



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

---

---

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO

**“IMPLEMENTACIÓN DEL REQUISITO DE EDUCACIÓN  
SUPERIOR PARA LOS CARGOS DE ELECCIÓN  
POPULAR A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 55, 58  
Y 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS”**

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**CHRISTIAN JESÚS BONIFAZ ROJAS**

**Director de Tesis**

**Revisor de Tesis**

LIC. ADELA REBOLLEDO LIBREROS

MTRO. MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

BOCA DEL RÍO, VERACRUZ

2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	5
1.2 JUSTIFICACIÓN .....	5
1.3 OBJETIVOS .....	10
1.3.1 Objetivo general .....	10
1.3.2 Objetivos específicos .....	10
1.4.1. HIPÓTESIS .....	11
1.5 VARIABLES .....	11
1.5.1 Variable independiente .....	11
1.5.2 Variable dependiente .....	11
1.6. DEFINICIÓN DE VARIABLES .....	12
1.7. TIPO DE ESTUDIO .....	12
1.8. DISEÑO .....	12
1.8.1. Investigación documental .....	12
1.8.1.1. Centros de acopio de información .....	13
1.8.1.2. Técnicas empleadas para la recopilación de información .....	13

## II

### CAPÍTULO II. ANTECEDENTES INTERNACIONALES RESPECTO A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

2.1. La Reforma de Estado.....	14
2.2. La modernización administrativa.....	20
2.4. El Tercer Sector.....	25
2.5. Países que adoptaron la figura del servicio civil....	27

### CAPÍTULO III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS REFERENTES A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN MÉXICO.

3.1. El estado Mexica.....	34
3.2. La Colonia, la Independencia, la Reforma y el Porfiriato.....	36
3.3. El México democrático.....	39
3.4. Antecedentes respecto al servicio civil de carrera en México.....	42
3.4.1. Época virreinal.....	42
3.4.2. Periodo post revolucionario.....	43
3.4.3. Alcances de este proyecto (periodo de 1964-2006) .	46

### CAPÍTULO IV. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, COMO UN SISTEMA ALTERNO PARA LA CAPACITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MÉXICO.

4.1. Generalidades.....	54
4.2. Origen Histórico.....	56

### III

4.3. Concepto de Servicio Civil de Carrera.....	59
4.4. Principios rectores del servicio civil de carrera....	62
4.5. Características sobre el servicio civil de carrera...	69
4.6. Análisis referente a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	73

#### CAPÍTULO V. ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 55, 58 Y 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

5.1. Requisitos necesarios para ser Diputado Federal, Senador y Presidente de la República.....	80
5.2. La educación superior.....	87
5.3. La educación superior para los integrantes del Poder Judicial. (Un estudio comparativo).....	91

#### CAPÍTULO VI. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DIPUTADOS Y SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; FACULTADES Y ATRIBUCIONES.

6.1. La profesionalización y capacitación de los cargos de elección popular.....	96
6.2. El Presidente de la República (Facultades y perspectivas).....	103
6.3. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión. (atribuciones, facultades y perspectivas)....	113

## IV

CAPÍTULO VII. IMPLEMENTACIÓN DEL REQUISITO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 55, 58 Y 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y SU BENEFICIO LA SOCIEDAD MEXICANA.

7.1. El Sistema de Calificación Electoral.....	124
7.2. La implementación y su impacto en la sociedad.....	130
7.3. Beneficios económicos, políticos y sociales.....	134
7.4. Los factores reales del poder.....	145
CONCLUSIONES.....	156
RECOMENDACIONES.....	159
BIBLIOGRAFÍA.....	160
LEGÍSGRAFÍA.....	162

## INTRODUCCIÓN

La educación superior en el México de hoy representa la palanca impulsora del desarrollo de su democracia, de la convivencia pluricultural y del desarrollo sustentable. En el Siglo XXI la sociedad del conocimiento es el mejor modelo para hacerle frente a todos los cambios que este mundo globalizado demanda cada vez más, pues esta misma será la que contribuirá a enfrentar los desafíos de los mercados y de los cambios tecnológicos predominantes, la cual nos brindará la capacidad para construir y retener nuestra propia historia y sistematizar nuestras propias experiencias.

Nuestro país requiere reformas o cambios estructurales en ese contexto, pero no se puede privilegiar esa reforma educativa, si nuestra misma Ley Suprema no regula ese aspecto de escolaridad en el actuar de aquellos sujetos que representan en nuestro país los más altos cargos públicos de elección popular, hablamos de los funcionarios públicos encargados de elaborar las leyes, de representar a los estados de la unión y por supuesto al titular único del Poder Ejecutivo Federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no plantea ninguna exigencia para que los

ocupantes de nuestros cargos de elección popular siquiera tuvieran una preparación profesional o un grado académico superior, sino todo lo contrario, en los requisitos exigidos para acceder al cargo fomentan la incapacidad y la inexperiencia, mismos cargos que son tan importantísimos para darle un rumbo diferente a esta sociedad tan golpeada en muchos de sus sectores y generando con ello un detrimento en el bien común y la pérdida de credibilidad de sus gobernados hacia sus gobernantes.

Este presente trabajo está encaminado a proponer, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modifiquen los requisitos exigidos al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión para acceder a su cargo público o mejor llamado de elección popular, implementando el poder acreditar un grado de educación superior en el sujeto que va a ostentarse para ocupar dicho cargo, y que dicha acreditación debería ser anterior a la toma de posesión del mismo.

Por ello se mencionará consecutivamente en sus capítulos segundo y tercero, las diversas experiencias o alcances que se han tenido en materia de profesionalización de los servidores o funcionarios públicos tanto en nuestro país como en el extranjero.

Posteriormente en el capítulo cuarto se expondrá la figura del sistema de servicio civil de carrera, como un mecanismo encargado del ingreso y reclutación de una gran cantidad de funcionarios públicos para su debida preparación



y capacitación en el ejercicio de su función pública, así como también los alcances y la importancia que ha tenido la ley del servicio profesional de carrera para la administración pública federal desde su entrada en vigor en abril del 2003.

En nuestro capítulo quinto se va analizar de forma concreta los requisitos exigidos por nuestra ley suprema a los cargos de elección popular anteriormente mencionados, comprendidos en los arts. 55, 58 y 82 del citado ordenamiento jurídico, así como también lo que representaría la exigencia de un grado de escolaridad superior a los mismos sujetos.

Y ya posteriormente en los capítulos sexto y séptimo se concretarán las diversas facultades o atribuciones que tienen dichos cargos de elección popular y la importancia que tendrá nuestra sociedad si los mismos estuvieran investidos de una preparación superior destacada para hacerle frente y solucionar las constantes demandas sociales, desde luego también se concretarán los diversos beneficios tanto económicos, como políticos y sociales que se podrían generar con motivo de este cambio o esta implementación constitucional. Así como también se explicará sobre la actuación y el funcionamiento de los grupos reales del poder que imperan en nuestro país y la influencia que tienen estos en las decisiones gubernamentales que se toman.

Finalmente esta propuesta obedece a que los cargos públicos que nos representan y que elegimos por la vía de elección popular, tuvieran elementos cognoscitivos

vanguardistas y humanistas para que verdaderamente se pudieran comprometer con el país a dar buenos resultados, y principalmente tomarse como punto de partida para lograr ese gran cambio, la tenencia de una educación superior.

## **CAPÍTULO I.**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

¿Cuáles serían los beneficios de exigir a los funcionarios públicos o candidatos a ello dentro de los poderes ejecutivo y legislativo el requisito de educación superior?

#### **1.2 JUSTIFICACIÓN.**

En el México de hoy, se requiere una serie de cambios estructurales en la actuación de sus servidores o funcionarios públicos. Ya que esta sociedad vive una problemática en general agobiante respecto a varios de sus sectores, que el Gobierno en el lugar de fortalecerlos,

los ha desprotegido cada vez más, ya que estos mismos, refiriéndose en sí a los sectores económico, político y social, se encuentran totalmente desvinculados uno de otro por múltiples causas. Por otro lado, las decisiones gubernamentales que se han tomado, no han ayudado a evitar los múltiples fenómenos que de manera paulatina han ido afectando a esta sociedad, fenómenos como: la corrupción en la actividad gubernamental, la pobreza extrema, el desempleo, la inseguridad, así como también, la injerencia de las fuerzas reales del poder (inversionistas, empresarios, banqueros, etcétera...) en las decisiones gubernamentales, que tienen por objeto manipular estas decisiones para obtener beneficios específicos o particulares para ellos y no para favorecer a la sociedad en general. Esto genera un detrimento para el bien común de los ciudadanos, los cuales cada vez externan sus diversas opiniones y/o demandas sociales para que exista un cambio estructural en la forma de pensar y de actuar en los gobernantes que nos rigen.

La profesionalización de los funcionarios públicos es una propuesta verdadera encaminada a dotar a la actividad gubernamental de una eficacia en las decisiones que se toman, ya que esta misma se desarrollaría a través de sujetos que gocen de una educación superior, y no solo eso, también enriquecer su actuación a través de una preparación o disciplina especial para cubrir el cargo público que les sea conferido, de una forma eficiente.

Actualmente existe una exigencia referida a los integrantes del Poder Judicial, respecto a que para ser elegibles o

formar parte de los múltiples Tribunales y Juzgados de impartición de Justicia, necesitan tener como requisito una educación superior; contrario es que refiriéndonos a los cargos conferidos en la Administración Pública Federal y en el Poder Ejecutivo Federal, no existe esa exigencia para los sujetos o personas que los conforman, y en estos dos ámbitos es donde prácticamente se generan todas las decisiones que dan el rumbo a nuestro país, y que con las fuertes demandas sociales y múltiples fenómenos anteriormente mencionados, se requiere que estos dos poderes tengan al mando de los mismos a sujetos con una preparación superior, siguiendo los principios de ética, capacidad y mérito para cumplir correctamente con la función o cargo público que se les está confiriendo.

En muchos países de tercer mundo, los órganos encargados de administrar al país, cuentan con una diferente perspectiva de la nuestra, pues al darse cuenta de que así como tienen problemas sociales como cualquier país., los avances tecnológicos, el mercado internacional y el fenómeno de la globalización han impactado cada vez más las sociedades mundiales, es necesario actualmente realizar diversos acuerdos y tratados de carácter internacional, para salir adelante como un país que desea que todos sus ciudadanos tengan la mejor calidad de vida que les sea posible, que es a lo que llamamos bien común, por ello estos países de tercer mundo analizaron que ante la rapidez con la que se está viviendo, se requiere tener personal de gobierno actualizado, eficiente y sobretodo profesionalizado, para que se tomen las decisiones más efectivas con el objeto de sacar su país

adelante, y no como el nuestro, en el cual no se solucionan las diversas problemáticas, al contrario, estas mismas se van arrastrando en cada cambio de gobierno, solucionando estos problemas muy superficialmente, pero nunca de fondo.

El personal gubernamental que tiene la responsabilidad de manejar al país, debe estar preparado para contrarrestar y darle solución a todos los fenómenos y demandas sociales que alteran al mismo. El Poder Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República y sus Secretarios de despacho, así como en Poder Legislativo a través del Congreso de la Unión deben requerirles tener esa preparación profesional para ejercer su cargo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone una serie de requisitos que deberán cumplir los sujetos antes mencionados para acceder al puesto, los cuales son fáciles de cumplir, pues está dando la oportunidad de que cualquier persona que sea mexicana pueda cubrir perfectamente el cargo. Efectivamente, el ordenamiento legal máximo da una enorme oportunidad, pero actualmente, ante las diversas circunstancias en las que se encuentra el país, se requiere que estos sujetos de gobierno tengan una educación superior.

Las leyes que crea el Congreso de la Unión, muchas veces además de beneficiar solamente a unos cuantos, no cumplen el objetivo para el que fueron creadas, generalmente es porque los integrantes que forman parte del Congreso de la Unión no tienen la suficiente capacidad técnica, ni jurídica para crear una ley, y eso obviamente repercute en la sociedad,

cuando esa ley tiene la función de regular algo nuevo o evitar un problema que suceda en la misma. Así también, en las diversas Secretarías que rigen todas las actividades y/o acciones del país coadyuvando al Presidente de la República, se requiere además de que los sujetos titulares de las mismas tengan una educación superior, que cuenten con una preparación especializada acorde con la actividad regulada por esa Secretaría, por ejemplo: Que el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), fuera un Ingeniero Agrónomo.

Por otro lado, en lo que se refiere al Presidente de la República como responsable del Poder Ejecutivo, forzosamente necesita una preparación profesional, toda vez que ante la multiplicidad de funciones que lleva a cabo, aunado a las exigencias propias del mismo cargo tanto nacionales como internacionales, se debe de tomar como *indispensable* este requisito (considerando que México es uno de los países con mayor influencia internacional, debido a la gran cantidad de Tratados Internacionales en los cuales es parte).

Con este trabajo deseo proponer la modificación de la de la Ley Suprema, para exigir a los funcionarios públicos la acreditación de su formación profesional y especialización correspondiente.

### **1.3 OBJETIVOS.**

#### **1.3.1 Objetivo general.**

Proponer la regulación dentro de la Constitución General de la República, la exigencia de comprobar estudios superiores en los cargos de elección popular referidos en los arts. 55, 58 y 82.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos.**

1.- Establecer una enseñanza sobre los múltiples alcances que tuvieron diversos países referente a la profesionalización y capacitación de sus funcionarios públicos.

2.- Identificar los múltiples alcances que tuvo nuestra sociedad mexicana, a través de marcos normativos para mejorar la profesionalización y capacitación de los funcionarios públicos.

3.- Describir la figura del servicio civil de carrera, como un sistema de ingreso para la capacitación de los funcionarios públicos, regulado por la "Ley del Servicio Profesional de Carrera".

4.- Analizar concretamente, la implementación del requisito de educación superior en los arts. 55, 58 y 82; referidos a los sujetos que se comprenden en estos, como deber de cumplimiento para conferirle dicho cargo o función pública.



5.- Significar la profesionalización y eficiencia de tales funcionarios en el ejercicio de su cargo para concretar diversas tareas requeridas en nuestra sociedad mexicana.

6.- Explicar los diferentes cambios positivos generados en los sectores político, económico y social, como resultado de dicha implementación Constitucional.

#### **1.4 HIPÓTESIS.**

La mejor y mayor preparación en los funcionarios públicos darían lugar a un desempeño eficiente de la función en beneficio de la ciudadanía.

#### **1.5 VARIABLES.**

##### **1.5.1 Variable independiente.**

La problemática en que se encuentra inmersa nuestra sociedad debido a que en la función pública, no se encuentra desempeñada por sujetos dotados de una profesionalización.

##### **1.5.2 Variable dependiente.**

La necesidad de implementar en la Constitución General de la República, la preparación profesional de los cargos de elección pública de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con carácter obligatorio.

## **1.6 DEFINICIÓN DE VARIABLES.**

Función Pública.- Puede entenderse como el conjunto de la Administración Pública; la actividad de los funcionarios públicos; o bien toda la actividad que realiza el Estado.

Profesionalización.- Entendida como la pertinencia de cualquier acto educativo en el logro de su fin, es una categoría que opera a nivel social, en el ámbito de los niveles de educación, ya sea escolarizada o informal, en el mundo de la escuela, en la comunidad y en el mundo laboral.

Carta Magna.-A la Constitución de un Estado, que es la norma suprema que informa todo su ordenamiento jurídico.

## **1.7 TIPO DE ESTUDIO.**

El presente trabajo se ubica entre el tipo de exploratorio, documental y analítico que buscan facilitar una investigación precisa o el desarrollo de una hipótesis.

## **1.8 DISEÑO.**

### **1.8.1 Investigación documental.**

En virtud de la naturaleza propositiva del presente trabajo de investigación se ha sustentado con material bibliográfico principalmente, por lo que se visitaron diversos centros de acopio de información.

**1.8.1.1 Centros de acopio de información.**

**Biblioteca Pública Visitada.**

UNIDAD DE SERVICIOS BIBLIOTECARIOS Y DE INFORMACIÓN DE LA  
UNIVERSIDAD VERACRUZANA.

Avenida de las Culturas Veracruzanas No. 1 Zona Universitaria  
Col. Zapata 91040 Xalapa, Veracruz.

**Biblioteca Privada Visitada.**

DR. PORFIRIO SOSA ZÁRATE DE LA UNIVERSIDAD VILLA RICA.

Avenida Progreso, esquina Urano. 94299 Boca del río,  
Veracruz.

**1.8.1.2 Técnicas empleadas para la recopilación de  
información.**

Fichas bibliográficas que contienen: nombre del autor,  
título de la obra, edición, editorial, país, año y páginas.

Fichas de trabajo en modalidad de transcripción que  
contienen: nombre del autor, título de la obra, edición,  
editorial, año, página (s) y transcripción del material de  
interés.

## **CAPÍTULO II.**

### **ANTECEDENTES INTERNACIONALES RESPECTO A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.**

#### **2.1.- La Reforma del Estado.**

¿Qué es la reforma de Estado?, para muchos tratadistas se refiere volver a formar, componer o mejorar algo en la estructura del Estado. A lo largo de los años este término ha surgido como respuesta al intervencionismo y omnipotencia del mismo estado para con sus ciudadanos, estas reformas propiciaron un sinfín de cambios en materia política, económica y social, cada cual en su época respectiva en cada región del mundo. En Roma sucedieron constantemente reformas en sus tres periodos característicos: el Monárquico, el Republicano y el Imperio; profundos cambios a mediados del siglo VI a. J.C. en la Constitución Romana encabezados por Servio Tulio, así como también destacan las ideas reformistas de Escipión Emiliano y las reformas políticas y financieras

de Julio César, propietario del mundo desde el Rin a África y desde Gilbratar al Eúfrates.

En el mundo han relacionado mucho las características de una reforma implementada con la concepción del estado que se tiene, pues durante la antigüedad, en la Grecia clásica o en la misma Roma, el Estado era tomado como una extensión territorial correspondiente influida o ejercida por un sujeto predominantemente coercitivo, el cual, su situación jurídica era más importante que la de los demás. Diferencia es la que se presenta a partir del Renacimiento, donde captan al estado como un conglomerado mayor que representa más que la misma burocracia. *La polis, civitas, res publicas* tenían una característica especial, de orden personal. De la misma forma *regnum imperium* denotaba la preponderancia.

Montesquieu, Mirabeau, Sieyés, Hobbes, Locke, Espinoza, Thomasio, Wolf, Rosseau y Kant, hombres destacables en Derecho Constitucional, acerca de nuevas ideas sobre el Estado como forma de organización típica de la comunidad política. En lo que se refiere a la civilización cristiana, Cristo y su doctrina ha traído una regeneración intensa en la historia. Las reformas que predominaron todo el siglo XVI y que perturbaron políticamente el orden religioso, dejaron profundas consecuencias en el orden social y político, hablamos tanto de la protestante como la católica, sin duda, causaron un impacto formidable en la humanidad, igual que la *Carta Magna de Juan Sin Tierra* (1215), la cual constituyó las bases de reforma para el surgimiento de un Constitucionalismo, a través de transformaciones radicales;

regalándonos en el año de 1688 la impetrante Revolución inglesa, la Revolución norteamericana en 1776 y la Francesa en el 89'.

Con esto podemos explicar, que la Reforma de Estado se trata mas que nada, de un proceso histórico, contingente., que dependerá mucho de doctrinas y/o movimientos políticos que actúan en una época determinada.

En los últimos tiempos, muchos de los países desarrollados así como en vías de desarrollo han tenido que modificar sus estructuras gubernamentales y su forma de organizarse para ir estableciendo una serie parámetros que el mundo les ha requerido, debido a un conjunto de fenómenos que se han presentado en los últimos 25 a 30 años, tales como una mayor cantidad de información a las sociedades o lo que se llama una *Sociedad del Conocimiento*, la globalización económica y tecnológica, la gran cantidad de injerencia por parte del sector privado en asuntos públicos para la prestación de servicios, entre otros., Han propiciado que esas modificaciones se transformen en verdaderas reformas, que precisamente actúan sobre la redefinición de sus políticas públicas para satisfacer las necesidades de toda su población, así como también para tener competitividad con otros países.

Respecto a ello, es necesario implementar Reformas de Estado, pero de ninguna manera de carácter económicas o políticas, sino de carácter gubernamental, pues lo que se busca es mejorar el desempeño del gobierno garantizando la eficacia

del mismo y la seguridad jurídica para con todos sus ciudadanos a través de aparatos administrativos profesionalizados.

Estas Reformas de Gestión Pública, tuvieron auge primeramente en países cuyo nivel de vida como de desarrollo humano es importante, tales como Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Francia, Japón, entre otros, y paulatinamente lo fueron adoptando otros países de la Unión Europea.

En cuanto a Latinoamérica, cabe mencionar que fue más difícil poder adoptarlas, pues a diferencia estos países de los que pertenecen al Viejo Continente, sus políticas no son tan flexibles, se encontraban bajo las condiciones de múltiples Organismos Internacionales como (FMI, BM, entre otros), además que sus estructuras burocráticas son más pequeñas, tales países como México, Chile, Brasil, Argentina, entre otros, comenzaron a implementar este tipo de reformas a finales de los años ochenta.

En base a esto, todos los países entran en una realidad en la que tienen que actuar, y a la vez esa actuación tiene que ser justificativa, es decir, deben reflejar un control de su sociedad traducido en beneficios económicos y sociales, que ante la proliferación de diversos fenómenos globales antes mencionados, deben cerciorarse que dicho control lo están ejerciendo aparatos administrativos profesionales; Pero no solo lo deben hacer actualizándose a dichos fenómenos, sino que también deben responder a los requerimientos o

demandas sociales, pues es uno de los objetivos de todo régimen democrático.

Pero, con el paso del tiempo las Administraciones Públicas en el mundo modificaron su forma de organizarse, "Últimamente sobre todo a través de los llamados Programas de Modernización, término aparecido con fuerza en los años ochenta en determinadas Administraciones Públicas occidentales y que sustituyó al viejo concepto de reforma".<sup>1</sup> que a grandes rasgos se fue implementando esta modernización para lograr el establecimiento concreto de gobiernos más flexibles y eficaces en relación a un conjunto de propuestas más serias y posibles encaminadas a atender todo tipo de problemas y circunstancias que ocurrían en determinada sociedad, ya que aquejaba mucho a las sociedades que ante la creciente expansión de los mercados mundiales no existían estrategias públicas confiables y a largo plazo, al contrario existía una visión a corto plazo o inmediatista consistentes en que "los gobiernos concentraran sus esfuerzos en atacar las expresiones superficiales de las crisis ignorando sus causas superficiales"<sup>2</sup> , por ello era necesario no solo un cambio administrativo sino un cambio de tipo modernista que pudiera tener un mejor análisis e introspección de las fenómenos que ocurrieran determinado país para darles

---

<sup>1</sup> Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, España, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, Colección Iberoamérica, p.38.

<sup>2</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. *Por un gobierno con resultados, El servicio civil de carrera: Un sistema integral de profesionalización, Evaluación y Desarrollo de los servidores públicos en México*, México, Academia Metropolitana, IAP, Centro de estrategia y Desarrollo S.C. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.23.



solución y emprender planes o estrategias a largo plazo beneficiando a sectores tanto el económico, como el político, social, etcétera, y generando lo que muchos países de Latinoamérica refieren, lo que es el Desarrollo Sustentable. Sobre todo en las sociedades donde impera un régimen democrático, que generalmente es en la mayoría de los países a nivel mundial, era necesario esta modernización, ya que había una grave crisis de desconfianza del pueblo respecto a los representantes que habían elegido, porque no solucionaban los problemas que más les preocupaban, tuvieron que inmiscuirse en estos problemas y resolverlos por ellos mismos, fortaleciéndose más el sector privado que el sector público, que este predominio sucede mucho en diversos países, tales como México, es un ejemplo de ello., diversos enfoques teóricos lo llamaron *La governance*, especificándose como un nuevo estilo del gobierno en el cual se refería a "un proceso de equilibrio permanente entre las capacidades del gobierno y la necesidad de actuar de este modo en sociedad"<sup>3</sup>. Evidentemente se reflejaba que aunque el Gobierno era jerárquicamente el que imponía el rumbo del país y que finalmente los legisladores del mismo eran la primera causa de la cual surgían todas las propuestas para darle la forma al mismo, la sociedad tenía que actuar de modo a que se cumplieran los fines públicos con la eficacia que ellos querían, tomando como base una especialización y una preparación en Organismos u Organizaciones que creaban para cumplir sus objetivos, mismos organismos que incluso fueron creciendo tanto a nivel nacional como internacional desde los años sesentas y setentas tanto en países desarrollados

---

<sup>3</sup> Martínez Puón, Rafael, *Op. cit*, nota 1, p. 28.

como en vías de desarrollo atendiendo los múltiples problemas que les aquejaban a los ciudadanos, ya a finales de los noventa, estos organismos se fueron fortaleciendo económicamente y socialmente, tales como : GreenPeace, Amnistía Internacional, entre otros, que como se mencionó antes, su propósito es cumplir diversos fines del Estado como: los problemas del medioambiente, evitar la corrupción, la delincuencia, etcétera.

## **2.2. La modernización administrativa.**

Esta nueva forma organizacional rompió con todos los esquemas implementados por el modelo tradicional (o viejo) en la administración pública, que tenían la fiel característica de imponer el poder de forma central, vertical; Así como también de generar o de producir grupos de personas deshonestas que se encargaban de regular y coordinar las actividades gubernamentales que solo beneficiaban a intereses particulares y específicos, que eran totalmente diferentes a los fines que normalmente buscaba la administración pública. Evidentemente este nuevo modelo busca inhibir las crecientes molestias y reclamos hacia el gobierno, apuntalando sus fines precisamente a retomar la confianza y credibilidad del ciudadano, sobre todo si se tratara de un cargo público de elección por los mismos ciudadanos., a través de convertir sus estructuras administrativas en funciones mas eficientes y comprometidas con cubrir cada una de las necesidades de la sociedad.

“La modernización administrativa tiene como objetivo central incrementar la eficiencia y la eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman al gobierno, así como elevar la calidad profesional, la imputabilidad y el sentido de compromiso con la comunidad de los funcionarios públicos. Se trata de un proyecto encaminado a elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva de problemas, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad”<sup>4</sup>. Lo anterior es referirnos a que el cambio va de la mano con sujetos (funcionarios públicos), que deben tener una capacidad y preparación para su cargo de manera importante, toda vez que para cumplir efectivamente en la solución de los problemas, la canalización de recursos y la distribución de servicios, va a ser muy importante que puedan prever, evaluar y seleccionar correctamente las acciones idóneas para lograr los requerimientos sociales; Ya que de lo contrario un servidor público que no tiene esa capacidad y/o preparación para el cargo, los problemas que se susciten los tratará de maximizar y sobretodo de analizar de forma incorrecta en la mayoría de los casos.

Así como también es importante resaltar que la modernización administrativa buscó, beneficiar también al funcionario, pues también recae en la hipótesis de que, de nada sirve funcionarios con capacidad para el cargo si no hay incentivos económicos importantes para justificar sus buenas

---

<sup>4</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *Op. cit*, nota 2, p. 27.

acciones, ya que con esto evitaría aún más comportamientos oportunistas, desleales y no deseados para el bien común de la sociedad en general. A veces las cosas se complican cuando determinados programas, actividades que emprende el gobierno, así como también los proyectos de ley que tratan de implementarse son contrarios o se alejan de los fines que busca la sociedad, también este modelo radica en dotar de autonomía a las Instituciones que conforman la administración pública, así como también a los órganos de creación de leyes, porque así su trabajo estará mejor encaminado a cumplir los objetivos que requiere la sociedad evitando toda influencia o presión en su realización, ya sea por sujetos que operan dentro del gobierno o personas fuera de él, que hagan de esos objetivos un beneficio solamente particular o específico para sus mismos intereses.

Por todo ello es necesario destacar que en toda democracia constitucional se requiere de servidores públicos capaces de responder a las demandas sociales justificando la correcta elección que hizo el pueblo para ejercer su cargo, traduciéndose en leyes, programas, planes, etcétera que tienen como objetivo beneficiar a un todo colectivo (la sociedad) y no a intereses particulares.

A través de la modernización administrativa se dio énfasis, a que cada país en su transición a este nuevo modelo, se establecieron un conjunto de propuestas y acciones que caracterizó sumamente a la forma en la que pretendía esta modernización hacer un gobierno más eficiente en su función pública con relación a sus ciudadanos, entre las más

importantes destacaron: *La privatización de empresas públicas, reducción del gasto público para tener más fondos de reserva, dotación de tecnología al sector público, creación de sistemas de capacitación a través de formación continua para funcionarios públicos, mejor destinación del presupuesto, descentralización política y administrativa de gobiernos centrales a gobiernos locales e implementación de servicios civiles, entre otros.*

En México, la evolución del proceso de modernización administrativa dio partida con un programa de modernización administrativa que abarcó desde los años 1970 hasta 1976, en donde el cual se realizó una análisis profundo sobre la estructura y funcionamiento de la administración pública para determinar el número de dependencias que integraban el Poder Ejecutivo, el sector de su actividad, sus atribuciones normativas, entre otras cosas.

Las inconsistencias encontradas en este análisis referían a que los organismos administrativos no mostraban eficacia en sus tareas propias, debido al tipo de procedimientos ambiguos y muy sistemáticos, por ello se necesitaba la realización de técnicas modernas e innovadoras, tales como las ya practicadas en el sector privado.

Este programa tenía como objeto partir de un proceso de revisión técnico-política de los órganos administrativos, para así partir de una realidad la cual necesitaba múltiples mejoras. "Para cumplir con el objetivo de incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades de la

administración pública se diseñaron once programas prioritarios que comprendían desde la implantación de infraestructura de modernización administrativa hasta la racionalización de los sistemas de apoyo administrativo, tales como: programación y presupuesto, contabilidad, estadística, recursos humanos, recursos materiales y los propios sistemas de organización y métodos...”<sup>5</sup>.

Por todo ello, cabe destacar que el programa de modernización administrativa puntualizó en cuatro aspectos fundamentales para lograr esta modificación: 1.- La creación de unidades de programación, organización y métodos en la mayoría de las dependencias, así como también la creación de organismos de coordinación como El Consejo Nacional de Ciencia y tecnología, El Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); 2.- La simplificación y congruencia de las normas legales para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sobretodo en materia de fideicomisos; 3.- La modificación en el sistema de recursos humanos, destacando la creación de la Comisión de recursos humanos del sector público para coordinar las diversas funciones en la administración del personal con el objeto de fomentar mejores actitudes y; 4.- La mejora en los sistemas de capacitación y remuneración mediante la simplificación en el catálogo de empleos.

---

<sup>5</sup> Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y métodos de la administración pública*, 2ª. ed., México, Trillas Editorial, 2009, p. 38.

El proceso de modernización administrativa en nuestro país no fue fácil, pues siempre permearon una serie de obstáculos resumidos en problemas de carácter estructural, así como también de problemas de resistencia al cambio. Entre los problemas de carácter estructural destacan: La falta de un programa ambicioso de desarrollo nacional, la ausencia de instrumentos efectivos de compatibilidad con las reformas individuales la insuficiencia de recursos económicos y sobretodo, la existencia de aparatos de decisión extremadamente centralizados.

En cuanto a los problemas de resistencia al cambio, sobresalió la falta de información idónea, la rutinaria forma tradicional de administrar, el excesivo congestionamiento en los altos niveles y la generación de intereses de por medio entre el servidor público y el particular afectado o beneficiado con la realización de alguna tarea administrativa.

### **2.3. El Tercer Sector.**

En los últimos años, han cobrado protagonismo un conjunto de instituciones sociales, que se caracterizan por actuar fuera de los límites del Estado. Hace veinticinco años la ONU dejó plasmado que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) constituyen un factor decisivo para el destino y el desarrollo de toda sociedad, pues aunado al descrédito y desconfianza con la función pública y la clase política, se

ubican a estas instituciones con un nivel muy alto de credibilidad para los ciudadanos.

¿Qué es el Tercer Sector?, Lo podemos definir como aquel sector, conformado por instituciones de carácter privado, que tienen como objetivo o interés, tratar asuntos públicos para satisfacer las necesidades sociales. Estas instituciones ya actúan dentro de toda sociedad mundial, ya que la sociedad civil de cada Estado o País se organiza para dar soluciones a la problemática o dificultades de la población, para lograr lo deseado de una realidad cruel.

Los rasgos comunes que distinguen a estas organizaciones son: 1.- Guardan su esencia institucional, 2.- Son autónomas, es decir, controlan su patrimonio y sus actividades, 3.- No constituyen un lucro y 4.- Son de carácter privado, es decir, están separadas totalmente del Estado. Y en lo que se refiere a sus campos de acción son muy variados, entre los que destacan la educación, el medioambiente, la salud, el deporte, ciencia y tecnología, etcétera. Pero sobretodo algo que ha destacado este sector, que por ello ha logrado tan buenos resultados, es la inclusión de gente profesional en su funcionamiento, ya que la correcta selección de personal para estas organizaciones resulta ser un factor sobresaliente para su correcta actuación, pues la solamente concreción del problema o especificación del mismo, hacen que tales organizaciones se esfuercen en capacitarse en cada momento para darle a la sociedad un ejemplo de profesionalización, transparencia y buenas intenciones para con el asunto que se trate.



Estas organizaciones por su misma esencia de ser *no lucrativas*, para lograr y cumplir sus objetivos, buscan financiamientos que pueden ser a través de aportaciones de particulares, respaldo por parte de Organismos crediticios internacionales, venta de productos publicitando su organización y por las aportaciones de sus miembros únicos.

#### **2.4. Países que adoptaron la figura del servicio civil.**

En materia de profesionalización, cabe destacar, que la implementación de los servicios civiles de carrera, fue una de las propuestas con mayor eficacia, toda vez que el creciente número de modificaciones que los gobiernos tenían que implementar para modernizar sus administraciones estaba sujeta a las particularidades de cada sociedad en cuanto a sus funcionarios públicos, aspectos como la cultura profesional, ética de servicio, honestidad, etcétera., generaba que esas propuestas y acciones que caracterizaban al modelo de modernización tuvieran diferentes efectos o consecuencias según el país que tratase de introducir en su organización pública. Es por eso que el servicio civil de carrera tomo un enfoque diferente respecto a la modernización de la administración pública, considerando que a través de un sistema basado en el reclutamiento de servidores públicos se lograrán los objetivos y metas para satisfacer las necesidades de la población respondiendo sus demandas de forma imparcial y atendiéndolas de forma profesional.

El origen de esta figura es de naturaleza empresarial ensayada fundamentalmente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos. En el caso de Gran Bretaña destacó el ímpetu que tuvieron para irse adaptando a las exigencias crecientes de forma global, a partir de 1840 la Escuela de Cuadros realizó un Plan de Estudios consistente en reclutar sujetos con ánimo de ser servidores públicos a través de una serie de exámenes objetivos y bajo la tutela de un Departamento de Servicio Civil. Ya en 1855, se crea la Comisión de Servicio Civil para vigilar a los sujetos que ingresen a los diversos Departamentos Administrativos del Estado y posteriormente de 1912 a 1925 la Comisión Macdonell sugirió el ingreso de personal con capacidad para los negocios a los Departamentos administrativos de Guerra, y ya en 1929 se perfeccionó el ingreso de los servidores públicos a sus aparatos gubernamentales, pues la Comisión Tomlin reclutó el personal gubernamental necesario y lo subdividía en tres clases: la clerical, la ejecutiva y la administrativa que juntos hacían la función de lo que en muchos países se conoce con el nombre de Tesorería, el método de selección que se implementó obedeció a dos principios fundamentales., el primero tomaba en cuenta que los sujetos seleccionados no debían tener ningún tipo de favoritismo e influencia de algún partido político, así como también que sus conocimientos fueran idóneos para laborar en la función pública y su funcionamiento se basaba en una unidad, jerarquía entre clases y experiencia del personal., en esa jerarquización cabe resaltar que si predominó la tradición aristocrática pero solamente para los altos mandos como directores generales y jefes de sección. En general los sujetos que se

incorporaban a esta forma de administración pública, reunían cualidades de carácter superior en referencia a otros servidores que llevaban ya un largo tiempo trabajando en la administración pública, además, tenían una cultura general sobre su país de manera muy amplia, considerando que la especialización de las funciones que van a realizar si iba a ir adquiriendo con la práctica de su oficio y a través de cursos de capacitación.

Con respecto a Francia, los servidores públicos que reclutaban eran profesionistas capacitados para servir al Estado, este reclutamiento se realizaba a través de un pre-concurso de oposición de personal, el cual era abierto para todos los ciudadanos franceses, consistente en una serie de pruebas que evaluaban sus conocimientos y cualidades. Y los resultados de este concurso eran analizados por un jurado independiente del gobierno, el cual los sujetos que lo integraban eran profesionistas que ya desempeñaban una función pública. Este reclutamiento tomaba en cuenta no solo licenciados en Derecho, sino también Ingenieros, Médicos, entre otros, pero cabe señalar que en este sistema, no solo se preocupaba por reclutar gente capacitada, sino que también requerían la titulación de esos sujetos.

En China, predominó la Dinastía Han (202 A.C.-219 D.C.) respecto a los sistemas de exámenes de oposición para trabajar en la administración Pública. Su gobierno tenía el objetivo de seleccionar grupos de personas dotadas de una serie de condiciones necesarias, que mediante exámenes de

capacitación, formaban parte de sus estructuras gubernamentales.

En el sistema absolutista Chino, existían dos tipos de servidores públicos: los del primer nivel que eran llamados shin-yün (estudiante del pueblo) en un número de plazas de carácter limitado, los de nivel medio eran llamados chüjen (hombre encomendado), se reclutaban los del primer nivel a través de un examen calificado por el director provincial, para formar parte de los funcionarios menores con posibilidades de ascender a un mayor cargo durante algún tiempo, prevaleciendo este modelo hasta nuestros tiempos.

En Estados Unidos de América, predominó un modelo basado en nombramientos, que calificaban la capacidad probada de sujetos para ejercer su cargo como servidor público, pero ya en el Acta de Servicio Civil de 1883, se estableció que los cargos que formarían parte de la administración pública se iban a basar en el principio de competencia, a través de la realización de exámenes abiertos a los aspirantes. Este modelo es caracterizado por: No existir ningún tipo de favoritismo e influencia de partidos políticos, la selección antes mencionada se basaba en cualidades humanas así como también en habilidades y conocimientos especializados, el órgano seleccionador era llamado *Service Comision*.

Como importantes aportaciones destaca la promulgación del Estatuto de Servicio Civil en mayo de 1953 y la Ley de Salarios de la Administración Pública promulgada el 7 de Octubre de 1957, destacando de esta ley, la movilidad de los

cargos públicos para ascender a clases o funciones superiores, las remuneraciones son proporcionales a la función de clase ejercida y a la antigüedad del servidor público, y también destacando que los mismos no podrán estar afiliados en sindicatos y obviamente no tendrán el derecho a huelga. En conclusión, los Estados Unidos cuenta con un conjunto extenso de legislaciones que regulan el servicio civil de carrera, tales como el Estatuto de de Servicio Civil y su Reglamento, La ley de Salarios de la Administración Pública entre otro decretos y disposiciones legales.

En Colombia, la ley 19 estableció las bases fundamentales para la modernización de su administración pública que tenía como misión principal, la institucionalización del servicio civil y la preparación técnica de sus funcionarios públicos, ya hasta 1962 se constituyó el Primer Estatuto de Servicio Civil, creándose el Departamento administrativo del Servicio Civil. Este Departamento tenía por objeto la selección, producción y estabilidad de funcionarios públicos para tratar de disminuir o erradicar los vicios de la administración pública.

A partir de la Constitución Política de 1991, se mostraron avances claros en el desarrollo de los derechos humanos, transformación social y en la función pública, en la que se introdujo un capítulo especial haciendo hincapié el concepto como el ingreso permanencia de funcionarios públicos. También cabe resaltar que la carrera administrativa se reguló a través de la ley 27 del año de 1992.

En Uruguay es importante mencionar que en el año de 1959 se crea la oficina del Servicio Civil cuya responsabilidad radicaba en la capacitación del personal en función a los problemas constantes que había en la sociedad junto con las demandas que aquejaban a los ciudadanos, así como también era responsable de la implementación de la carrera administrativa y de la organización de la administración estatal, ya después, en 1967 se constituyó la Oficina Nacional de Servicio Civil dependiente del Poder Ejecutivo sustituyéndose esta en el 76 por un conjunto de oficinas sectoriales de servicio civil y sus objetivos se dispersaban en varios órganos de gobierno como la Secretaría de Planteamiento.

Con respecto a los chilenos, cabe mencionar que regularon un servicio civil establecido en su ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que en su parte conducente establecía que los funcionarios de la Administración del Estado estarán sujetos a un régimen jerarquizado donde impera la disciplina y la ética obedeciendo el principio de probidad, y de transparencia en sus funciones, de manera que promueva el conocimiento para realizar correctamente la tarea administrativa.

En el año de 2003, surge un convenio entre la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y el Gobierno, donde formalizaron el servicio civil de carrera en su país, adoptándolo sobre reglas claras y transparentes en su trabajo, para que se empleen a fondo de acuerdo a las capacidades de cada funcionario en beneficio a la ciudadanía. Así como también este acuerdo incluyó a los partidos

políticos que imperaban para que se construyera una agenda de modernización en su administración interna, esto con la posibilidad de que si llegaran a tener participación en el poder público mediante el sufragio electoral, estuviera su representante dotado de capacidad para afrontar y resolver los problemas que la ciudadanía reclama.

### **CAPÍTULO III.**

#### **Antecedentes Históricos referentes a la profesionalización de los cargos de elección popular en México.**

##### **3.1. El Estado Mexica.**

En la América Precolombina, el Imperio azteca o Estado mexica fue una formación política que tenía el dominio político-económico de la ciudad Estado de México-Tenochtitlan, ciudad la cual fue fundada en el año de 1325 y tuvo su gran auge a partir del siglo XVI, guiada o comandada por los *mexicas* o por los *aztecas* mejor llamados, los cuales expandieron su cultura y actividades en todo el centro del país (Mesoamérica), ciudades como las que hoy conocemos como México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero, la costa de Chiapas, Hidalgo y parte de Guatemala.

“Cabe señalar que las altas clases sociales, no constituían elites cerradas y se daba entre ellas gran



diversificación en virtud de que se renovaban con la participación del pueblo así: *todo azteca sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas (que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora); solamente quienes no habían podido sobresalir en estas actividades, estaban condenados a estar en el macehualli "*.<sup>6</sup>

Su forma de gobierno representaba ser una teocracia, es decir, los líderes del gobierno estaban de acuerdo con los líderes de la religión dominante, y las políticas de gobierno eran iguales o estaban influenciadas por los principios de la religión dominante., Esta teocracia era gobernada por un representante máximo, llamado *huey-tlatoani*, el cual era electo por un Consejo, el cual estaba integrado por un representante de cada veinte grupos de personas divididos en la sociedad, pero también había muchos funcionarios de rangos inferiores. En su engranaje gubernamental existían instituciones administrativas, religiosas y militares, integradas por sujetos eficientes y honestos que sobresalían constantemente tratando de mantener una sociedad lo más perfecta posible. Pero cabe destacar que para la selección a cualquier servidor público, los aztecas tomaban en cuenta el *sine qua non* (condición sin la cual no), referente a las características particulares que debía tener ese servidor en relación con el cargo a desempeñar, mismas que eran:

---

<sup>6</sup> Chávez Alcázar, Margarita, *El servicio civil de carrera en la Administración Pública Mexicana*, México, 1985, p. 25.

Honestidad, Capacidad física e intelectual, Espíritu de servicio, Interés por mejorar la sociedad y que no tuviera vicios.

La sociedad azteca era muy específica para elegir el personal gubernamental, por ejemplo: el personal que integraba el Poder Judicial eran personas nobles, ricas, de buenas costumbres y educadas en los monasterios del Calmecác, Telpachcalli o en las escuelas dedicadas a las artes. No eran aceptadas personas con un pasado engorroso, ni personas que tuvieran adicciones.

La forma de ser y de actuar de un funcionario público tenía que ser seria, profesional, serena, tener presencia digna y de ninguna manera que sean apasionados por el puesto.

### **3.2. La Colonia, la Independencia, la Reforma y el Porfiriato.**

La conquista de Nueva España fue un suceso histórico trascendente en la historia de México, pues a partir de 1521 cuando las tropas de Hernán Cortés derrotaron a las tropas de México-Tenochtitlán, se creó una entidad territorial española donde se impusieron los lineamientos de la Corona o Monarquía española, esta entidad misma que fue llamado como *El Virreinato de la Nueva España*, el cual tuvo su auge a partir del siglo XVI al siglo XIX. En el sector gubernamental los servidores públicos eran poli funcionales, es decir,

podían llevar a cabo cualquier función o actividad sin tener el nombramiento para realizar solo una.

Para la selección de cualquier servidor público, desde el virrey hasta el último de ellos era indispensable tener la característica de ser español de nacimiento, sobretodo para los puestos más importantes como los virreyes, alcaldes y delegados., ahora por cuanto hace a los criollos, estos solo tenían oportunidad en puestos o lugares de menor importancia en el gobierno.

“El aprendizaje o capacitación de los servidores públicos de la Colonia se daba dentro de la administración pública en forma empírica, por no estar sistematizada la capacitación como tal”.<sup>7</sup>

El México independiente, se refiere al periodo comprendido entre la Consumación de la Independencia de México en 1821 hasta el año de 1854, fue difícil establecer de manera sistemática una estructura gubernamental en relación con la elección de servidores públicos, debido a las constantes guerras y el caos generado, así como también eran nulos los intentos por capacitar a la gente del poder debido a los bruscos golpes de estado que se suscitaron, incluso muchos trabajadores de gobierno se quedaron sin cobrar ni un centavo en meses y con el riesgo de quedarse sin trabajo por los mismos cambios de gobierno.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 50

En la época de la Reforma, después de constantes guerras suscitadas entre liberales y conservadores que duraron aproximadamente tres años, el Congreso declaró a Benito Juárez como Presidente Constitucional y una vez restablecido el orden en el país, Juárez busco mantener las leyes reglamentadas en Veracruz, también conocidas como leyes de reforma, las cuales, generaron definitivamente la separación entre la Iglesia y el Estado, así como también el presidente Juárez reestructuró la clasificación de los cargos públicos sin existir elección popular respecto a los mismos.

El porfiriato, es el periodo histórico durante el cual el ejercicio del poder en el país era controlado por el presidente constitucional José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, mismo periodo en que este duró en dicho cargo aproximadamente treinta y un años. Aunque dicho dictador menciona durante su reinado que México estaba preparado para tener una democracia, él nunca quiso dejar el poder.

Porfirio Díaz siempre estuvo rodeado de intelectuales, los cuales influyeron en las actividades de su gobierno y en la administración del personal en el mismo. Para el proceso de selección del personal gubernamental con ayuda de José Yves Limantour, Díaz estableció la Escuela de Contaduría y de Administración aquellas personas que fungían como aspirantes a un empleo público, en referencia a la capacitación se hicieron intentos pero no se concreto nada.

También, Díaz creó un trabajo titulado *Guía práctica del Empleado de la República Mexicana*, en el cual se

establecieron una serie de lineamientos consistentes en regular sistemas de promoción, ascensos, méritos, pensión y jubilación; ya que el servidor público no contaba con una seguridad social o derecho a una cesantía por edad avanzada o vejez que fuera digna.

### **3.3. El México democrático.**

Para comenzar hablar acerca de la estructura o modelo gubernamental que impera en nuestro país, es necesario establecer sus orígenes, características y componentes que hacen de esta forma de gobierno la más implementada en todo el mundo.

Primeramente debemos entender que significa la palabra democracia., Democracia proviene del griego *demos* (pueblo) y *cratos* (gobierno), es decir, el gobierno del pueblo. La democracia es una forma de organización del Estado en la cual la legitimidad de sus representantes está sujeta a una serie de mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren los ciudadanos o el pueblo.

La democracia parte como una forma de gobernar que para diversos tratadistas como Aristóteles, Durkheim, Platón, entre otros; entraba en la clásica clasificación tripartita que comúnmente los Estados implementaban para organizar su estructura pública. Esa clasificación corresponde a que la forma de gobernar puede hacerse a través de tres modelos: el primero era a través de una *monarquía* (el gobierno de una

persona), a través de una *aristocracia* (el gobierno de unos cuantos) y a través de una *democracia* (el gobierno de todos). Cabe destacar que esta democracia puede llevarse a cabo de distintas formas: 1.- de forma directa, referida a que las decisiones son adoptadas directamente por el pueblo; 2.- de forma indirecta o representativa, referida a que las decisiones serán adoptadas por el pueblo pero a través de sus representantes comunes y; 3.- de forma semi directa o participativa, es cuando se crean mecanismos de participación ciudadana para que el pueblo tenga una influencia directa en las decisiones públicas, esta forma se puede llevar a cabo a través de tres mecanismos, el primero es el llamado *plebiscito*, en el cual el pueblo elige si una propuesta es benéfica o no. para ellos; el *referéndum* se da cuando el pueblo acepta o no la aprobación final de una norma jurídica; y la *iniciativa popular* se genera cuando un grupo de ciudadanos unidos proponen la modificación de una ley o precepto.

En casi todos los estados democráticos consideran como fundamentales las prerrogativas de votar y ser votado, y obviamente sobre este derecho conlleva una obligación que es, la de ejercer el cargo conferido por los ciudadanos. Esta representación popular, mencionada anteriormente, se logra mediante un proceso electoral en el cual todos los ciudadanos eligen de forma libre y auténtica a otros ciudadanos específicos que están postulados para ejercer ciertos cargos o funciones en el poder público., También hay que considerar que no todos los habitantes de un país democrático participan en la política, sino solo aquellos que poseen la ciudadanía

(mexicana) y dentro de este grupo, solo los que eligen participar, ya sea a través del voto o mediante otro proceso de participación ciudadana (plebiscito o referendo), con esto podemos recalcar que en todo proceso electoral ya sea este, federal, estatal o municipal descansa en el supuesto de una representación popular.

Para Hans Kelsen, la democracia representativa significa que *la voluntad representada en todo orden jurídico es idéntica a las voluntades de los súbditos o del pueblo*. La voluntad libre del ciudadano para elegir lo que más le convenga a través de su representante hace que la misma democracia lleve inmersa la característica de ser liberal y debido a esto podemos englobar una serie de condiciones para ejercerla: 1.- Existe una Ley Suprema que constituye un límite para los poderes y controla el funcionamiento formal del gobierno; 2.- el derecho de votar y ser votado en las elecciones populares; 3.- existe una libertad de expresión; 4.- la libertad de prensa y el acceso a información propia del gobierno, y; 5.- la libertad de asociación.

Desde la Constitución de 1824, la primera desde el México Independiente, se concretó el carácter de nuestra democracia. De esta manera, constitucionalmente en el artículo 40 establece que, El estado mexicano está constituido en una república representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero finalmente unidos en una federación, así como también a través del artículo 39 establece que la soberanía de todo el país reside o recae únicamente en el pueblo, pero

que esta es ejercida por medio de los Poderes de la unión y de los estados en sus respectivas competencias constituyendo lo que llamamos *el pacto federal*. Así mismo en su artículo 41 prevé que los Poderes de la unión y los estados federados se van a renovar en un cierto tiempo mediante elecciones libres y auténticas, esto obviamente con el fin de que las personas que detenten el poder se mantengan en el de forma indefinida, lo cual representaría un provecho personal en detrimento del interés público, además se restringiría el acceso a los ciudadanos de formar parte del poder público.

Es por ello que los cargos de elección popular a nivel estatal y federal se renuevan cada seis años en el caso del Poder Ejecutivo y cada tres años en el caso del Legislativo y los ayuntamientos.

### **3.4. Antecedentes respecto al servicio civil de carrera en México.**

#### **3.4.1. Época Virreinal.**

Cabe mencionar que desde mediados del siglo dieciocho, bajo la creación de la Secretaría Virreinal en 1742 se reformó de manera concreta el sistema administrativo que imperaba en dicha época, en el cual se dividió el ejercicio público en diferentes departamentos como el de la profesionalización de funcionarios, el de la renovación de estructuras gubernamentales y el de la depuración de procedimientos. Sin embargo esta reforma no tuvo mucha



eficacia, debido a que la designación de puestos públicos se siguió haciendo por otros medios pero que finalmente carecían de dispositivos legales, claros e imparciales de ingreso.

A través de las diversas constituciones que nos han regido, como las que se pueden citar las de 1812, 1836, 1857 hasta la de 1917 que nos rige actualmente, ha habido una serie de cambios en relación a los servidores públicos, pero más que nada tiene que ver con cuestiones de responsabilidad de los servidores públicos dejando menos importancia a los aspectos de estabilidad, desarrollo y profesionalización en el empleo público.

El servicio civil de carrera no se propone hasta el año de 1911, cuando un proyecto de ley presentado a la Cámara de diputados tenía como propósito implementar un servicio civil, pero este nunca fue aprobado. Sin embargo cabe señalar que en cuanto a beneficios otorgados a servidores públicos, se crearon mecanismos de seguridad social a fin de ofrecer estabilidad en el empleo, a través de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, expedida en 1925, se establecieron un conjunto de formalidades necesarias para regular a los servidores públicos en la admisión, en el escalafón, así como también en la separación de sus cargos.

#### **3.4.2. Periodo Post revolucionario**

En este periodo, lograron profundizar un poco más a lo que realmente era aplicar una figura de servicio civil para

los servidores públicos; cabe destacar que "...En el año de 1931, siendo Presidente Constitucional Pascual Ortiz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo. En su artículo segundo se estipuló que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran"<sup>8</sup>. Años después se expidió el *Acuerdo sobre Organización y funcionamiento del Servicio Civil*, el cual específico en su parte conducente un sistema más formal de servicio civil, en su contenido se manejaban conceptos importantes como el del ingreso al servicio civil, de los permisos y licencias, de los derechos y obligaciones sanciones, entre otros. También una gran relevancia tomó el Servicio Exterior, estableciendo una sola carrera administrativa que se olvidaba de los puestos permanentes, mediante la aplicación de determinados exámenes para la conservación del cargo, también se hizo una reclasificación de funcionarios, atendiendo a dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera.

En el año de 1935 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), presentó un proyecto de ley que hablaba sobre un servicio civil de carrera para los cargos públicos. "...En el se hablaba de la necesidad de contar con un sistema de ingreso a la Administración Pública a través de concursos de oposición, con servidores públicos profesionalizados y con la posibilidad de hacer una carrera administrativa...".<sup>9</sup> Este proyecto no fue tomado en cuenta por las Cámaras, pero quedó el precedente como un trabajo serio, fue parte de la *Revista*

---

<sup>8</sup> Martínez Puón, Rafael, *Op. cit.*, nota 1, p. 113.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.115.

*Política Socialk*, misma que forma parte de legajo del Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR.

En el año de 1943, El Presidente de la República propuso una Comisión Intersecretarial con el objeto de formular un Plan organizado y coordinado para el Mejoramiento de la Administración Pública, este plan consideraba que si se suprimían servicios que no eran indispensables y que se el personal administrativo estuviera mayormente preparado por lo tanto generarían un mejor aprovechamiento de los fondos públicos, sobretodo para atender mejor a los sectores mas desprotegidos.

Cabe destacar que respecto al Estatuto de Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión desde su publicación en 1941 se quiso adentrar mas en la implementación de un servicio civil pero desde sus inicios no lo logró, no fue hasta 1960 cuando pudo elevar a nivel constitucional la necesidad de establecer sistemas que admitiesen a los trabajadores ascender de cargos, pero solamente en base a conocimientos, capacidades, aptitudes, comportamiento y antigüedad, esto fue plasmado en la Carta Magna el 5 de diciembre de ese mismo año, como una incorporación al texto del artículo 123 en su apartado B. y Fue con esto un claro reflejo de que en 1963 la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, se introdujeron en varios de sus artículos, métodos que obligan al Estado a promover sistemas escalafonarios y otorgar ascensos en todas sus dependencias, pero cabe mencionar que la figura del servicio civil como

sistema paso desapercibida, no fue hasta a finales del 84' que se hizo una adición al artículo 35 consistente en la creación de una *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*.

Con esto queda bien claro que hubo muchos intentos por adoptar y desarrollar propiamente una figura de servicio civil en la administración pública con todas sus bases y todas sus formas de organización.

### **3.4.3. Alcances de este proyecto (periodo de 1964-2006) .**

En 1965, la Comisión de la Administración Pública (CAP) dependiente de la Secretaría de Gobernación, entre una pluralidad de acciones, se propuso estudiar de manera profunda el funcionamiento de la Administración Pública Federal, con el propósito de simplificar sus estructuras y sus procedimientos, así como también de subsanar sus deficiencias para que su ejercicio fuera más encaminado a contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno. Pero las tareas de dicha Comisión se vieron reflejadas en el *Programa de Acción del Sector Público*, el cual tuvo su función en desde 1966 hasta 1970, el cual sirvió de ejemplo para lograr establecer las *Bases del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976)*, creadas por la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia; tales bases contemplaron un subprograma en materia de recursos humanos, en el cual intentaba tener un personal con

una conciencia óptima para el servicio público, una actitud responsable, dinámica e innovadora.

Como producto de tales Bases, en diciembre de 1972 se creó la Comisión de *Recursos Humanos del Gobierno Federal*, en el cual se previeron mejores sistemas de organización de personal correspondiente al objeto o materia para los cuales estaban encargados, así como también establecer la normatividad concreta a regular las condiciones de trabajo de los servidores públicos. Pero sin lugar a dudas donde se generaron las condiciones de especialización y capacitación de los servidores públicos fue a través de la creación de Comités Técnicos, formalmente conocidos como Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos mismos que se basaron en dos tareas fundamentales, por un lado la que garantizaba la congruencia y viabilidad (COTECURH), y por otro lado la de capacitación (COTECUT). "Sin lugar a dudas, la creación de figuras como la Comisión o Comités Técnicos obedecieron al nivel de especialización y racionalidad administrativa que requerían las áreas y funciones de la Administración Pública en esos momentos, de ahí la trascendencia de incluso ir formando cuadros administrativos, a través de estas figuras, para que se comenzaran a especializar en la administración de personal."<sup>10</sup>

En 1975 entró en vigor la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la cual tenía por objeto regular el reconocimiento público que hace el Estado de aquellas personas que por su desempeño y sus actividades merezcan los

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 117 y 118.

premios, estímulos y recompensas que la misma establece; Los premios serán una facultad exclusiva del Presidente de la República el otorgarlos, mientras que los estímulos y las recompensas serán por parte de la Administración Pública.

“En el mismo periodo, se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, su creación obedeció a la necesidad de adecuar la Administración Pública a lo que exigía el desarrollo económico, no menos es social, se subrayó entonces ya la de establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo y judicial, gobiernos estatales y municipales”.<sup>11</sup>

Esta Coordinación General elevó su categoría cuando elaboró un Programa relevante y ambicioso que se denominó *Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*, el cual estaba integrado por diferentes subsistemas como: el de planeación y organización, empleo, remuneraciones, capacitación y desarrollo, información, evaluación, entre otros.

Como antecedente inmediato de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera de 1983, se crearon *Las recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal*, este documento fue elaborado en septiembre del 1978, por los Comités Técnicos antes mencionados, el COTECURH Y EL COTECUC; En tal documento se analizó y se

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.119.

emitieron un conjunto de estudios y recomendaciones en base a las características del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

En el periodo de 1982 a 1988, la Administración Pública Federal reestructuró sus instrumentos orgánicos con facultades para fomentar las políticas de recursos humanos, como producto de esta reestructuración fue creada la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto; Las atribuciones que tenía esta Dirección eran las siguientes: " Promover las normas en materia de administración y desarrollo de personal federal, proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la Administración Pública Federal, establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas, formular criterios respecto con los sistemas escalafonarios de las dependencias del gobierno federal, dictar normas sobre el registro del personal civil y estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las juntas directivas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones".<sup>12</sup>

Cabe mencionar que esta dirección fue idónea en adoptar diversas técnicas para la administración del personal

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 121.

público, en la cual conto con cinco áreas fundamentales: 1.- Normatividad y Evaluación; 2.-Organización del Gobierno Federal; 3.- Análisis y Registro de estructuras salariales y ocupacionales; 4.- Informática y Documentación y; 5.- la de Integración y Control.

“Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1988, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo que tenía como competencia la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio civil de carrera...”<sup>13</sup>

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo que rigió desde el 83' hasta el 88', se derivó el acuerdo por el cual se creó *la Comisión Intersecretarial del servicio civil*, como un instrumento de coordinación del Ejecutivo Federal para instaurar el Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal y así promover las herramientas necesarias a cada dependencia que formaba parte de esta administración.

El Plan Nacional de Desarrollo que formó parte del periodo de Ernesto Zedillo, cambió la denominación por este servicio civil, utilizando esta figura más bien como un *servicio profesional de carrera*, el cual promovía el concepto de capacitación como un requisito indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.122.



tecnológicos que van aconteciendo para así contribuir mejor para la sociedad.

Este plan creó un Programa Sectorial denominado *Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)* en su subprograma denominado *Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público*, planteó como uno de sus principales objetivos: *Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.*

En diciembre de 1994, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo creó un órgano adscrito a la titularidad de esta, llamado La Unidad de Desarrollo , la cual tuvo como objeto la profesionalización y capacitación de los servidores públicos, pero sin adentrarse tanto conforme a los procesos de selección, ni en la carrera administrativa, conceptos que forman parte de un servicio civil a manera de órgano central. Finalmente sobre las acciones de profesionalización, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de sus centros de calidad, solo profesionalizó a un cierto número de servidores en temas generales como la calidad total, reestructuración de procesos, planeación estratégica, etcétera. Pero dejo que cada dependencia se encargara de sus temas, pues iban encaminados a ser estos mayormente especializados.

Ya en 1998 es creada la Unidad del Servicio Civil, dependiente esta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual dicha Secretaría años antes ya había elaborado el proyecto de ley respecto al servicio civil. La unidad de servicio civil representa el órgano mediante el cual se vio una estructura más centrada y compleja de un proyecto de servicio civil de carrera, vertientes las cuales se enfocaban en: a) Tener un sistema de reclutamiento claro y abierto con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general, b) El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones, c) La capacitación y la educación formal de los trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto, d) los sistemas de evaluación consistirían en la observancia a los procesos establecidos, el cumplimiento de los objetivos, e) la separación de todo servidor público será conforme: A la voluntad del mismo servidor, a tener mala conducta, a tener mal desempeño, a no tener un ascenso en siete años y por recorte de personal.

No debemos dejar de lado que todos estos intentos trataron de contemplar aspectos tanto jurídicos, como administrativos y políticos, pero sin embargo tuvieron muchas complicaciones, pues el régimen de nuestro país contenía aspectos democráticos y muchas veces autoritarios, que ya sean unos u otros es indudable que cada sexenio se generaba mucha flexibilidad de personal público, lo que generaba que a veces un proyecto no prosperara, además que aunque la titularidad del ejecutivo solo le correspondió a un mismo

partido político, indudablemente cada cambio de gobierno, se tornaba una variación en las estrategias, a veces radicales, y obviamente perpetraban mucho estos cambios en las estructuras de la administración pública, cosa que un sistema tan grande y tan complejo como el servicio civil de carrera, requería de un constante trabajo y sobretodo de una armonización entre los órganos y Unidades administrativas que en su debido momento deseaban poder implementarlo.

## **CAPÍTULO IV.**

### **EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, COMO UN SISTEMA ALTERNO PARA LA CAPACITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MÉXICO.**

#### **4.1. Generalidades.**

En México, han existido una multiplicidad de intentos por establecer un sistema de profesionalización para los funcionarios públicos, hoy en día existe esa voluntad reflejada en una Ley que establece un servicio civil de ingreso para aquellos funcionarios públicos que desplieguen sus actividades en la administración pública federal, así como también existe para el Senado de la República, un estatuto de un servicio civil, en el cual se prevén de forma similar, ciertos principios, derechos y obligaciones que busca de forma exhaustiva la profesionalización del personal que integra la Cámara de Senadores.

Referirse a un servicio civil de carrera, es hablar de una re conceptualización de las tareas del personal

administrativo y de los sistemas relacionados a los servidores públicos. Este sistema no requiere del consentimiento de las autoridades de las dependencias ni de las unidades administrativas, ya que se trata de un proceso autónomo y auto dirigido por la titularidad del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública, los cuales ofrecen un sistema de ingreso y desarrollo operado por cada una de las dependencias públicas federales comprendidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Este sistema modernizado, ofrece programas de desarrollo a los servidores públicos, para permitirles actualizarse y capacitarse de forma adecuada y sobretodo para generar promociones que los beneficien es su trayectoria de carácter permanente a través de su carrera administrativa, haciendo frente a los diversos esquemas de funcionamiento que han afectado de gran forma el desempeño gubernamental y propiciando un sin número de prácticas que han viciado el correcto funcionamiento de los organismos públicos en sus tres niveles de gobierno. Y que de igual forma se debe analizar las perspectivas que tengamos para lograr que en los gobiernos de nuestro país se disponga de hombre y mujeres con mayor y mejor trayectoria para brindar más y mejores servicios públicos.

Hay que destacar que este presente trabajo trata de demostrar lo importante que puede ser si los funcionarios públicos que nos rigen tuvieran una mejor preparación, pero evidentemente el avance que genera el servicio civil de carrera es un elemento favorable pero solo para aquellos

sujetos que forman parte de la administración pública y no para los cargos de elección popular, que si bien es cierto estos cargos adquieren legitimidad con la plena voluntad del pueblo, pues es eso descansa nuestra soberanía, no debemos dejar de lado que estos cargos refieren las pautas a seguir en materia política, económica y social en todo el país, claro hablando de estos cargos a nivel federal y que por lo mismo hoy en día requieren una preparación académica superior, evidentemente que los procesos de modernización administrativa hay ayudado a ser mas eficiente y complejo el aparato administrativo para dar un mejor servicio a la comunidad, pero insisto en que también se debe prever aplicar estos sistemas o procesos a los cargos de elección popular, pues finalmente son los encargados de formular proyectos y políticas públicas a largo plazo, siendo esto importantísimo para el bien común de todos los ciudadanos.

#### **4.2. Origen Histórico.**

Los sistemas más recientes de servicio civil, tienen su reseña a través de los regímenes constitucionales en América y en Europa desde finales del siglo XVII, donde "...El empleado público deja de ser un servidor personal de la corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por leyes...".<sup>14</sup> En 1979, la Declaración de los Derechos Del Hombre y del Ciudadano en su artículo 26 proclamó el principio de igualdad entre todos los ciudadanos, con el objeto de que estos sean admitidos en toda clase de empleos y

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 66.

cargos públicos según la capacidad que posean. A partir de esto se consolidó el servicio civil de carrera a través de dos principios o pilares fundamentales: la igualdad y el mérito.

El desarrollo del alto funcionariado, la centralización del poder y la expansión de las funciones estatales hacia otras fronteras va generando una clase funcionarial más consciente en su actividad pensando en lograr Estados cada vez más fuertes y competitivos administrativamente. La centralización en Francia utilizó sumamente la acción de intendentes regionales que consiguen a través del tiempo mantener sus cargos de forma hereditaria. En Prusia esta burocracia con tintes aristocráticos alcanzó un poder sin medida que ya en los comienzos del siglo XVIII el centralismo fue sofocante con el nombramiento de los *steuerrat* por Federico Guillermo II, los cuales controlaron los gobiernos locales y regionales de todo el país. En España subsistió la Administración señorial de forma paralela a la que tenían los municipios, pero cabe destacar que muchos de ellos tenían un autogobierno. En Inglaterra no hubo un control territorial tan expansivo y se le dio más libertad a los Jueces de Paz en el ámbito local.

Conforme a esto y a otros aspectos, el aparato administrativo se va consolidando de forma equilibrada con la conciencia nacional.

Ante la inmensidad de conocimientos y capacidades que requiere el Estado, empiezan a gestarse en el siglo XVII las

denominadas *ciencias cameralistas y de policía*, estas ciencias generaron una conciencia acerca de los conocimientos técnicos aplicados a los servicios que eran prestados por el mismo Estado, los cuales en su gran mayoría eran ejercitados por una clase funcionarial no tan capaz, pero finalmente organizada en departamentos ministeriales.

..."El origen del servicio civil moderno se relaciona con la producción histórica de cinco fenómenos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo y 5) la selección por mérito e igualdad...".<sup>15</sup> La adaptación de estos principios en la legislación de cada país fue parte de un proceso largo y distante, fuertemente ligado a la evolución socio-política y a las concepciones culturales que se tenían en esa época.

Cabe destacar que los españoles fueron el primer país en adoptar un Estatuto General de la Función Pública en 1852, los italianos tras tener el precedente de una ley en 1853 establecieron una carrera administrativa que tuvo cabida a partir de 1908, paulatinamente la fueron implementando otros países europeos. En los Estados Unidos de Norteamérica la *Pendleton Act* de 1883 supuso la abolición del sistema de despojos o botín político e implicó el nacimiento de un Servicio civil, el presidente Roosevelt quien fue parte primordial en la Comisión del Servicio Civil, impulso un sistema de mérito para formar parte de dicha comisión, y no fue hasta 1978 cuando se concretó la *Civil Service Reform*

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.67.



bajo el mandato del presidente Carter, reforma cuyas características se asemejaron mucho al modelo actual de servicio civil.

#### **4.3. Concepto de Servicio civil de Carrera.**

Un sistema u organización de servicio civil nos ofrece una regeneración del papel del personal y un conjunto de sistemas administrativos relacionados a los servidores públicos. Este sistema implica un procedimiento objetivo para que todo servidor público ingrese, se desarrolle y así contribuya a los fines de la administración pública. En dicho desarrollo obviamente será fundamental la capacitación y la actualización sobretodo respecto a las grandes innovaciones, así como también los grandes conflictos que emergen en toda administración por parte de un Estado.

Este sistema no depende de las voluntades de cada dependencia pública, sino del gobierno central desprendido hacia cada una de sus instituciones, las cuales su correcto funcionamiento fortalecerían las prioridades del gobierno, en el cual el titular del mismo refrendaría su alto cargo para favorecer a su sociedad tal y como lo prometió. Así como también, lo relevante de este sistema es finiquitar las típicas prácticas y tradiciones burocráticas que han imperado en el funcionamiento administrativo del personal público generando corrupción, desviación y desperdicio de recursos, ineficacia en proyectos públicos, así como también la falta de continuidad en los programas.

Primeramente hay que dejar bien claro porque los Estados conciben a esta figura como un sistema o como un servicio, de acuerdo a ello hay que entender que por sistema se entiende un conjunto de partes o elementos relacionados entre sí para lograr un objetivo, y el servicio representa esa serie de actividades que buscan responder a las necesidades de un cliente o sector en particular, en este caso sería la sociedad la beneficiaria de todos los fines que buscan dichas actividades, pero destacadamente se pueden combinar estos dos conceptos, porque finalmente estos llevan a cabo múltiples funciones que determinan a un grupo de sujetos, que en este caso sería el personal público, en México se puede concebir a este conjunto de personas o sujetos como un todo organizado en un sistema que presta un servicio, un servicio dirigido a satisfacer las necesidades de la población.

Un sistema de personal público busca la disponibilidad de su personal mediante la aplicación de disciplinas, reglas referentes a las diversas condiciones en que se encuentren, y de acuerdo a un sistema de servicio civil plantea lo mismo, pero considerando aptitudes y actitudes necesarias para el desempeño eficiente de las actividades encuadradas en el cumplimiento de su función frente a una colectividad, "...esto significa garantizar a la ciudadanía la profesionalización y la objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad...".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Narváez Salinas, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo. *Servicio Civil de Carrera en México, México*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2004; p. 92.

Conforme al art.2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se concibe al sistema de servicio profesional de carrera como *un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad*. Precisamente el sistema de servicio civil debe basarse en una filosofía y valores que lleven inmerso en sí mismo el sentir de una sociedad y con un código de ética verdadero para lograr una actuación pública responsable, eficaz y transparente, siendo todo esto proporcional, ya que en la medida en que se logre todos estos elementos, se logrará responder de mejor forma a las situaciones problemáticas que se encuentran en nuestra sociedad.

La profesionalización obviamente va de la mano con la función pública que pretende desarrollarse en este sistema, en nuestro país se ha hecho referencia a este aspecto en la necesidad de contar con profesionales en los cargos públicos que puedan ascender debido a su preparación y calidad. "Como bien señala Ricardo Uvalle, la profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional. Con la profesionalización tanto el gobierno como la administración adquieren otro perfil institucional".<sup>17</sup>

"En un sentido más práctico entendemos la profesionalización del servicio como: La necesidad de establecer formalmente un catálogo de puestos que integren

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.94.

las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, definir con claridad y certeza la naturaleza de éstos y la relación de funciones que les corresponden; y, determinar con igual precisión y claridad las calidades profesionales y aptitudes personales que deben reunir quienes ocupan dichos cargos y puestos".<sup>18</sup>

#### **4.4. Principios rectores del servicio civil de carrera.**

Este sistema cuenta para su correcto funcionamiento, en una serie de principios y valores que le dan a su estructura un peso específico y así genere los resultados que se esperan tanto los funcionarios públicos que se desempeñen dentro del servicio, como también el gobierno y la sociedad en general.

El servicio civil de carrera como sistema, debe sustentarse en dos principios fundamentales que son: Un sistema de evolución y aptitud para el cargo mismo, así como también tener una garantía de seguridad, estabilidad y permanencia en el cargo que estimule la profesionalización de los funcionarios públicos.

Para que este sistema de servicio civil pueda comenzar a gestarse, se requiere del apoyo incondicional de los mandos medios y superiores de la administración pública, que exista

---

<sup>18</sup> Cuevas Plancarte, Rubén, *Profesionalización del servidor público; ¿Servicio civil de carrera?*, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El servicio público de carrera en los Órganos de control estatales y municipales, México, 1999, p.20.

un verdadero régimen democrático, que el mismo servidor público desee ejercer su profesión y para ello tome en cuenta a la Administración pública como una opción importante para desarrollarla, y que pueda darse cuenta que es fundamental la lealtad para con las instituciones públicas, así como es de leal su ingreso al sistema, pues es con base en méritos propios, el servidor público debe lograr establecer una base de recurso humanos, estructurando la administración pública de acuerdo a sus propias necesidades, fusionando al servicio civil con el desarrollo nacional, por ello es necesario que el diseño de su carrera administrativa se pueda ajustar a la realidad histórica y contextual presente en nuestro país.

Conforme a la profesionalización con base a los méritos del servidor público, es necesario poder establecer reglas diferentes en la relación habida entre las instituciones y los servidores públicos, para evitar la discrecionalidad en la contratación y deslinde de personal, ofrecer una serie de incentivos referente al correcto desempeño, al desarrollo profesional con certeza y al desarrollo creciente en sus áreas de especialización.

El servicio civil de carrera busca precisamente evitar que ciertos grupo que llegan al gobierno intenten permanecer en la función administrativa, así como también busca desligar de forma definitiva la ambición que puedan tener los integrantes de esos grupos respecto a la administración pública. También es pertinente señalar que existen cargos públicos que aseguran un alto grado de lealtad y honradez, pero no siempre cuentan con la calificación suficiente para

ocuparlos; Pues el servicio civil no solo es buen comportamiento, sino también es competencia e igualdad de oportunidades para todos los que forman parte. De acuerdo a esto podemos establecer que el servicio civil de carrera como sistema, debe fijarse en principios y valores como la eficiencia, la productividad, la seguridad en el empleo. Para establecer una administración pública eficiente, forzosamente debe establecerse una profesionalización, un sistema idóneo de capacitación, de selección y de movilidad horizontal y vertical.

La eficiencia o efectividad de la administración pública, solo puede generarse cuando una serie de elementos positivos, como: la sana administración, recursos específicos, técnicas simplificadas., permitan mejorar sustancialmente los trámites administrativos. Por otro lado, el principio de lealtad debe permear sumamente en las acciones de sus integrantes para que todas ellas se puedan traducir en un servicio eficiente a favor de la ciudadanía, la lealtad del funcionario es reservarse sus intereses personales, solo atendiendo los que competen a razón del Estado, incluyendo la conservación productiva de la sociedad y la esfera pública en la cual convergen los individuos, los grupos, las empresas y las organizaciones ciudadanas. Cuando existe lealtad pero predomina la ineficiencia, esta lealtad se pierde; Ya que ambas, la lealtad y la eficiencia representan el sello característico de toda institución de gobierno responsable con su ciudadanía.

También cabe señalar, que en una sociedad democrática las decisiones y acciones administrativas del sector público no solo deben girar sobre el principio de eficiencia o eficacia, debido a que existen otros principios y valores que las instituciones gubernamentales deben plasmar en su actuar, como: la justicia social, la equidad, la protección a las leyes, el apego a la ley, la protección de los derechos civiles y la honradez en la gestión pública. Como los señala Norberto Sánchez "...Establecer un servicio civil profesional y políticamente neutro que proporcione un servicio puntual y eficiente en respuesta a las necesidades de la nación: libre de poder, pero leal a los requerimientos del gobierno..."<sup>19</sup>, de ahí que sea menester crear un régimen de obligaciones para los servidores públicos a fin de que produzcan con calidad e imparcialidad en la práctica de sus funciones.

Conforme a la seguridad en el empleo, debe existir una normatividad que regule igualitariamente a los trabajadores tanto de base como de confianza, el derecho a formar parte de un sindicato debe ser genérico y no parcial; Pues para el logro de metas los beneficios o los detrimentos los presencian de forma común todos los trabajadores, pues de no existir esta diferencia podría suceder claramente ascensos de los trabajadores de base al rango de puestos de confianza por méritos individuales y por ende sus remuneraciones sería justas y acordes con su desempeño y capacidad y con muchas posibilidades de obtener, al término de su carrera, condiciones dignas para su retiro. Pues obviamente este

---

<sup>19</sup> Sánchez Chávez, Norberto, "Reflexiones acerca del servicio civil de carrera", *Revista Prospectiva*, México, nueva serie, año 4, número 11, enero-noviembre de 1998, p. 45.

sistema busca mejores servidores públicos, y si no garantizamos su ascenso y estabilidad en el empleo, como consecuencia, el desarrollo profesional que haya obtenido nunca se va a ver reflejado en una función mejor jerarquizada generando una barrera para el mismo servidor y una normal apatía en la función a cargo que esté desempeñando.

También es importante señalar, que la productividad que genere la función pública por parte de sus servidores va de la mano con el sistema de incentivos que se tenga, sobretodo dirigidos hacia los trabajadores de base; Pues debemos dejar bien claro que el salario recibido por el servidor público es para que labore bien, el trabajo excelente no se premia, por ello debemos cuidar este sistema de estímulos pues no se puede premiar igual al que trabaja por cumplir con su deber, al que trabaja con mayor esmero y trata de cuidar mayormente la perfección con la cual lo realiza. Por lo que atañe a los funcionarios públicos de confianza, sucede algo en particular, al servidor público de confianza pesa la marca del olvido, y de la incomprensión, con lo que de hecho se encuentran sometidos a la opinión y voluntad del superior jerárquico, el cual, por ende favorece o perjudica su carrera. La oportunidad para ascender, reside en suma de pensar, o suponer lo que desea el superior y no cumplir con los programas de trabajo y por tanto con la sociedad.

De este modo, al crearse un servicio civil de carrera es de presuponer que el funcionario público va a tener un tiempo de espera o estancia dentro de un puesto específico, transcurrido dicho tiempo, deberá abrirsele la oportunidad de



ascenso y si por cualquier causa o por no haber reunido los requisitos para esa promoción se ha quedado estático en ese lugar, por lo tanto habría que reubicarlo en otro lugar, es decir, que ya no pueda formar parte de esa estructura administrativa, sino en otra área de la administración pública donde pudiera desempeñarse.

Cabe destacar que también como integrantes del servicio civil, deben guardar una serie de particularidades o peculiaridades que le darán más fuerza a los propósitos o fines de este sistema. Todo servidor público de manera individual debe contar también con una serie de principios y valores propios que lo caractericen en la práctica de sus funciones.

El principio de mérito obedece a que toda persona que tenga interés en ingresar a la función pública, debe demostrar que cuenta con la capacidad y las suficientes cualidades para desempeñar correctamente el puesto, de igual manera, todo servidor público que forme parte del servicio civil de carrera debe manejar su comportamiento y desempeño con base en los méritos que posea y no a través de preferencias personales, familiares o políticas que goce.

Es importante resaltar que para el sistema de mérito que plantea el servicio civil no existirá la figura del *patronazgo*, por ser este sistema propende a generar ineficiencia, corrupción e incompetencia, pues precisamente en este servicio siempre cuidará que en el acceso a un puesto público, todos los ciudadanos son iguales frente al mismo.

También para todo funcionario público es necesario que tenga bien establecido el *principio de legalidad* del sistema, pues este principio y valor sostienen la importancia de que los funcionarios públicos conozcan el marco jurídico que los rige pues la manera en la que actuarán y se comportaran deberá estar apegada a lo prescrito por la norma.

*La Honradez*, es fundamental para cada servidor público, pues se ve condicionada su actuación a la manera en que forjan su comportamiento realizando sus funciones, de tal manera en que no puedan intentar algo que no este dictado en la norma, y de esta manera sus acciones y conductas no estarán expuestas a ser sancionadas, así como también este principio significará a fin de cuentas, el papel que tendrá cada servidor público respecto al déficit de confianza que existe en la mayoría de los ciudadanos referente a todo lo que significa autoridad.

Así como también, la *imparcialidad* juega un papel importante en el desplegar de sus actividad del servidor público, pues este principio se refiere a la forma en que deben desempeñarse los servidores públicos a pesar de cualquier preferencia política o personal o incluso a pesar de cualquier cambio de gobierno, en alguno países a este principio se le conoce como de *neutralidad*.

El profesionalismo, es también un principio fundamental en la actividad del funcionario público, ya que en toda acción o función que ejerzan los mismos, la tendrán que realizar con el mayor interés de que se generen resultados

positivos, tanto en dicha acción y función que desempeñen de manera individual, como también para con los servicios que presten a la sociedad. Cabe destacar que este principio va de la mano con otro importante también, que es *la responsabilidad*, esta consiste en que toda acción que realice el servidor público deberá ser por una iniciativa individual y con un compromiso con la institución y la ciudadanía en general.

“Estos principios y valores se consideran sumamente importantes ya que representan la parte axiológica de todo servicio civil de carrera. Su importancia radica en el impacto que tiene que generar en las actitudes, comportamientos, compromisos, desempeño, calidad de los servidores públicos que, a su vez, tendrá que reflejarse en el desempeño de la Administración Pública y demás instituciones pero sobre todo con los ciudadanos”<sup>20</sup>.

#### **4.5. Características sobre el servicio civil de carrera.**

La figura del servicio civil de carrera trata de manejar las diferentes esferas en que pueda desarrollarse el servidor público, pues cabe destacar que no solo este sistema cumple su objetivo al ingresar, preparar y capacitar a los servidores públicos para que cumplan su función de manera correcta, sino que también busca contribuir a dejar un sello característico en todo servidor público, una cultura de servicio, pues la existencia de un mecanismo de ingreso, un

---

<sup>20</sup> Martínez Puón, Rafael, *Op. cit.*, nota 1, p.70.

sistema de evaluación, la existencia de un sistema de profesionalización, la de una competencia intraorganizativa, la estabilidad en el empleo, la introducción de criterios de calidad y eficiencia, así como el establecimiento de un sistema de incentivos y promociones, sin lugar a dudas contribuye a la generación de dicha cultura.

Como hemos mencionado con anterioridad, el servicio civil de carrera nos ofrece una estructura muy completa para forjar el desarrollo de la función administrativa, pero no debemos dejar de lado, que en cada Estado que se implemente, va a generar diversos cambios, por los mismos modelos gubernamentales o tipos de gobierno que se encuentren establecidos. Pero en países democráticos como el nuestro si guardan algunas particularidades que puedan resultar positivas o negativas para el mismo gobierno en relación con la producción de resultados beneficiando a la sociedad.

Este sistema presenta diversas ventajas y desventajas que deben ser analizadas en cada caso específico ante cualquier gobierno que decida adoptarlo. De las ventajas se puede precisar el hecho de la estabilidad mayor que ofrece este sistema para con los funcionarios en sus empleos y así mismo tiempo lo salvaguarda de los intereses políticos que se encuentren inmersos, también les ofrece una normatividad seria y clara sobre los roles que deberán desplegar dentro de la institución; También los servicios civiles de carrera fomentan una fuerte transparencia en la actividad gubernamental haciéndole frente a la corrupción. Por último,

los servicios civiles de carrera dignifican la función pública, fomentan el profesionalismo.

Este sistema solo permitirá que los mejores candidatos sean los que obtengan los empleos, además de que ayuda a crear una memoria administrativa, es decir, favorece el desarrollo de proyectos y políticas gubernamentales a futuro, a largo plazo. Otra característica importante de un servicio civil de carrera es el sistema de incentivos manejados a favor de los servidores públicos, pues tiende a estimular de manera constante el trabajo realizado por los mismos.

Los funcionarios que actúan en dicho sistema, se comportan conforme a código de ética pre establecido que los lleva a tomar como referencia un conjunto de valores que se ven reflejados en un éxito profesional permanente, sin importar la tendencia o vocación a determinado partido político, pues cabe destacar que en la autonomía de este sistema, también se hace hincapié a que es indiferente a cualquier interés partidista del poder; Además cabe destacar que en cada funcionario seleccionado se cuida que reúna o garantice mas bien los principios de publicidad, igualdad y mérito y una vez que el servidor público es admitido en el proceso de convocatoria, debe ser seleccionado y por supuesto nombrado por la autoridad competente.

Estos beneficios que nos ofrece este sistema no podrían ser mejor explicados que lo que nos relata el autor Manuel Villoria "Hoy más que nunca es preciso tener una burocracia independiente y seleccionada por criterios de mérito y con

garantías de continuidad en su puesto. Al tiempo, hoy también es preciso transformar rasgos del modelo burocrático y generar políticas más participativas, trabajar en equipo, preocuparse de la calidad, pensar estratégicamente, etc. Es decir, que siendo reales los retos antes enumerados no es menos cierto que habrá que hacerles frente respetando los principios de igualdad, mérito y permanencia. Y ello por dos razones. La primera, es el recuerdo de los momentos previos a la entronización de la burocracia profesional, con la corrupción galopante y a la ineficacia permanente. La segunda, la consciencia de la importancia de la racionalidad, la profesionalidad y la seguridad jurídica para el mantenimiento de la democracia y para el desarrollo social y económico.”<sup>21</sup>

Ahora, en cuanto a las desventajas o perjuicios que pueda tener este sistema, se pueden identificar los siguientes: a) Que es un sistema de reclutamiento muy largo y excesivamente formalizado, b) Que hay un exceso en la especificación de actividades que crea *rigidez* en la distribución del trabajo, c) Las promociones mismas crean muchas barreras que dificultan los ascensos, d) La parcialidad en los sistemas de selección y evaluación y e) El establecimiento de un sistema basado en méritos necesitaría la implantación de mecanismos de monitoreo al funcionario público, lo cual resultaría muy costoso.

Con base a lo anteriormente señalado, es importante mencionar que la consolidación de un sistema con este va a

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 75.

depender o va a variar según el nivel de desarrollo tanto económico, como político, administrativo y social que dicho país tenga, y que finalmente estos contextos determinarán el modelo o tipo de burocracia que se necesite y sobretodo determinará la función de ésta con la sociedad.

#### **4.6.- Análisis referente a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración Pública Federal entro en vigor en nuestro país a partir del año 2003, con el objeto de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, Ahora bien en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, se consideraran como dependencias de la misma las siguientes: Las Secretarías de Estado (incluyendo sus órganos desconcentrados), los Departamentos administrativos y la Consejería Jurídica. Y por cuanto se refiere a las dependencias o entidades del sector paraestatal tienen la facultad de establecer sus propios sistemas de servicio civil, nadamas tomando como referencia los principios de esta ley de Servicio Profesional de Carrera, mismos principios que serán los de la legalidad, eficiencia, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género, los cuales engloban el sistema en todas su actividades cuidando la objetividad del mismo.

El sistema de servicio profesional de carrera, como ya lo hemos mencionado en este capítulo, busca dos cosas: La primera consistente en garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, y la segunda busca el desarrollo de la función pública con base en mérito para beneficio de la sociedad, es decir, va a existir un acceso de los servidores públicos al sistema para su mejor desarrollo en la realización de la función pública para la dependencia en la cual este laborando y esto obviamente se traducirá en un benefactor para la ciudadanía.

Cabe mencionar que este sistema va a encontrarse bajo el mando del sujeto titular del Poder Ejecutivo, o sea el Presidente de la República, así como también se encontrará dirigido y supervisado por la Secretaría de la Función Pública. Y para efectos de selección a dicho sistema, los servidores públicos que ingresen a través del concurso de selección van a tener la calidad de ser *eventuales* y *titulares*, entendiéndose por eventuales, aquellos servidores públicos que siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubiesen ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y también aquellos que hayan ingresado por motivo de un convenio, ahora referente a los trabajadores de base, cabe mencionar que si bien es cierto se van a sujetar de igual forma a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en el sistema, va a tener una restricción la cual consiste en que solo va a poder permanecer activo en el sistema si este se encuentra separado



de la plaza que ocupa o se encuentra bajo los efectos de una licencia o permiso para la dependencia pública en la cual labora.

El mencionado reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema. Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Todo aspirante a ingresar a dicho sistema, además de lo que señala la convocatoria, debe cumplir con los siguientes requisitos: I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar; II.- No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso; III.- Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público; IV.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y V.- No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

Ahora basado en el Catálogo de puestos referente a la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, los rangos de función de los servidores públicos en el sistema de servicio civil se clasificará en: a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe

de Departamento, y e) Enlace. Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley. Cabe mencionar también que este sistema no va a contemplar algunos cargos o puestos específicos que presten sus servicios para las dependencias de la Administración Pública federal centralizada, es decir, de ninguna manera podrán ser nombrados para formar parte de este sistema, dichos cargos son los siguientes: El personal que preste sus servicios para la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretarios de Despacho, Jefes de los Departamentos Administrativos, los Subsecretarios, Oficiales Mayores, los miembros de la Fuerzas Armadas, y todos aquellos sujetos que presten sus servicios mediante un contrato o sujetos pago por honorarios en las dependencias de gobierno.

Conforme a la estructura que guarda este sistema de servicio profesional, se va a subdividir para cumplir con sus funciones en siete subsistemas: El de planeación de Recursos Humanos, el Subsistema de Ingreso, el de Desarrollo profesional, el de Capacitación y Certificación de Capacidades, el de Evaluación del Desempeño y finalmente el Subsistema de Separación, Control y Evaluación. Mismos que se precisarán a continuación:

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que

requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;

b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;

c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;

d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.

e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

f) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

Finalmente, cabe destacar que para el funcionamiento y cumplimiento de todas las funciones y actividades que este

sistema requiere, se crearán tres órganos específicos para llevar el mando de este servicio profesional de carrera, el primero y como mas importante será la *Secretaría de la Función Pública*, pues esta misma es la encargada de dirigir coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, otro es el *Consejo Consultivo*, el cual fungirá como una instancia de apoyo a la Secretaría que teniendo como fin hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que faciliten y aseguren el desarrollo del sistema, y por último, son los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, los cuales son los encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

**CAPÍTULO V.**  
**ANÁLISIS A LOS ARTÍCULOS 55, 58 Y 82 DE LA CONSTITUCIÓN**  
**POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**5.1.- Requisitos necesarios para ser Diputado Federal, Senador y Presidente de la República.**

Después de haber mencionado los múltiples alcances que pudo tener nuestro estado mexicano respecto a la profesionalización de sus servidores públicos, hay que destacar que se tomaron en cuenta varias cuestiones para que el personal que integraba la administración pública y el Senado de la República tuviera una mejor capacitación, preparación, actualización y desempeño en beneficio de la función pública y de la sociedad misma. Pero esas implementaciones sobre una Ley y un Estatuto se quedan muy distantes conforme al propósito del presente trabajo respecto a la preparación de sus servidores públicos en esos altos mandos, ya que al exigir como requisito para ejercer dichos cargos públicos que se plantean, una educación superior, y

con ello se pueda establecer una posición o un estándar de forma general, para que aquellos funcionarios públicos puedan gozar de esta atribución y de esta forma se pueda tomar partida para lograr mejores resultados en su actuar gubernamental, con miras a lograr esa profesionalización desde el momento en que toma posesión del cargo, y no así durante el ejercicio del mismo mediante diversos programas y sistemas (como el Servicio Civil de Carrera), que sin lugar a dudas contribuyen a capacitar y/o profesionalizar a los servidores públicos, pero sería mejor su implicación, cuando ya estos tuvieran como base una educación superior.

Dicha implementación se plantea hacer a una norma de carácter constitucional en la cual, influirá directamente sobre estos cargos de elección popular, que en este capítulo se precisarán claramente para resaltar la importancia de dicha atribución, así como los aspectos que exalten esta necesidad, que finalmente le aqueja a la población en general.

Primeramente, entenderemos por *cargos de elección popular* aquellas funciones públicas cuyos titulares son determinados por la población mediante una elección directa, de primer grado.

Ahora los requisitos necesarios para acceder a un cargo de elección popular podemos definirlos como las características mínimas requeridas que debe reunir un determinado sujeto con el objeto de estar jurídicamente acreditado para aspirar a dicho cargo, y por consiguiente,

participar en el proceso electoral con la denominación o el status de *candidato*.

Estas características son de gran importancia, ya que han sido especificadas como consecuencia de un proceso legislativo, obviamente donde se generó un análisis basado en las experiencias de nuestro país, tomando en cuenta la voluntad popular y su contexto histórico-político cuyo resultado final es la definición del perfil idóneo que debe reunir un determinado candidato.

La relevancia que juegan estos requisitos en el proceso electoral es notoria; Si en determinado caso algún aspirante no cumpliera con todos, no se le debería denominar *candidato*, pero si se le otorgase ese carácter y con ello participase en el proceso electoral, se le debería declarar *inelegible* al candidato, con lo que el triunfo que hubiera ocurrido en las urnas no tendría efecto alguno; Claro surgiría un conflicto pues la voluntad popular expresaría sus inconformidades respecto a ello, sobre todo los electores que hayan sufragado a favor de dicho candidato triunfador, aunque el poder que tiene la voluntad popular jamás debe sobrepasar la coercitividad de una ley o para derogarla de alguna manera, ya que los requisitos de elegibilidad suelen ser establecidos en la ley suprema del país de que se trate, así como lo referencia Antonio Cabo de la Vega: " Teniendo en cuenta que toda inelegibilidad supone una restricción a un derecho fundamental, no cabe duda que debe estar establecidos en las leyes (y no ser contrarias a la posible regulación constitucional de las mismas), y que además, su



interpretación como siempre se trata de limitación de derechos, debe ser estricta”<sup>2</sup>

Los requisitos requeridos para ocupar un determinado cargo de elección popular, la doctrina los ha dividido en condiciones de elegibilidad y en impedimentos o incompatibilidades; Las primeras se refieren a las condiciones que conforme a la ley debe reunir un sujeto en atención a sus características propias, mientras que las segundas implican que se puede adquirir la calidad de candidato sólo si el sujeto interesado deja de estar dentro de cierto plazo que marca la hipótesis señalada en la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 55, 58 y 82, establece una serie de requisitos necesarios y de carácter obligatorio para que los cargos de elección popular, concretamente hablando de la figura del Presidente de la República, así como también de los Diputados y Senadores integrantes del Congreso de la Unión puedan acceder al cargo conferido.

El citado artículo 55 del mismo ordenamiento especifica que para ser diputado se requiere: “I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

---

<sup>2</sup> Cabo de la Vega, Antonio, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, p. 79.

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

Referente a dichos requisitos, es importante señalar que los mismos refieren condiciones de elegibilidad, así como impedimentos de forma indistinta en cada fracción., Por ejemplo, la edad que se requiere tener para acceder al puesto, así como la natividad que se maneja en referencia dicho cargo de elección popular, se tomarían como condiciones de elegibilidad, pues forzosamente debes estar dotado de ellos para ejercer el cargo. Contrario son las condiciones de inelegibilidad o impedimentos, pues el cargo de elección popular, en este caso el diputado deberá prever no estar en determinada función pública, pues si se encuentra en esa hipótesis deberá separarse de ella para poder fungir como candidato o ya siéndolo para poder ejercer el cargo en el caso de que resultara ganador.

Por otro lado cabe mencionar, que para ejercer el cargo de Senador con respecto al artículo 58 del mismo ordenamiento, prevé los mismos requisitos que se establecen para ser Diputado, sin embargo hace una modificación con respecto a la edad, pues para ejercer este cargo se requerirá tener *25 años al día de la elección.*

Por consiguiente, para aspirar a ser Presidente de la República se requieren los siguientes requisitos conforme al artículo 82 constitucional: “I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o

madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección."

De igual manera, los requisitos establecidos para este cargo refieren de forma sustancial las mismas condiciones e impedimentos para acceder al mismo.

A lo que se quiere llegar con esto, es que de acuerdo a esta investigación, se hace una significación especial hacia estos tres cargos de elección popular, pues a nivel federal representan la función legislativa y por otro lado se representa al supremo poder del pueblo encargado de ejecutar esas leyes, mismas que son las encargadas de establecer un orden jurídico en una determinada sociedad que de manera coercitiva se encarga de regular los actos de la misma, estableciendo una serie de derechos y obligaciones.

Por ello, analizando el contenido de los requisitos necesarios para acceder a ser Diputado, Senador y Presidente de la República, existe un vacío total de otro requerimiento que se refiera acerca de una preparación especial, alguna capacitación o formación personal específica que verse sobre alguna ocupación, actividad o estudio. Debido a ello, como se ha ido mencionando a través del presente trabajo, que para la trascendencia y la importancia que tienen estos cargos en la vida, el desarrollo y el rumbo del país, se necesita que el sujeto titular del mismo cargo de elección popular tenga una exigencia formal referida a la comprobación de estudios y que desde luego sería ideal que esos estudios correspondieran a un grado de educación superior, que como se verá más adelante en este capítulo *la educación superior representa el factor principal para impulsar el desarrollo nacional*, pues sin lugar a dudas proporciona una mejor formación tanto de tipo profesional como de tipo personal, logrando hacer mejores personas, así como también, mejores trabajadores.

## **5.2. La educación superior.**

Para entender en gran parte el motivo de este presente trabajo de investigación en relación con lo que pretende implementar, hay que tomar en cuenta el objeto principal de dicha implementación, que es el *nivel de escolaridad o educación superior*, y respecto a ello hay que partir desde el fondo y la importancia que tiene este aspecto para nuestro país en relación con nuestros cargos de elección popular ya especificados en este presente capítulo.

La denominación de *educación superior, enseñanza superior o estudios superiores* se refieren a un proceso compuesto por centros e instituciones educacionales que son posteriores a la educación media superior. En el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la norma básica en materia de educación, y a través de su fracción V especifica lo relativo a la educación superior: artículo 3º, fracción V.- *Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas incluyendo la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.*

Durante la segunda mitad del siglo XX, cuando México experimentó un proceso de industrialización y que sin lugar a dudas repercutió sustancialmente en su estructura económica y social, se aceleró la urbanización generando que todas las Instituciones que impartían educación superior hayan valorado la educación como un fenómeno preponderantemente urbano, y esto ha aparecido como consecuencia del crecimiento poco planeado de las ciudades y regiones.

A partir de las décadas de los ochenta hasta después de las crisis económicas que tuvieron lugar en 1976 y 1982, nuestro país transitó de tener un modelo de desarrollo sustentado a tener uno de crecimiento del sector externo. Actualmente México ha convenido once tratados de libre comercio donde se accede a mercados de 32 países en 3

continentes. El país es consciente que las nuevas sociedades están caracterizadas por el predominio de la información y el conocimiento y esto genera que se planteen nuevos escenarios con una profunda injerencia en el futuro de la educación.

Y posteriormente, ya en la década de los noventa las políticas en materia de educación superior en México se dirigieron al mejoramiento de la calidad y a la consecuente reforma que demandaba la sociedad del conocimiento, en esta década los programas nacionales de educación establecidos bajo las administraciones de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994; Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000; Hasta el sexenio de Vicente Fox Quesada, se adoptaron medidas gubernamentales cada vez más fuertes y comprometidas con los cambios en las Instituciones de educación superior consistentes en: a) Difundir diversos programas educativos a través de los gobiernos federal, estatal y municipal; b) Mejorar la calidad y cobertura de la educación superior; c) Tener una innovación educativa acorde con los problemas que tenga la sociedad; d) Métodos adecuados que generen mejores resultados tanto en la teoría como en la práctica; e) Emprender la creatividad, el desarrollo de las capacidades cognoscitivas y tener un espíritu crítico; y, f) El uso de tecnologías de información y comunicación.

Actualmente la sociedad mexicana es más urbana y moderna, sin embargo, coexisten lugares o regiones en el país que no se han beneficiado del crecimiento económico, la adaptación de las personas a los retos que implica este nuevo modelo ha acentuado la desigualdad de los mexicanos. Hoy en día las

barreras sociales han crecido y ha roto esquemas tradicionales, por ejemplo: la transformación que ha tenido el papel de la mujer, la presencia de población juvenil en la demanda de empleo, etcétera., Obligando a los diferentes niveles de gobierno a crear fórmulas políticas de cara a los retos de la población mexicana en el siglo XXI.

Indudablemente las Instituciones de Educación Superior juega un papel importante, pues ellas formarán el personal calificado que protagonizará el desarrollo económico y social del país, por ello estas mismas están obligadas a emprender una serie de reordenamientos para responder a las exigencias de la sociedad mexicana y del mundo. De acuerdo con el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006, se puede establecer que *la educación superior será la palanca impulsora del desarrollo social de la democracia, de la convivencia multicultural y del desarrollo sustentable del país.* La educación superior proporcionará a todos los mexicanos los elementos necesarios para su desarrollo integral, formando profesionales cultos, humanistas y científicos portadores de conocimientos de vanguardia y verdaderamente estarán comprometidos con las necesidades del país.

Es por ello que en este trabajo de investigación la educación superior representa un pilar muy importante en el actuar de los cargos de elección popular, pues exigirles esta atribución significa exigirles que redefinan mejor sus objetivos para diseñar un mejor país sabiendo que la sociedad mundial es cada vez más interdependiente y que nuestro país



está viviendo un proceso de continuos cambios en los órdenes económico, político, cultural y social. Pues realmente a esos cargos la educación superior les daría una sólida formación analítica para la toma de decisiones, la capacidad de elaborar estrategias a corto, mediano y largo plazo en relación con su función y en beneficio a la ciudadanía, también les dará una mejor comprensión del entorno globalizado y moderno que estamos viviendo, y sobretodo les aportará la capacidad de asumir los retos actuales que tiene nuestro país y que mediante proyectos legislativos, programas, inversiones, etcétera., se pueda disminuir o erradicar los problemas que le aquejan a los integrantes del mismo.

### **5.3. La educación superior para los integrantes del Poder Judicial. (Un estudio comparativo).**

El Poder Judicial de la Federación a través de los diversos órganos que lo comprenden, tiene la primordial facultad de administrar e impartir justicia, de vigilar el cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales y locales en jurisdicción concurrente o auxiliar, así como también, velar por la supremacía de la Constitución consistente que no exista ninguna ley o norma que la contradiga y sobretodo, se va a ser la encargada de proteger y salvaguardar los derechos humanos de todos los individuos mediante el juicio de protección correspondiente; Este mismo se va ejercer por conducto de I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II.- El Tribunal Electoral; III.- Los Tribunales Colegiados de Circuito; IV.- Los Tribunales Unitarios de Circuito; V.- Los Juzgados de Distrito; VI.- El Consejo de la Judicatura Federal; VII.- El jurado federal de ciudadanos, y VIII.- Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Para efectos de este presente trabajo, hay que destacar que los órganos antes mencionados comprenden que para el ingreso y promoción de cualquier servidor público a sus funciones se hará mediante el sistema de carrera judicial, "el mismo conforme al artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad." Las funciones más importantes que son ejercidas en tales órganos, así como la titularidad de los mismos está a cargo de sujetos profesionales y capacitados, sin olvidar obviamente que dicha ley orgánica les exige tener un *título de licenciado en derecho*, es decir para formar parte de sus respectivos tribunales y juzgados federales la ley les exige tener acreditada su educación superior; En el ámbito federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación les exige como condición tener una licenciatura en derecho a los siguientes funcionarios públicos: I. Magistrados de circuito; II. Juez de distrito; III. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación; IV. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; V. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro o Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; VI. Secretario de Acuerdos de Sala; VII. Subsecretario de Acuerdos de Sala; VIII. Secretario de Tribunal de Circuito o Secretario de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; IX. Secretario de Juzgado de Distrito; y X. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, en el ámbito local a través de las diversas leyes orgánicas que regulan a cada estado, prevé de igual forma esa exigencia en los sujetos titulares o encargados de sus Juzgados y Tribunales, cuyas funciones son primordiales para que se administre e imparta justicia de manera pronta y expedita, tales sujetos como: los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia, los Secretarios Generales de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, Los Actuarios Judiciales, los Jueces de Primera Instancia, Los Jueces Menores, etcétera.

Es previsible y entendible porque El Gobierno Federal y los Gobiernos Locales han establecido esa exigencia o esa obligatoriedad, de que por medio de sus leyes regulen ese aspecto consistente en que la mayoría de los funcionarios que presiden y actúan en los diversos órganos del poder judicial tengan una licenciatura, y es porque obviamente su función va

ligada a tener una profesionalización y más aún en derecho, pues el administrar e impartir justicia implica conocer ampliamente una serie de normas jurídicas, tener un criterio interpretativo sobre las mismas, así como también conocer el conjunto de procedimientos y procesos que se efectúan con el fin de establecer justicia en un determinado conflicto, ser autónomo en las decisiones judiciales que en dado momento tenga que establecer, realizar acuerdos, practicar diligencias, entre otras. Por ello ante la íntima relación que de manera constante van a realizar tales servidores públicos en apego a sus funciones de interpretar y aplicar el derecho, es perfectamente correcto que se les exija tener una licenciatura en derecho, de lo contrario nuestro sistema judicial sería un caos en detrimento a nuestra propia actividad gubernamental y sobretodo en detrimento a las libertades, los derechos y las obligaciones de todos los ciudadanos en México.

En base a esto, se trata de hacer hincapié que los cargos de elección popular tratados como materia de estudio y análisis en este trabajo, de acuerdo al artículo 49 Constitucional, forman parte medular del Supremo Poder de la Federación, hablando concretamente del Poder Ejecutivo y el Legislativo, pues la diferencia evidente que se trata establecer es que los sujetos titulares que integran la estructura y la organización de estos respectivos poderes, la ley Suprema y las diversas leyes orgánicas no les exigen tener una educación superior para ejercer su cargo (salvo los secretarios de despacho), caso contrario a los sujetos integrantes del poder judicial, pues respecto a estos, si se

les determina poseer una educación superior si es que desean aspirar a su cargo, en base a ello, surgen diversas cuestiones que son de suma importancia comentar; a) Existe una desigualdad; Pues acuerdo al funcionariado que actúa en dichos poderes, pues se está exigiendo una profesionalización a los sujetos encargados de interpretar las leyes y aplicarlas al caso concreto y no así a los sujetos encargados de elaborar dichas leyes; b) Existe una desproporcionalidad; ya que las capacidades y los conocimientos del personal que actúa en el poder judicial es mayor, al personal funcionando en el respectivo Congreso o en la titularidad del Poder Ejecutivo; c) A lo anterior se deriva una inequidad; al recibir más privilegios los sujetos encargados de crear las leyes así como el mandatario del ejecutivo, que los sujetos encargados de impartir justicia; y d) Existe una disparidad en su carrera; Pues en materia de ascensos y promociones los integrantes del Poder Judicial obtienen su jerarquía mediante exámenes objetivos de oposición con un grado de dificultad importante, mientras que los cargos de elección popular pueden llegar a ejercer el puesto sin ni siquiera poner a prueba sus conocimientos en ningún momento o etapa, solo con el impulso de su partido político y el consenso social de la ciudadanía les bastaría para acceder al cargo que desee.

## **CAPÍTULO VI.**

### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DIPUTADOS Y SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; FACULTADES Y ATRIBUCIONES.**

#### **6.1. La profesionalización y capacitación de los cargos de elección popular.**

El estado, a través del Poder Ejecutivo y Legislativo lleva a cabo toda clase de proyectos, programas, iniciativas de ley, acuerdos o tratados internacionales, nombramientos, entre otras múltiples funciones que más adelante se precisarán, pero que sin lugar a dudas en todo lo que realizan, afectan la vida de todos los ciudadanos, ya sea para el bien común de los mismos o para su detrimento.

Por esta razón es de interés fundamental o primordial atender su formación profesional y capacitación para realizar los actos de gobierno y generar servicios públicos con calidad y eficiencia.

A lo largo de este presente trabajo, se ha hablado acerca de la necesidad de dotar a nuestros cargos de elección popular en altos mandos de una preparación académica superior, sin lugar a dudas esto es fundamental por todos los beneficios que mencionamos anteriormente y que no solo el funcionario público tendría mejores conocimientos para beneficio de su cargo y para beneficio del pueblo, sino que también formaría una mejor persona intrínsecamente, una persona con valores como la honestidad, la lealtad, la ética profesional, etcétera. Pero por otro lado hay que tomar en cuenta que cada cargo o puesto tiene sus propias y particulares funciones.

Respecto de los tres sujetos objeto de estudio en este presente trabajo, cabe destacar que sus facultades o funciones son muy diversas, capaz si tengan el mismo fin, consistente en que las actividades que lleven a cabo en el ejercicio de su función beneficie a todos los ciudadanos, pero finalmente no dejan de tener cada uno en su respectivo cargo que le corresponda, sus propias características, y para ejercerlas de forma correcta y concisa muchas de las veces tener una educación superior o licenciatura no les asegura que la función en particular que estén realizando o el puesto que estén ejerciendo, lo van a hacer de forma correcta o lo van a llenar perfectamente respecto de todas las expectativas que se tengan de él, pues obviamente el tener una educación superior les da un conocimiento, pero este es muy generalizado, hay que focalizar esa formación profesional a la multiplicidad de actividades, asuntos o funciones que demanda el cargo, y sobre todo si se trata de cargos tan importantísimos como el Presidente de la República y los

Diputados y Senadores del Congreso de la Unión donde lleva inmerso el consentimiento de todo un pueblo para ejercerlos, y todas y cada una de las expectativas del mismo para con las funciones del mismo titular de estos cargos, pues sus decisiones van a ser trascendentales en la vida del país.

Sería ideal un Programa de capacitación para estos cargos, basados en estrategias probadas científicamente, para lograr un cambio en las habilidades y técnicas laborales generando ese gobierno flexible que tanto desean los mexicanos. "Es obvio que dicho cambio no se dará únicamente con la capacitación, pero sí podrá darse con el trabajo comprometido con de instructores, quienes, junto con los evaluadores del desempeño y de la capacitación, deben lograr un permanente cambio de actitud que lleve a los servidores públicos a la excelencia en el trabajo, a que mejoren constantemente la calidad en el servicio público y ofrezcan los beneficios a la sociedad mexicana"<sup>23</sup>

Existen muy diversos conceptos de lo que significa la palabra *capacitación*, pero para efectos de este presente trabajo, la podremos entender como *aquel proceso educativo por medio del cual determinado personal obtiene una serie de conocimientos y habilidades íntimamente relacionadas con sus funciones y que de manera sistemática se va desarrollando en un determinado ambiente laboral.*

Existen diversos tratadistas que diferencian este concepto con el adiestramiento y la consolidación o el

---

<sup>23</sup> Narváez Salinas, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo. Op. cit, nota 16, p.164



desarrollo, pues hacen hincapié en que la capacitación se debe emplear en aquellos sujetos calificados, encargados de tareas que implican conocimientos especiales, todo lo contrario es el adiestramiento, pues más que una serie de conocimientos solo es aprender un conjunto de técnicas secuenciales que se efectúa más en sujetos operativos no calificados que se encargan de realizar labores de naturaleza manual. Y referente a la consolidación y desarrollo muestra que solo es aplicado para los mandos medios y superiores que ya tienen conocimientos previos e idóneos respecto a su labor, solamente consistirá en aplicarles una serie de conocimientos innovadores y ejemplares de acuerdo a las situaciones que se están presentando al ejercer su cargo, más bien esto es conocido por todos como *una actualización*. Evidentemente como hemos mencionado antes, para efectos de que los cargos de elección popular a que nos referimos tengan una educación superior, sería necesario esto último que mencionamos, una actualización constante sobre los mismos para responder a las nuevas demandas sociales o situaciones que ocurran en un lugar determinado, y que este cargo tenga las herramientas y los elementos cognoscitivos suficientes para hacerles frente.

Para efectos de los cargos de elección popular multicitadamente comentados, podemos decir que hoy en día se tiene un servicio civil de carrera que actúa en beneficio de la Cámara de Senadores, para tal propósito la Cámara contendrá un *Centro de Capacitación y Formación permanente* de los servidores públicos del Senado con el fin de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo

parlamentario y administrativo en dicha Cámara, este sistema es parecido al implementado para los servidores públicos que integran la administración pública federal, comentado ya en este trabajo. Por lo que respecta a la Cámara de diputados, se tendrá también una *Unidad de Capacitación y Formación Permanente*, este mismo tomado como un órgano técnico que es responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los y de los funcionarios de carrera, esta Unidad estará a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de carrera.

Ahora bien, además de ello también existen Órganos de apoyo, que cabe mencionar que en sí no representan una capacitación directa pero si auxilian y complementan a cada una de las Cámaras, para que el funcionamiento de estas mismas sea lo más eficiente posible y sobretodo que se realicen conforme a lo previsto en la Constitución y en la respectiva Ley Orgánica del Congreso General. En base a esto la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría general, una Contraloría interna, una Secretaría de servicios parlamentarios, así como también una Secretaría de servicios financieros y administrativos, de forma similar la Cámara de Senadores tendrá respectivamente estos Órganos de acción, con las mismas funciones aunque nominalmente son llamados de otra forma. Podríamos resaltar, que estos Órganos de apoyo si tienen injerencia en el actuar de los funcionarios que integran las Cámaras pero lo hacen estableciendo mecanismos de control o planeación no mayormente de decisión, ya que por

otro lado llegan a tener una mayor fuerza en la actividad legislativa las *Comisiones y los Comités*.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39 establece que "Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales." Estas mismas funcionarán propiamente en la Cámara de diputados como en la de senadores, teniendo la debida autonomía las que actúan en una como las que actúan en la otra. Las Comisiones establecidas actualmente en la Cámara de diputados son: *Las comisiones ordinarias, La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias La Comisión del Distrito Federal La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Jurisdiccional*. Que por la importancia y trascendencia que van a tener las decisiones sobre cuestiones en diversos ámbitos o tareas específicas, las ordinarias representan el valor agregado del proceso legislativo, pues van a analizar y dictaminar sobre las iniciativas de ley o decretos que les sean turnados, así como los asuntos del ramo o área de su competencia, también son las encargadas de la información y el control evaluatorio sobre los distintos sectores que viven en nuestro país y que sobretodo reflejan una serie de pautas especializadas sobre cada uno de ellos, podemos mencionar entre las mas importantes, las Comisiones ordinarias en materia de: a) Agricultura y Ganadería; b) Comunicaciones; c) Desarrollo Social; d) Ciencia y Tecnología; e) Energía; f) Función

Pública; g) Hacienda y Crédito Público; h) Relaciones Exteriores; i) Salud Pública; j) Seguridad Pública; entre otras.

Por otro lado, La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Estas mismas serán: a. *Las Ordinarias, mencionadas anteriormente;* b. *La Jurisdiccional:* Esta interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, y; c. *La de investigación.*

Por lo que se refiere a las comisiones ordinarias integrantes de la Cámara de Senadores regulan materias similares a las que integran la de Diputados, aunque es importante señalar que la de Diputados conoce de mas materias que la de Senadores. Dichas comisiones que actúan en la Cámara de senadores serán las de: a) Administración; b) Biblioteca y Asuntos Editoriales; c) Comercio y Fomento Industrial; d) Derechos Humanos; e) Desarrollo Social; f) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; g) Energía; h) Equidad y Género; i) Estudios Legislativos; entre otras.

Por todo ello, después de haber mencionado algunos de los alcances que han tenido estos cargos de elección popular en materia de capacitación, apoyo técnico jurídico y de evaluación sobre sus funciones, podremos establecer que la importancia en la capacitación está en hecho de que al sujeto para el quien va dirigido esa capacitación pueda comprender que el nivel de calidad con la que despliega su función pública, será el nivel de calidad del servicio publico que

ofrezca, pues en su actuar se está beneficiando a perjudicando a la sociedad que es el fin de ese cargo público.

## **6.2. El Presidente de la República (Facultades y perspectivas).**

El jefe del Poder Ejecutivo en México, es la figura política con mayor influencia y preponderancia en nuestro sistema político mexicano y que por la jerarquía que guardan sus respectivas funciones y poderes, esta investidura constituye ser el centro nervioso de tal sistema político.

Este poder ha prevalecido gracias a los preceptos constitucionales que formalmente la misma Carta Magna consigna esa rigurosa separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, aunque en la realidad no se ejecute así, puesto que el Presidente de la República ejerce un control extraordinario sobre los poderes Legislativo y Judicial. Sin embargo el poder del Presidente tiene ciertas limitantes, entre las cuales destaca: el carácter transitorio de su mandato, es decir, respondiendo al significado de *la no reelección*, así como también el hecho de que la pirámide política en la cual forma parte el Presidente *no es monolítica*, es decir, que diversos funcionarios públicos o cargos de elección popular resultan ser adversarios al que representa el titular del Ejecutivo y que forman parte de la estructura gubernamental de este, pero que en la mayoría de las veces no van a compartir los mismos intereses que tenga

este sujeto por el simple hecho de no pertenecer a su mismo partido político, y otra limitante que puede tener el representante de este Poder Ejecutivo es el hecho de mantener el equilibrio entre los diversos factores reales del poder, al hacer concesiones, pactos, acuerdos con la gente mas influyente del país, económicamente hablando y con ello limita el objeto de sus decisiones que finalmente termina condicionando su poder político, este aspecto se tratará mas adelante con mayor profundidad.

Para efectos de este presente capítulo y de nuestro trabajo de investigación, más que limitantes o aspectos a considerar sobre la investidura de este funcionario público, nos adentraremos en las facultades que tiene este en nuestro país y que de manera analítica señalaremos la relación que debe tener el ejercer estas facultades con la dotación de una preparación profesional para llevarlas a cabo de forma correcta y apegándose a los preceptos constitucionales establecidos.

El Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, entrará en funciones el primero de diciembre y durará en su cargo un periodo de seis años, solo este podrá ser renunciable por causa grave, y que el Congreso de la Unión calificará esta renuncia para efectos si se considera o no procedente.

El artículo 89 de nuestra Ley Suprema, especifica las facultades y/o atribuciones que tiene nuestro Presidente de La República, las cuales resultan ser las siguientes: "I.

promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; **II.** Nombrar y remover libremente a los Secretarios de 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 o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; **III.** Nombrar a los ministros, Agentes diplomáticos y Cónsules generales, con aprobación del Senado; **IV.** Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de hacienda; **V.** Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes; **VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; **VII.** Declarar la guerra en nombre de los estados unidos mexicanos, previa ley del congreso de la Unión; **XIII.** Designar, con ratificación del senado, al procurador general de la República; **IX.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las

relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; **X.** convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; **XI.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; **XII.** Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal; **XIII.** Cuando la cámara de senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión permanente; **XIV.** Presentar a consideración del senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio senado."

Si bien es cierto es el artículo 89 constitucional el que concede las facultades esenciales al Presidente de la República, hay distintos artículos que también le conceden otras facultades, además de que, si consideramos la importancia que tiene la Facultad Reglamentaria (en materia administrativa), nos podremos dar cuenta que ésta produce un gran impacto dentro de la Administración Pública Federal, amén de poder impactar en los ámbitos locales y municipales, a manera de *efecto dominó*.



Conforme a dichas facultades, el Presidente siempre tendrá ese libre albedrío innato por el puesto que desempeñe, en materia de *nombramientos*, este tendrá una facultad de decisión importante, pues en muchos de los casos la ley le permite nombrar y destituir a servidores públicos van a tener una labor fundamental en el diseño del gobierno que el mismo Presidente quiere, es decir, las tareas en las cuales se basa su gobierno las logra mediante los instrumentos idóneos para alcanzarlas, estos instrumentos son reflejados a través de sus Secretarios de despacho, aunque cabe destacar que no son los únicos que puede nombrar, pero que sin lugar a dudas estos sujetos realizan las labores subsecuentes encaminados a los objetivos que quiere el Presidente de la República a través de las diversas políticas públicas que en cada sexenio se establecen y delimitan de forma muy específica. Ahora como lo dijimos en párrafos anteriores, el Presidente también podrá nombrar a otros funcionarios como: Un consejero de los siete que componen el Consejo de la Judicatura Federal, así como también nombrar a los altos mandos del Ejército, la Armada Nacional, así como también de la Fuerza Aérea.

Una atribución importante del Presidente de la República es su participación en la iniciación y ejecución de las leyes, como legislador lo podrá ejercitar en cuatro supuestos: Cuando lo autorice el Congreso con motivo de la suspensión parcial de la Constitución (art. 29); Legislación extraordinaria a través del Consejo de salubridad, en el tema de los narcóticos y contaminación ambiental (art. 73); Suscribir los Tratados Internacionales, que forman parte la

ley suprema de la Unión (art. 76 y 89); Atribuciones en materia económica.

La facultad de iniciar leyes que el artículo 71, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. En México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas. Además, y esto acontece frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa que su formulación supone, son los que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y desapasionada una mejor sistematización de las normas que comprende, sin motivarse, por lo general, en la demagogia política que suele matizar a los que provienen de los diputados o senadores.

La facultad reglamentaria antes mencionada, en función del artículo 92 constitucional., se refiere a que el Presidente podrá emitir reglamentos, que son normas generales expedidas para facilitar la aplicación en la esfera administrativa de las normas generales de mayor rango o leyes en sentido estricto. Son las normas de menor rango

contempladas en la Constitución, son efectos de la ley, derivados de la misma.

Esta facultad está concebida en la siguiente fórmula que emplea la fracción I del artículo 89 constitucional: "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión." Proveer significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr *la exacta observancia*, o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso.

Sin embargo, creemos que dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada. De acuerdo con esta idea, el presidente no tiene capacidad constitucional para proveer a la exacta observancia de leyes que no correspondan a este ámbito, sino a la esfera de los poderes legislativo y judicial. En efecto, las leyes, según lo hemos aseverado reiteradamente, son normas jurídicas abstractas, generales e impersonales que regulan la actividad de los diferentes órganos del Estado entre sí o frente a los gobernados. Su aplicación se encomienda por ellas mismas a distintas autoridades estatales que pueden ser formalmente administrativas, judiciales o inclusive legislativas. Ahora bien, únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de las leyes sean de carácter administrativo,

puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no, por exclusión, en los casos en que tal aplicación o cumplimiento correspondan a órganos de carácter legislativo o judicial.

Así, este alto funcionario no puede ejercerla tratándose de las leyes que rijan las funciones del mismo Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras ni de las que regulen las de las autoridades judiciales, pues en estos casos, pertenece a dicho organismo legislativo, traducida en lo que se llama *leyes reglamentarias*.

Ahora, es una facultad esencial que nuestro representante pueda tener la suficiente capacidad y experiencia para poder establecer relaciones con el exterior. En términos del artículo 89 constitucional, le permite al presidente regir la política exterior del país en materia de Comercio Internacional, Cooperación Internacional para el desarrollo de nuestro país, la Autodeterminación de los pueblos (Soberanía), La no intervención y la lucha por la paz y la seguridad nacional. Es decir el Presidente tendrá que velar por todas y cada una de las necesidades o requerimientos de la sociedad que rige pues, como ya lo hemos mencionado, en esta época predomina mayormente la apertura de mercados, y la interdependencia internacional, conllevando esto a que muchos países hallan encontrado ese desarrollo sustentable o ese moderno desarrollo en su sociedad, mucho de ello es provocado en gran parte porque sus políticas económicas fueron inteligentes y ambiciosas, tomando el comercio internacional como punto de partida para poder llevar a otras partes del mundo sus bienes, sus servicios, sus productos, su

tecnología, etcétera. Planteando este desarrollo en la calidad con lo cual establecían estos atributos y además también permitiendo el intervencionismo de sujetos internacionales en sus organizaciones, empresas tanto públicas como privadas, incluso a pesar de no tener un sector primario predominante, un ejemplo claro de esto es la Unión Europea.

Caso contrario en cuanto a lo que se refiere a los países de Latinoamérica, y particularmente a México, pues la materia prima básica como la agricultura, la ganadería, la pesca, entre otros; abunda de forma significativa, y considerando que el sector primario es la fuente primordial para buscar tener ese crecimiento sustentable, los malos manejos y las deficientes políticas económicas han provocado que a este sector no se le pueda explotar lo que realmente le correspondería, sino por el contrario se le ha dejado muchas veces olvidado y a falta de una inversión importante.

Es por ello, que sea cual sea la tendencia de un Presidente en cuanto a lo que se refiere a las diversas políticas dirigidas a establecer relaciones o convenios con el exterior, realmente debería poseer un estudio del conjunto sobre las necesidades reales de nuestro país en relación con las diversas variables económicas establecidas, para con ello poder beneficiarse de alguna manera a través de diversos pactos, convenios y/o tratados que celebre, cuyo fin será la satisfacción de necesidades de la sociedad misma.

Claro como se mencionó anteriormente tendrá apoyo el Presidente por sujetos que estén especializados en la rama, que trabajen en la rama, por ejemplo en materia económica, estaría el Secretario de Economía, el de Relaciones Exteriores, el de Desarrollo Social, para obviamente definir bien esta serie de convenios o tratados que establece nuestro país, pero no se debe confundir, eso obviamente una injerencia o intromisión razonable pues esos órganos para ello fueron creados, pero lo respecto al objeto de este presente subtema, es que el titular del Ejecutivo también tenga una preparación acorde para entender y tomar las decisiones adecuadas en torno a la política comercial e internacional del país, es decir que no solo sea un sujeto que vea el acuerdo y lo autorice, sino que lo analice, lo estudie y en base a ello pueda tomar las decisiones pertinentes, y para ello requiere obviamente una preparación, una capacitación o una profesionalización.

Otra facultad importante es la de tener el mando superior de *la seguridad nacional*, el mismo precepto (artículo 89 en su fracción VI) manda al presidente hacer preservar mediante estas fuerzas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado Mexicano. Por ende, en caso de invasión extranjera, este artículo otorga al presidente no sólo la facultad sino la obligación de actuar a favor de la preservación del Estado. Siendo esta una facultad fundamental por parte del Presidente pues debe tener un conocimiento exhaustivo sobre las diversas estrategias, métodos y formas de organización para velar por el país que está a su cargo y que su escudo principal es el Ejército y la Armada Nacional, pues le

servirá para evitar no solo una invasión por parte del extranjero, sino también cualquier caos social de gran magnitud, o algún fenómeno que atente contra la paz y la tranquilidad de país, como la guerra contra el narcotráfico que se ha suscitado en estos últimos años, entre otras cosas.

El Presidente de la República es el funcionario público, con un mayor rango en nuestro país, y por lo tanto debe de responder conforme al nivel más alto de responsabilidad y preparación.

### **6.3. Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, (Atribuciones, Facultades y Perspectivas).**

El Poder Legislativo a nivel federal, está representado por el Congreso General o Congreso de la Unión, así lo establece el artículo 50 de nuestra Constitución, en la que esta asamblea será bicameral (compuesta por dos cámaras), en la cual estará representada por la Cámara de Diputados y por el Senado.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, los cuales su cargo durará tres años y teniendo la obligación de que mientras dure este deberán nombrar un suplente, ostentándose el titular del cargo o el diputado electo como el propietario del mismo. Ahora, respecto a la representación que tendrán en la Cámara, estos cargos van a funcionar en 500 curules, de los cuales 300 diputados serán elegidos mediante el principio de votación mayoritaria, es

decir, mediante la elección popular a través del sufragio, donde este mismo estará basado en un Sistema de Distritos Electorales consistentes en 300 unidades mismas las cuales se encuentra dividido el territorio mexicano, y que representa cada unidad nada más y nada menos que a un Diputado Federal electo. Y por lo que respecta a los otros 200 diputados integrantes del mismo Congreso, van a ser elegidos según el principio de representación proporcional basado en un Sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, y que como lo establece el artículo 53 Constitucional, serán cinco las circunscripciones electorales distribuidas alrededor de país y en la cual estas señalarán el área geográfica de territorio compuesta por uno o varios estados de la república.

Por lo que respecta al Senado, mismo que representa a cada uno de los estados de la República que forman parte de la Unión, la ley suprema establece que serán 128 los Senadores que integrarán la misma Cámara, y durarán en dicho cargo aproximadamente seis años. El artículo 58 de la citada ley establece que estos 128 funcionarios van a surgir de la representación de tres senadores por cada estado de la república, tomando en cuenta también el Distrito federal; En donde dos de ellos serán elegidos mediante votación mayoritaria y el otro le será asignado la primera minoría, en la cual este mismo será el candidato que encabece la lista del partido político que, por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos de la entidad federativa de que se trate. Y por lo que respecta a los treinta y dos senadores, restantes se van a designar en función de un



sistema de representación proporcional basado en una sola lista votada a nivel nacional.

Ya formadas las dos cámaras, los individuos electos en cada una de ellas van a tener sus funciones durante un determinado periodo de tres años, conocido como **Legislatura**. En el que obviamente los Diputados ejercerán su función en una sola y los Senadores en dos, y para lo cual ninguno de los dos cargos , tanto diputados como senadores, podrán ser reelectos para la legislatura o periodo inmediato posterior, solamente podrán hacerlo, los que tuvieron el carácter de suplentes y no estuvieron en ejercicio durante dicho periodo; Y de conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 10. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 10. de febrero de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, durante sus recesos habrá una Comisión Permanente nombrada por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de sus periodos ordinarios, durante este mismo periodo podrá la Comisión convocar al Congreso en general o a una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias para resolver los asuntos que por su importancia y trascendencia no puedan postergarse para el periodo de sesiones ordinarias inmediato siguiente.

Ahora, en lo que se refiere al tema central de este capítulo; La Cámara de Diputados y de Senadores tendrán facultades generales, mismas que son descritas en el artículo 73 de la Constitución, así como también tendrán facultades exclusivas cada una de las Cámaras, estas, previstas también

en la Carta Magna en sus artículos 74,75,76, y 77 respectivamente.

Referente a dichas atribuciones que poseen los Diputados y Senadores, y conforme al alcance que generan las decisiones que toman cada uno de ellos en base a dichas facultades establecidas en la ley, este trabajo busca prever que dichos cargos que se ostentan de elección popular, puedan tener las capacidades académicas suficientes y la preparación idónea que demanda dicho cargo de forma intrínseca pues no así de forma expresa, pues el no exigirles a estos cargos la escolaridad a nivel superior, detrimenta la actuación que pueda tener este Congreso General en función de lo que requiere o necesita nuestra sociedad.

La Constitución establece que respecto a las facultades que tendrá el Congreso de la Unión, van a ser generales, es decir, se le atribuirán a cualquiera de las dos cámaras; así como también, serán exclusivas, es decir, serán únicas y propias de cada Cámara.

El artículo 73 Constitucional enmarca cada una de las facultades que tendrá el Congreso de la Unión, y respecto a ello, destaca sumamente la facultad de creación de las leyes, la cual precisa el artículo 71 sobre la atribución que tiene tanto la Cámara alta (El Senado) como la Cámara baja (Diputados) respecto a la iniciativa y a la formación de las leyes, y que de acuerdo a un proceso legislativo claramente establecido, donde cualquiera de las dos Cámaras puede fungir como Cámara de origen sobre un proyecto de ley y como Órgano

revisor de dicho proyecto legislativo, pueda ser este posteriormente aprobado y sancionado por el Poder Ejecutivo y así se le pueda darle entrada en vigor una vez que se haya publicado en el Diario Oficial para que de forma subsecuente se le pueda otorgar el carácter de ley o de decreto.

La cuestión aquí versa sobre la necesidad de tener buenos proyectos de ley, y que sean sobretodo estos eficaces para que en el momento en que se conviertan en leyes, verdaderamente puedan regular, mejorar, inhibir, eliminar alguna situación que sea de interés social, de interés general, pues realmente eso es contribuir al bien común, hacer leyes que funcionen y que su aplicación sea verdaderamente útil e indispensable, y que no solo sea Derecho Positivo y no vigente, o como le llaman muchos "letra muerta", que esta norma no tenga algún efecto en la realidad. Y que debido a ello los integrantes de ambas Cámaras deben tener conciencia que ese es el camino por el cual se puede regir mejor una sociedad que en estos tiempos está habida de tener mejores normas que hagan posible mejorar su calidad de vida y así tener bienestar.

Lo que propone este presente trabajo de investigación va íntimamente ligado con lo que estamos hablando, pues la importancia y eficacia de una ley radica principalmente en la calidad que tiene el o los sujetos que la están creando o proponiendo, porque no solo basta cumplir con el mero hecho de hacer leyes y con esto decir que se está trabajando correctamente, sino que también es importante el comprobar y exigir buenos resultados, pues de esta manera es como

lograremos tener un gobierno más eficiente y del que demanda gran parte de la sociedad mexicana. Los cargos de elección popular son los titulares de esa facultad legislativa, tanto el Presidente de la República, los Diputados y Senadores y las Legislaturas de los estados deben cumplir correctamente con su función de presentar ante el Congreso de la Unión buenas iniciativas de leyes y decretos.

Lo que de manera específica se prevé, es que los Diputados y Senadores en su respectiva competencia que es la federal, deban de estar dotados de una profesionalización, es decir, que tengan el mayor perfil académico posible tomando como pauta la exigencia de tener la educación superior, ya que las funciones que realizan y en especial la facultad legislativa es realmente primordial para el desarrollo y estructura de un buen gobierno, porque si bien es cierto que en el proceso legislativo intervienen las Comisiones correspondientes para coadyuvar a las Cámaras facultadas y especializadas en la materia en que recaiga algún proyecto legislativo, y donde las mismas son las que se dedican a examinar dichas las iniciativas de ley o puntos de acuerdo, no menos cierto es que, finalmente las Cámaras tienen la decisión final respecto a la aprobación, modificación o rechazo sobre tales proyectos, y que ahí es donde radica la problemática que consiste en el criterio que puedan tener estos funcionarios respecto a un proyecto de ley o a un decreto sometido a su consideración, debido a que si la Ley Suprema no les está exigiendo una escolaridad o una preparación especial para ejercer dicho cargo, es decir, en ese aspecto la ley está siendo muy permisiva ya que le está

dando entrada a que cualquier sujeto pueda obtener un curul de esa magnitud sin ni siquiera preocuparse por su preparación académica y debido a esto se está comprometiendo realmente la actividad legislativa.

Y esto mismo de igual forma afecta en el desarrollo de otras facultades que tiene el Congreso independientemente de la legislativa, como lo son: **I.-** Lo de admitir nuevos estados a la Unión Federal; **II.-** Para la aprobación de empréstitos sobre el crédito de la nación que celebre el Ejecutivo federal; **III.-** Para establecer Casas de Moneda y fijar sus condiciones; **IV.-** Para establecer los delitos y faltas a la Federación; **V.-** Para establecer, Organizar y sostener la infraestructura educativa en todo el país; **VI.-** Para establecer todo tipo de contribuciones en: energía eléctrica, servicios públicos, comercio exterior, en petroquímica, etcétera. **VII.-** Para adicionar o reformar la Carta Magna; entre otras.

Como también se mencionó anteriormente, la Constitución establece facultades exclusivas tanto para la Cámara de diputados como para la de Senadores.

Respecto a lo que compete a la Cámara de diputados, deja mucha relevancia señalar si lugar a dudas lo que resulta a ser dos de sus facultades más importantes en cuanto a sus alcances y a la complejidad que lleva inmersa, y esta son la de: aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la revisión de la Cuenta Pública con apoyo de la Auditoría Superior de la Federación.

Estas funciones en particular que guarda dicha Cámara, requieren de un análisis muy correcto en el manejo de recursos, de contribuciones, de erogaciones, de partidas presupuestales; velando por el cumplimiento de los diversos objetivos contenidos en políticas y programas gubernamentales para que de forma concluyente se pueda garantizar una postura encaminada al correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público. Y por ende la necesidad de que los Diputados Federales se les exija acreditar un nivel superior educativo razonable, pues si se les está exigiendo una actividad tan compleja como la de aprobar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública, es considerable que se debería prever esta situación, ya que a fin de cuentas los ingresos que obtiene el Estado son obtenidos de todos los mexicanos, y principalmente ahí radica la importancia de que tengamos Diputados mejor preparados académicamente hablando.

La Constitución establece también ciertas facultades que resultan ser exclusivas solamente para el Senado, he aquí también la importancia de que los sujetos titulares en dicha Cámara (Senadores) tuvieran indispensablemente una preparación académica, que como lo hemos ido repitiendo en constantes ocasiones la ley no les exige esa escolaridad, independientemente si en la realidad se da o no esta situación, lo que se prevé en este trabajo es que expresamente el ordenamiento legal lo pueda exigir, y no que no sea permisivo en este aspecto al darle oportunidad a cualquier sujeto que no tuviera una preparación superior, y que por las complejidades que guardan estas facultades

exclusivas hacen necesario la configuración de este atributo por parte de cada Senador.

El artículo 76 del mismo ordenamiento, establece para el Senado de la República responsabilidades muy específicas dentro del ámbito de la política exterior mexicana, tales facultades son: **I.-** La de analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso; **II.-** Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; **III.-** Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales. Por otra parte, el artículo 89 Constitucional, fracción X, establece como función del Ejecutivo la de Celebrar Tratados Internacionales y Dirigir la Política Exterior pero con la aprobación del Senado.

En las últimas décadas, la mayoría de los parlamentos del mundo juegan un papel muy importante en como interlocutores y promotores activos para la consolidación de proyectos globales de desarrollo social, económico y político, ya que el escenario global que estamos viviendo es mucho más integrado en el que es indispensable que la acción parlamentaria adopte mejores ideas y estrategias de calidad

para contribuir a una mejor proyección de México en la política exterior.

Básicamente en este rubro, el Senado e la República debe prever en cada legislatura que las acciones y estrategias en materia de política exterior sean más eficaces y sirvan realmente como una plataforma de apoyo hacia el titular del Ejecutivo y con ello fortalecer nuestra soberanía, porque si bien es cierto que la decisión y responsabilidad final queda en manos del Ejecutivo no excluye la conveniencia de exigir mejores resultados al Senado de la República, y aunado al propósito central de nuestro trabajo, es increíble que la misma Carta Magna pueda dar el paso a Senadores sin ni siquiera comprobar estudios superiores, cuando se pone en riesgo evidente la calidad de legislatura que se pueda tener en este mismo rubro o en otras funciones tan relevantes para el país.

Lo mismo lo anteriormente dicho aplicaría en otras facultades exclusivas del Senado como: **I.-** el autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; **II.-** dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria; **III.-** Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y;



**IV.**-Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten.

## **CAPÍTULO VII.**

**IMPLEMENTACIÓN DEL REQUISITO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 55, 58 Y 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y SU BENEFICIO LA SOCIEDAD MEXICANA.**

### **7.1. El Sistema de Calificación Electoral**

Después de haber analizado sobre la condición de elegibilidad consistente en la educación superior que tratamos de implementar a los cargos comprendidos en los artículos 55, 58 y 82 constitucionales, a continuación nos referiremos a los momentos, la forma y las autoridades encargadas de verificar que los aspirantes a tales importantes puestos cumplan con los requisitos para ser elegibles.

Como consecuencia de la importancia que reviste el que un candidato cumpla con los requisitos de elegibilidad, en el proceso electoral mexicano se establece un sistema doble de calificación de los requisitos de elegibilidad, realizándose esta en dos fases del proceso electoral: La primera se da al momento en que se registran las candidaturas y la segunda ocurre en el momento de la calificación electoral, este mismo inclusive teniendo la posibilidad de convertirse en un sistema de triple calificación.

El establecimiento de un sistema como este responde a la necesidad de contar con un proceso electoral confiable, y que dentro del cual se admita la posibilidad de que las autoridades electorales (administrativas o jurisdiccionales), cometan algún error, pero que a la vez exista un segundo examen para el efecto de que confirme o modifique la primera valoración, lo cual generaría mas certeza al proceso electoral. Esto es perfectamente comprensible y ha dado mejores resultados no solo para el sistema electoral mexicano, sino que también para otros sistemas electorales que funcionan en países latinoamericanos.

Pero, además de establecer un sistema de doble calificación, hay que resaltar que tanto en su aspecto material como el formal, México encomienda su registro de candidaturas y por ende, la primera calificación de requisitos, a una autoridad administrativa que es al Instituto Federal Electoral (IFE), y la segunda calificación, es decir, la calificación definitiva de la elección, a un órgano jurisdiccional que es el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación (TRIFE) que solo opera para la elección del Presidente de la República. De esta manera podemos observar que respecto a los requisitos de elegibilidad para ser Presidente de la República, Diputado Federal y Senador, no solo se establece una doble calificación, sino que además esta es llevada a cabo por distintas autoridades y que la segunda calificación está encomendada a una autoridad técnicamente más capacitada y especializada jurídicamente en materia electoral (que solo opera para el cargo de Presidente de la República), y específicamente el candidato que resulte electo, cumple con cada uno de los requisitos legales establecidos para poder desempeñar los cargos ante mencionados.

Ahora, respecto a este sistema de calificación, hay que profundizar acerca de la primera fase que es la del **Registro de la Candidaturas**. El registro de candidaturas es el primer momento del proceso electoral en el cual cada uno de los aspirantes a determinado cargo de elección popular, acuden ante el **Consejo General del Instituto Federal Electoral** si es para registrar candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional, candidatos a senadores electos por el principio de representación proporcional, y candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; ante los **Consejos Distritales** si es para registrar a candidatos a diputados de mayoría relativa; y ante los **Consejos Locales** correspondientes si es para registrar los candidatos a senadores electos por el principio de mayoría relativa. Todo esto con el objeto de que queden formalizadas sus postulaciones para adquirir legalmente el carácter de

**candidato.** La importancia de esta etapa la manifiesta Francisco Fernández en los siguientes términos: "*Las candidaturas electorales pueden ser considerados como el prius necesario para que hay elección, pues vienen a ser algo así como la condittio sine qua non para que la elección pueda materializarse*"<sup>24</sup>. Para lograr este propósito, el aspirante debe solicitar su registro en tiempo, es decir, dentro de las fechas de convocatoria fijadas para el registro y en forma, lo que se refiere a que acompañe con su solicitud todos los documentos requeridos de acuerdo al artículo 224 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales., Y una vez realizado esto, si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, si no es así, y la autoridad electoral valorará como idóneos los requisitos, y se declarará al aspirante como formalmente un **candidato.**

El segundo examen tiene lugar cuando ya se **califican las elecciones**, donde se verifica la legalidad del proceso electoral en general con el objeto de dejar al electorado plena certeza y transparencia del buen funcionamiento del sistema electoral, en el cual cabe señalar, que los cargos que integran el Congreso Local y General, será distinta la

---

<sup>24</sup> Fernández Segado, Francisco, *La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación*, en Nohlen, Dieter et. al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México*, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp.339.

autoridad que califique su elección con respecto a la del Presidente de la República.

Esto se puede explicar de la siguiente manera., Una vez que los consejos distritales del IFE concluyen los cómputos de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, que los consejos locales terminan el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el mismo principio y que el Consejo General realiza las asignaciones de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, cada una de las autoridades, en sus respectivos ámbitos de competencia, debe revisar que se hayan cumplido con los requisitos formales de la elección y realizar la declaración de validez de la elección. De igual manera, deben verificar que los candidatos cumplan con los requisitos de elegibilidad y, de ser el caso, hacer entrega de las constancias de mayoría y validez o, en su caso, de asignación.

Y con referencia al Presidente de la República será de la siguiente manera., La Sala Superior del TEPJF notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo, a efecto de que ésta última expida y publique de inmediato el Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución. (Constitución, artículo 99, fracción III y LOPJF, artículo 186, fracción II). Aunque la Constitución y las leyes en la materia no lo señalan en forma expresa, al calificar las elecciones presidenciales correspondientes a los años 2000 y 2006, la Sala Superior verificó que el candidato que obtuvo el mayor número de votos cumpliera con

los requisitos de elegibilidad que exige el artículo 82 de la Constitución.

Como podemos ver, con respecto a la segunda calificación de los requisitos de elegibilidad, los cargos que representen al Congreso de la Unión será una autoridad administrativa la que los califique y con respecto al titular del Ejecutivo será una autoridad jurisdiccional, y pues es entendible por la trascendencia e importancia de dicho cargo.

El proceso de calificación de los requisitos de elegibilidad en nuestro país refleja una tendencia que ha sido seguida varios países en los últimos años y que busca fortalecer el proceso electoral para que sea más confiable, encauzando los actos de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales) a través de su normativa jurídico-electoral buscando la constitucionalidad y legalidad de los actos. Esta tendencia tiene como propósito lo que señala Javier Orozco: *"Nuestra tradición electoral no solamente exige reglas electorales que permitan la organización de procesos democráticos, sino que demandan mecanismos para garantizar que las autoridades electorales limiten sus actuaciones a la aplicación de normas jurídicas"*.<sup>25</sup>

Por último, respecto a la implementación de dicho requisito de educación superior, las autoridades electorales correspondientes deberían acreditar plenamente en esos dos momentos o etapas del Sistema de elección, que los aspirantes y/o candidatos al cargo de elección popular en concreto

---

<sup>25</sup> Orozco Gómez, Javier, *El derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 126.

tengan el **título de grado** correspondiente, la autenticidad del mismo legalmente expedida de por la Institución Educativa y sobretodo que esta misma institución tenga la validez de sus estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México o a la Secretaría de Educación Pública. Todo esto mediante un mecanismo de comprobación confiable en el que también exista la acreditación real de que el aspirante o candidato se matriculo verdaderamente a la institución y sobretodo que término sus estudios., Todo esto para que realmente esta implementación surta sus efectos y para que cumpla con todos sus cometidos y objetivos a través de la actuación de los mencionados cargos de elección popular previstos en los artículos 55, 58 y 82 constitucionales.

## **7.2. La implementación y su impacto en la sociedad**

Es indiscutible que el desarrollo de México no va por buen camino, muchos de sus ciudadanos se encuentran habidos de que su situación mejore, de que el principal objetivo del Estado sea encaminar sus acciones para el bien común de todos, y que ello evidentemente ha sido para ellos una utopía. Esto ha generado frustración y desánimo para los mismos y para con sus familias porque la realidad habla por sí sola; hay abandono, hay pobreza, hay inseguridad, hay violencia, hay desempleo, es decir, no hay bienestar general. Y pues todo es entendible, México desde el haber adoptado la llamada política neoliberal a principios de los ochenta todo ha decrecido, el país económicamente se estanco no ha habido desarrollo económico ni social.



Por todo ello la sociedad mexicana en general, ha desprestigiado el gobierno de manera clara atribuyéndole que la actual crisis actual, en gran medida es por las malas decisiones que han tomado, señalando de manera exhaustiva a todos los integrantes del mismo, al mismo Presidente De la República, a Diputados, a Senadores, a Gobernadores, a toda la clase política en general., Porque ante la falta de compromisos verdaderos que realmente tiendan erradicar esa crisis sobre todo para las clases más necesitadas, ha generado verdaderamente una falta de credibilidad hacia los integrantes de esta clase política, y mucho de este desinterés ha provocado desanimo, desesperación en los ciudadanos, reflejándose muchas veces en la falta de sufragio de los mismos en elecciones federales y locales, porque para la mayoría de la población su situación será la misma año con año.

La democracia no es ejercida como se debe, es una forma de gobierno que está ahí, pero que no funciona, porque las demandas sociales que lanza el pueblo hacia el gobierno no se han hecho bien, no se ha garantizado totalmente el derecho a la educación, al trabajo, a la salud, la alimentación y a la vivienda. Ha permeado la desigualdad en todo el país, ya que mientras en el norte unos tienen mejor acceso a la salud y al empleo bien remunerado, otros viviendo en el sur no tienen esos beneficios teniendo una deplorable calidad de vida, empleos mal remunerados e informales muchos de ellos., en esos términos México no puede desear ser un país desarrollado. Esta democracia es inútil porque el mismo

Estado ya no la promueve como debería, solo beneficiando sus propios intereses o los de unos cuantos y no por los de la población en general.

En el país es evidente que se requiere de reformas estructurales de fondo como, la fiscal, la laboral, de seguridad, la educativa, en materia de ciudades y del campo. La profesionalización de los funcionarios públicos es un camino fuerte y serio para conseguir todas esos cambios que necesita el país, que esto sea la base para que nuestros legisladores y el titular del ejecutivo se comprometan a llevar a cabo esas pautas que erradiquen esos problemas en su fondo, y no nadamás en su forma como la mayoría de los programas y proyectos que imparte el gobierno federal.

La certeza de que los Diputados, Senadores y el Presidente de la República fueran sujetos profesionales y educativamente muy dotados no solo generaría un gobierno más eficaz, mas intelectual y con miras a poder lograr mejor los acuerdos, sino que sería más flexible y comprometido con las necesidades reales de la población, ser sujetos menos politizados, es decir, que el cumplimiento de sus proyectos y propuestas dependan de que la proporción o representación en los Poderes Públicos sean o no de su mismo ideal partidista, cuando realmente los partidos políticos deben ser ese instrumento que necesita la política real para que entre ellos se unan y puedan llegar a los acuerdos que necesariamente sirvan al país.

Esta implementación Constitucional mejoraría sustancialmente la imagen que tienen los ciudadanos para con sus cargos de elección popular que los representen, además con ello se justificaría mínimamente los altos salarios que perciben estos funcionarios, que realmente son exorbitantes junto con otros privilegios que además reciben, y refiero a mínimamente justificable porque aunque todos tuvieran educación superior, siguen siendo altísimos sus salarios, como si a todos los ciudadanos les fuera tan bien económicamente, porque en verdad le cuesta mucho al gobierno y al pueblo sostener esta situación. Y lo reitero, como puede ser posible que un sujeto perciba un salario tan alto cuando ni siquiera se prevé en ninguna ley si tiene una profesión o no, cuando actualmente en el país, si una persona quiere trascender y competir realmente en el mercado laboral ya ni siquiera tener una profesión es muy ostentosa, ya incluso es necesario hoy tener estudios de posgrado.

En fin, en estos cargos de elección popular no ha habido ese cambio, la constitución es ambigua no se ha realmente ajustado a las responsabilidades que hoy en día tienen sus legisladores que son tan importantísimas para darle un funcionamiento correcto al gobierno, además donde hoy México está fuertemente introducido es ese mundo globalizado, siendo uno de los países con más tratados de libre comercio que ha suscrito. Con esta implementación el gobierno estaría a la altura de las circunstancias tanto interiores como exteriores que vive el país, además crearía lineamientos más razonables y acordes para con sus instituciones públicas con el objeto de poder garantizar mas y mejores servicios a los ciudadanos,

y sobretodo tratar de erradicar la corrupción que ha sido este el fenómeno más influyente en la actividad gubernamental, y que ha impedido que muchas decisiones y acuerdos no se han realizado como se deben por todos los recursos que se han ido por el filtro de la corrupción y que más adelante trataremos.

Con la profesionalización de estos cargos es momento de cambiar la imagen de los funcionarios públicos y del gobierno tan trillado que la mayoría de la gente no confía, que evidentemente tendrá que reflejarse con su forma de actuar, de compromiso, de autonomía eliminando vicios le han afectado mucho a la vida pública y al país en general.

### **7.3. Beneficios económicos, políticos y sociales.**

Si se implementa esta condición de elegibilidad para los altos funcionarios públicos, por lo tanto, tendremos mejores funcionarios públicos, y que evidentemente el propósito tendrá esto, como ya lo he manejado en este trabajo, ofrecer mejores servicios públicos y garantizar una digna calidad de vida a cada ciudadano, anteponiendo primeramente las reformas de fondo que necesita el Estado y la sociedad para su mejor progreso y al mismo tiempo eliminar los males que tanto le queja al pueblo, que ya hemos repetido en diversas ocasiones.

**En materia económica,** hay que decir que desde que se adoptó principios de los 80', el modelo neoliberal en nuestro país. *"Las instituciones económicas tradicionales como la*

*empresa, el sistema financiero; los sectores primario, secundario y terciario, se han visto envueltos en nuevos procesos como la globalización, las operaciones bursátiles transnacionales, las nuevas formas de propiedad, los nuevos bienes públicos, los tratados comerciales, las nuevas tecnologías inmersas en lo que se ha denominado como sector cuaternario.*"<sup>26</sup> Es decir, se ha vinculado la mayoría de nuestro mercado a intereses externos supeditado a recetas impuestas por organismos internacionales y pues esto evidentemente ha posicionado al Estado como un ente estrictamente de carácter regulador y promotor de la actividad económica y ya no como gran benefactor y propulsor de la infraestructura económica.

Este proceso de cambio institucional no ha resultado ser sencillo por la existencia de políticas proteccionistas que prevalecieron durante décadas y que incluso dieron nacimiento a la industria y al sistema financiero existente. Por el contrario, en muchos casos ha resultado costosa la dependencia que se generó de la industria con el Estado, lo que no le permite a la primera hasta cierto punto, tener la mayoría de edad que se requiere para enfrentar los retos de la globalización.

*"Sin embargo, todo indica que no hay un retorno a las políticas proteccionistas que prevalecieron durante varios años, sino que hoy es necesaria la reorientación de las reglas y las políticas para lograr mejores condiciones tanto jurídicas como administrativas, que permitan una mayor*

---

<sup>26</sup> Martínez Puón, Rafael, Op. cit., nota 1, p.90.

*certidumbre económica tanto a los sectores productivos como a los inversionistas, sean nacionales o extranjeros y que, en consecuencia, dé lugar, por un lado, al fortalecimiento de la estructura productiva nacional y, por el otro, a su preparación para la competencia en los mercados internacionales.”<sup>27</sup>*

Para fortalecer la economía nacional, hay que rediseñar un nuevo modelo económico o reinventar el neoliberalismo que tenemos, pues evidentemente con este mismo, los gobernantes renunciaron a su facultad constitucional de planear el progreso de México con la apertura de mercados y la globalización económica, el país se estancó en su desarrollo económico, tampoco existe una equitativa distribución de ingreso, en fin, este modelo ha resultado ser ineficaz en términos cuantitativos. El fracaso es evidente: de 1982 a 2009, el crecimiento del producto interno bruto (PIB), ha sido del 2.1 por ciento anual, pero si consideramos el aumento de la población, el producto per capita (PPC) creció apenas el 0.6 por ciento anual.

Ahora bien, para comprender mejor las dimensiones de este fracaso, conviene explicar cómo se ha comportado históricamente la economía nacional. Veamos antes del periodo neoliberal, hubo dos etapas bien diferenciadas, una la del desarrollo estabilizador (1954-1970), y otra, la del desarrollo compartido (1970-1982). En la primera, la economía creció a una tasa anual promedio de 6.7 por ciento y el PPC

---

<sup>27</sup> *Ídem.*

en 3.3 por ciento anual; en la segunda, el crecimiento fue de 6.2 por ciento y el PPC aumentó en 3.1 por ciento anual.

Los defensores del modelo neoliberal aseguran que este crecimiento se logró con malos resultados macroeconómicos que, a la postre, provocaron las crisis económicas actuales.

Y evidentemente hubo malos manejos por parte del Estado referente a esta nueva forma económica o modelo, ya que a otros países de Latinoamérica y Europa les fue muy bien, es más en el 2009, en una evaluación de 152 países realizada por el Banco Mundial, se ubicó a México en el lugar 143 en crecimientos económico, es decir entre las 10 peores economías del mundo.

Y pues estos malos manejos prácticamente se tradujeron en cero desarrollo nacional porque durante los últimos tres sexenios, para ejemplificar; Solo se acataron ortodoxias de los organismos financieros internacionales, hubo una apertura comercial unilateral, abrupta y discriminada; Se suprimieron políticas de fomento económico, se redujo la inversión pública, vendieron desafortadamente activos o privatizaciones; así como también la pérdida del 82 por ciento del poder adquisitivo del salario mínimo.

Todo esta inviabilidad del modelo neoliberal también se debió a que la política económica se uso como excusa para beneficiar a unos cuantos que no tenían interés alguno en el destino del país.

Por todo ello es necesario que esta profesionalización gubernamental se debe traducir en mejores beneficios y rendición de cuentas que la ciudadanía necesita en materia de economía, porque evidentemente es la base para que haya un desarrollo económico, y que de ahí se traduzca en empleos, más y mejores oportunidades para los niños y jóvenes, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Esta implementación ofrece mejores cargos de elección popular, mejor personal gubernamental, y pues independientemente de que ellos serán los encargados de tomar las decisiones que deseen pertinentes para que económicamente el país salga a flote, será indispensable que tomen en cuenta una serie de puntos importantes: 1) Hay que rediseñar o reinventar la actual política económica, que en términos cuantitativos no ha dado resultados; 2) Evitar mayormente la injerencia de gobiernos extranjeros y de organismos financieros internacionales; 3) Rescatar al campo y al sector energético deslindándolo de políticas opresoras e intereses externos; 4) Combatir las prácticas monopólicas, sobretodo garantizando la norma constitucional que prohíbe los monopolios; 5) Disminuir privilegios fiscales, sobre todo para los grandes empresarios y banqueros y; 6) Que el Estado recupere su facultad de planear el desarrollo de acuerdo al interés nacional.

**En materia política.** Cabe señalar que debe reestructurarse esa forma de hacer política, pues al tener un gobierno más profesionalizado indudablemente se va a entender



más la política como un imperativo ético y como un oficio al servicio de la comunidad.

“Con respecto a las instituciones políticas tradicionales como la Constitución, el marco legal secundario, la división de poderes, el sistema de partidos, los sistemas electorales, la descentralización política, se han visto rebasadas por la aparición de otras instituciones como lo es la participación ciudadana a través de organismos civiles, el nuevo federalismo, el pluralismo, las políticas supranacionales”.<sup>29</sup>

Por un lado los factores de carácter externo, se identifican los lineamientos políticos de carácter supranacional que, de manera general, obligan a todos los países inmersos en la llamada cruzada por la democracia a establecer sistemas electorales confiables, de respeto a los derechos humanos, de apertura y coordinación con organismos civiles, de reestructuración y modernización de sus gobiernos y sus Administraciones Públicas. La adopción de estos lineamientos también se ha visto materializada en una serie de reformas legales y en acuerdos políticos nacionales entre el gobierno y los partidos políticos.

*“Y respecto a los internos, se refieren a los esfuerzos que hace cada uno de los países al interior de los mismos. En el caso de México, se avanza hacia el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos, el cual se ha reconfigurado a través de la existencia tanto de la alternancia en el poder*

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 92 y 93.

*como el de la competencia política entre los mismos, situación inexistente hasta hace algunos años.*

Con todo ello, el equilibrio de poderes es fundamental, y con la mejor preparación que tendrán sus funcionarios, el pluralismo de partidos existente sobre todo en el Congreso General va a servir para encaminar cada uno de sus proyectos de ley a lo que realmente necesita la ciudadanía, tomando como base los ideales de cada partido específico pero para llegar a acuerdos eficaces y satisfactorios, colocando el bienestar general sobre las tendencias o ideología partidistas que tenga cada legislador, haciendo del pluralismo político como un elemento sustancial para la democracia.

*“Esta reconfiguración de papeles en los actores y sus comportamientos necesariamente repercutirán directamente en otras instituciones como el federalismo, los gobiernos locales y en todos los procesos que esto conlleva como la seguridad pública, la política fiscal, el desarrollo social, entre otras. Por lo que queda claro que todas estas piezas de relojería, que se encuentran plenamente engranadas, afectarán el funcionamiento de unas con otras”<sup>31</sup>*

Con esta implementación mejorará el desempeño en las diversas tareas públicas que tenga cada cargo en el específico de sus funciones, pero descriptivamente el dotarlos de esta nueva atribución repercutirá en: 1) disminuir vicios que permean el actuar gubernamental como: la

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 96.

corrupción, arreglos cupulares, deshonestidad, etcétera;

2) crear una política más apegada a la vida democrática: **La política es asunto de todos no nada más de los políticos;**

3) Rescatar a las instituciones políticas del Estado que se encuentran secuestradas por minorías importantes.;

4) Recuperar democráticamente al Estado y convertirlo en el promotor del desarrollo político, económico y social del país, y;

5) Crear más acuerdos entre los tres poderes para siguiendo el propósito de tener un estado de derecho y que sobre todo se siga garantizando y revitalice los derechos de los individuos ante las organizaciones públicas encargadas de procurar justicia, desarrollo social y bienestar económico;

**En materia social.** Como lo antes dicho, la eficacia de este gobierno innovador radicara principalmente en la eficacia con lo cual toman sus decisiones y proyectos encaminados a satisfacer las necesidades de todos los mexicanos y así mejorar su calidad de vida, esto significa mayormente tratar de erradicar año con año los graves problemas que enfrenta sociedad y que en repetidas ocasiones hemos hecho referencia a ellos, y que de esta forma se pueda fortalecer más nuestra democracia.

Socialmente México está muy inestable. Hay pobreza, hay abandono, hay desempleo; Y como lo he mencionado la política o el modelo económico que se ha venido desarrollando desde ya hace algunos sexenios ha sido en gran parte la causa por la cual ha generado esta gran desigualdad económica.

Se han desamparado sectores sociales fundamentales, para ser más concretos, se ha dejado de considerar necesaria la inversión pública destinada al sector agropecuario, pues la aplicación de una política de apertura comercial, apresurada y sin límites estratégicos, ha originado que los productores nacionales queden en abierta desventaja para competir con los del extranjero, por ejemplo: Esta política ha favorecido principalmente a los productores en Estados Unidos, que pueden vender más barato en el mercado mundial porque poseen mejor tecnología y reciben subsidios y créditos blandos de su gobierno, mientras que en México no gozan de los mismos beneficios.

Es cierto que la agricultura de exportación ha crecido, pero se ha descuidado la producción para el mercado interno, al grado de que el incremento de las exportaciones no ha contrarrestado el crecimiento de las importaciones de alimentos y materias primas. Ejemplo: El déficit de la balanza comercial agroalimentaria pasó de 694 millones de dólares anuales en el periodo 1980-1982 (época en que se adoptó la política neoliberal), a seis millones de dólares por año en el trienio de 2007-2009.

Al igual que a los productores del campo, se dejó sin apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que son las que generan el mayor número de empleos del país. En vez del fomento, la mortandad de estos negocios ha sido la constante durante todo el periodo neoliberal. Talleres y pequeñas industrias no han podido resistir la apertura comercial, los aumentos de impuestos ni los precios elevados en insumos como

gasolina, diesel, gas, luz, que ofrece el sector público; Además la falta de créditos para estas pequeñas y medianas empresas ha obstaculizado su crecimiento pues los bancos extranjerizados que operan en México, destinan a 300 grandes empresas, 82 por ciento del total de créditos comerciales, dejando fuera a miles de pequeñas y medianas unidades productivas.

Por otra parte, en estos días lo que más preocupa a la gente es la falta de empleo y oportunidades para el trabajo, ya que actualmente el desempleo es alarmante, el rezago ha ido creciendo de manera exponencial; Se calcula que cada año ingresan al mercado laboral un millón de jóvenes y los nuevos puestos no satisfacen ni siquiera el 25 por ciento de la demanda. Por ejemplo, entre 2000 y 2009, la población económicamente activa pasó de 39 millones 43 mil personas, a 45 millones 204 mil, reiteró solo esto es el 25 por ciento de la demanda, generando otras opciones para los ciudadanos como la migración o empleos informales (que están relacionadas con actividades ilícitas como el narcotráfico).

En cuanto a la educación, el rezago es impresionante: la población de 15 años o más sin primaria completa alcanza 34 por ciento y el analfabetismo es de 9.46 por ciento, pero en estados con mayor grado de marginación como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, llega a ser de 23 por ciento. Si bien es cierto, que en lo tocante a educación básica el problema fundamentalmente no es la cobertura sino la calidad de enseñanza, en la educación media superior y superior faltan ambas cosas. En México, sólo 2 de cada 10 jóvenes tienen

acceso a la educación superior, el 20 por ciento; También hay que decir que mucho de esta pobreza educativa es porque la oferta educativa en educación superior es mínima, el Estado debería garantizar mayor cobertura en este rubro, pero evidentemente hay desatención en este aspecto y eso influye mucho en la descomposición social actual y en una movilidad de sus sujetos hacia caminos indignos.

La transformación que necesitan estos sectores sociales del país, requieren primeramente de acuerdos, planes y proyectos encaminados a disminuir cada vez más los problemas inmersos en cada rubro, además de analizar sus factores detonantes para así poder tomar las decisiones más pertinentes y dar mejores resultados a los ciudadanos.

La clase política actual debe mirar hacia esos compromisos, porque si no, no podremos aspirar como sociedad a alcanzar un verdadero desarrollo, y ante este planteamiento o posibilidad de innovar la clase política mediante la exigencia de una profesionalización, sin lugar a dudas se tendrán mejores resultados para con el país.

#### **7.4. Los factores reales del poder.**

Este es un tema muy relevante para este presente trabajo, ya que va íntimamente relacionado con la actuación y/o funciones que despliegan los altos mandos públicos ya estudiados para con la vida pública imperante y para con toda la sociedad en general.

Resaltando lo antes mencionado, hay que dejar bien claro, que México por ser un país democrático, apela que para la función de su gobierno sus altos mandos públicos sean removidos cada determinado periodo por la acción, o más bien por la elección del pueblo; Pues realmente esa es la consigna de una verdadera democracia, **que el gobierno es del pueblo y gobernara para el mismo pueblo.** Y respecto a estos altos mandos públicos investidos en la figura del Presidente de la República y los titulares de ambas Cámaras o del Congreso General, van a trabajar en conjunto implementando leyes, normas, reglamentos, programas y políticas en diversos rubros, y que mediante el control presupuestal se puedan dirigir toda clase de recursos en esos ámbitos y así poder contribuir al desarrollo nacional y se pueda representar dignamente la función del Estado tanto nacional como internacionalmente, por supuesto cuidando los preceptos y principios de la Constitución General.

Por todo ello, se puede pensar o corroborar que estos Poderes públicos con ayuda o labor también de impartición de justicia que realiza el Poder Judicial de la Federación son los que efectivamente mandan en el país, que son los que verdaderamente con autonomía de funciones rigen el rumbo del país. De eso se trata este tema, realmente estos funcionarios públicos que representan el poder público son los que realmente toman las decisiones, en teoría pues así debe ser, pero la realidad es muy diferente, y en México se padece esto, no solo en estos tres Poderes u órganos del Estado sino en casi todas sus Instituciones públicas, y es que las funciones de estos están supeditadas o subordinadas a una

minoría, a unos cuantos e infieren realmente es sus facultades constituyendo realmente lo que son los factores reales del poder.

Para entender mejor lo que son esta clase de grupos o factores, atenderemos a lo referido por Ferdinand Lasalle: "*Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son*".<sup>32</sup> Es decir, los Órganos, las instituciones, las normas jurídicas y todo lo que nos rige realmente está vigente, y convierten a una sociedad en un Estado de Derecho, pero el efecto que tienen o que busca en esa sociedad puede ser muy diverso a lo que quieren todos los ciudadanos porque todo ese orden jurídico esta moldeado o transformado a ciertos intereses de por medio, o ciertos intereses particulares y no generales.

Específicamente hablando sobre estos factores, hay que decir que nada más y nada menos estos son representados por personas, por grupos que constituyen una fuerza, un mando en una determinada sociedad y que su fuerza es tan importante que hasta traspasa todo tipo de políticas públicas, leyes, reglamentos, sistemas, medios de comunicación, etcétera.

Nuestro país es el ejemplo perfecto de este fenómeno, si se le quiere llamar así, pues es de los países donde impera una mayor concentración de ingreso en unas cuantas manos,

---

<sup>32</sup> LA SALLE, Ferdinand; tr, Wenseslao Roces, *¿Qué es una Constitución?*, 2° ed., Barcelona, España, Series Ariel derecho, 2002, pg. 36.



donde existe una oligarquía rapaz que se ha apoderado de bienes nacionales de enorme importancia y que incide de forma permanente en las instituciones políticas del Estado e incluso del presupuesto público, a costa de de la crisis de abandono, pobreza y desigualdad que vive dicho país, creando una república aparente y simulada que en sus intereses solo está el beneficio de esa oligarquía, de ese grupo de potentados y para nada el bienestar general de los mexicanos.

México, es uno de los países con más recursos naturales en el mundo, tenemos minas de oro, plata, cobre, tenemos agua, gas y petróleo en abundancia, pero entonces porque hay tantos problemas que ya hemos mencionado reiteradamente en este trabajo; Porque como propósito claro está el de profesionalizar a los altos funcionarios públicos para resolver esta problemática, pero cabe mencionar que no es todo, por eso es importante este tema para ver como los factores reales del poder imperan en este país y que de alguna u otra forma influyen en esos cargos, impidiéndoles cumplir principalmente con sus cometidos y eso realmente sucede independientemente si se tiene o no un gobierno profesional y capacitado, porque como ya lo mencione antes este fenómeno lo padece el país y en forma grave.

Para ser más concreto, explicaré lo que realmente ha sucedido en este país en relación con las verdaderas fuerzas imperantes del poder.

Desde la década de los setenta inició digamos una forma o corriente de pensamiento, llamada **neoliberal**, en que

prácticamente un grupo internacional de potentados ordenó a técnicos y a clases políticas a diseñar un nuevo modelo que les permitiera dominar a los estados nacionales y apoderarse de los recursos naturales y de los bienes de una inmensa mayoría de personas, con ello surgieron una forma de recomendaciones y de recetas hacia los gobiernos que con apoyo de los Organismos Financieros Internacionales, convirtieron en **dogmas** criterios generales, como la supremacía del mercado; la desregulación económica y financiera; mencionaron que era fundamental las privatizaciones; que los Estados deben proteger y rescatar a las minorías privilegiadas, en fin que debía predominar lo económico sobre lo político y lo social.

Con todos estos criterios, sus ideólogos trataron de imponer lo que serían las famosas **reformas estructurales** y que con ello se deberían hacer cambios en los marcos legales y en las políticas de los gobiernos. Para el caso de México, estas políticas comenzaron a implementarse con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), pero se profundizaron mas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en ese sexenio no solo se adoptaron esos dogmas neoliberales, sino que se utilizo ese modelo como pretexto para llevara a cabo el peor saqueo de riquezas y de bienes nacionales en toda la historia. El Presidente Salinas generó esa oligarquía impetrante cuando entregó empresas y bancos propiedad de la Nación a los particulares, y pues esto es lo que sostenían los nuevos tecnócratas extranjeros, que se trataba de actualizar los procesos gubernamentales a las nuevas condiciones derivadas de las relaciones internacionales y sus

consecuencias en materia financiera y comercial por lo que exaltaba la participación de actores individuales y del pueblo para consolidar la nueva actividad económica contemporánea.

Con ello, y durante el mandato de Salinas se reformó la constitución, se modificaron reglamentos y leyes secundarias para legalizar todas esas transacciones, por ejemplo: el 27 de junio de 1990 se reformó el artículo 28 constitucional y se eliminó el párrafo quinto, que reservaba al Estado la prestación del servicio público de banca y crédito, y ya el 5 de Septiembre, después de haberse aprobado la nueva Ley de Instituciones de Crédito, se promulgó el acuerdo que establecía los principios y las bases de la desincorporación bancaria por parte del Estado; Este hecho fue para vender los bancos a particulares, y pues todo ello fue obviamente preparado por el Presidente de la República, pues en las licitaciones correspondientes a dichas empresas y excluyendo a auténticos financieros y empresarios, siempre salían ganadores los elegidos por el Presidente, pues la idea de Salinas era crear un nuevo corporativismo económico y financiero que operara oligárquicamente.

En estas subastas no se exigían a los aspirantes ni requisitos económicos, profesionales ni morales, por eso es que la mayoría de las empresas quedo en manos de gente sin ningún tipo de preparación, además que, y sobre todo los bancos operaron sin ningún tipo de supervisión o control, que dio lugar al otorgamiento de créditos auto dirigidos o sin garantías para el mismo grupo forjado por el Presidente o

incluso para el mismo Presidente o su partido político que los respaldaba.

Referente a estas empresas y bancos, eran realmente fuertes corporaciones para la Nación, pero pues como todos sabemos, se desincorporaron beneficiando a este pequeño grupo que se adueño de todo; se desincorporó Telmex, Mexicana de Aviación, Televisión Azteca, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Fertimex. También se privatizaron tierras ejidales, las autopistas, los puertos y aeropuertos y la industria eléctrica; y por lo que hace al petróleo, cabe señalar que se incrementaron los negocios entre particulares nacionales y extranjeros en Petróleos Mexicanos. Tras la adopción de política neoliberal, el sector energético se vinculó estrechamente con los intereses externos; otro ejemplo es el que se reformó la ley secundaria, el 22 de septiembre de 1992, a fin de entregar permisos a empresas extranjeras para instalar plantas de generación de energía eléctrica en nuestro territorio y violando el **artículo 27 constitucional** en el cual solo le **faculta a la nación poder generar y distribuir energía eléctrica**, es decir, se deslindo de esa facultad.

Por todo esto, se establece decir que en cinco años, de diciembre del 88' a diciembre del 93', se enajenaron 159 empresas de participación estatal mayoritaria, 18 instituciones de crédito; 62 activos y unidades industriales. Aproximadamente todo el deslinde de estas empresas hizo un total de 61 mil 431.4 millones de viejos pesos. Con este monto se suponía que beneficiaría al país amortizando la deuda pública, pero aunque hubiese sido así, dicha cantidad

no sirvió de nada ante el mal manejo de esas empresas y sobretodo de instituciones de crédito, ya que como lo mencionamos, la gente a quien el Presidente les cedió su funcionamiento no tenía ni la más mínima preparación y además no tenían escrúpulos solo buscaron las ganancias rápidas y seguir manteniendo es nueva clase empresarial mexicana, solo pocos se salvaban y eran realmente empresarios., Pues ante dicho mal manejo casi cayeron en quiebra muchas empresas y poco después tuvieron que ser rescatadas por una cantidad superior a la que antes mencione por la que surgió de vender todas esas corporaciones.

El sexenio subsecuente, bajo el mando de Zedillo se siguió apoyando a dicha oligarquía, pues además este presidente forjaba las mismas ideas neoliberales que el anterior, a él también le tocó ser parte de esa misma corriente de pensamiento, que se gestó en escuelas de los Estados Unidos, y donde como primordial tendencia radicaba en que **El Estado podía dejar de cumplir con sus obligaciones sociales pero no puede dejar de transferir recursos públicos al sistema financiero**, es decir, será primordial el salvamento de las instituciones financieras sobre los intereses de la población.

Y pues lo antes dicho quedó reflejado en la crisis de diciembre del 94', donde hubo devaluación y fuga de capitales; La economía cayó hasta 6.2 por ciento, algo que no sucedía desde 1932, y el presidente Zedillo lo primero que hizo fue rescatar a empresarios y a banqueros utilizando recursos públicos, es decir, salvaguardando los intereses de

esa oligarquía, de ese grupo de potentados que se adueñaron de esas empresas en el sexenio pasado. En ese aspecto se creó la Unidad Coordinadora para el Acuerdo Bancario Empresarial (UCABE), sucedida después por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que efectivamente su propósito era el de transformar las deudas privadas en deuda pública, lo que también violaba la Constitución y las leyes, pues el Congreso es el único facultado para autorizar el endeudamiento público, no obstante los funcionarios del Fobaproa compraron esa cartera quebrantada, lo diferente fue que el gobierno no recibió acciones a cambio por esa ayuda, es decir, regalo el dinero, y pues como fue lógico el Fobaproa se endeudó impresionantemente que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), heredero del mismo, estableció que para finales del 2009 la deuda ascendía a 755 mil 524 millones, y que solo podría ser cubierto esa deuda en unos 70 años.

A pesar de este episodio del Fobaproa, durante el gobierno de Zedillo se siguieron entregando otros bienes públicos a particulares, extranjeros y nacionales, tal es el caso de la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México.

Ya después, durante el sexenio de Fox, y el aparente cambio verdadero, se siguieron las cosas de la misma manera, continuó sirviendo a ese conjunto de potentados y subordinándose a organismos financieros internacionales para seguir con esas típicas estrategias. Ejemplo: Todos los bancos mexicanos se vendieron a inversionistas extranjeros; se vendió sin límite territorio para la explotación de oro,

plata y cobre mediante la modificación de la Ley Minera para otorgar concesiones, en las que se beneficiaron muchas empresas Canadienses.

Es indudable que este grupo de potentados desde el Gobierno de Salinas hasta nuestros tiempos se han ido consolidando más pues con los gobiernos de Zedillo, Fox y en el actual sexenio con Felipe Calderón Hinojosa han adquirido tanto poder político, que incluso se sitúan por encima de las instituciones constitucionales, pues en sus manos descansa el poder económico nacional, es así que constituyen el factor real de poder en México porque realmente ellos son los que mandan en el país, y con su poder económico que poseen (pues cabe mencionar que en diversos artículos como la revista *Orbes*, catalogan a algunos que forman esta oligarquía como los sujetos más ricos del mundo) generan una oligarquía muy fuerte e importante para que el desarrollo económico de el país se pueda mantener.

Después, de ello y para efectos de la eficacia que pueda tener esta implementación o esta dotación de una mejor preparación profesional para nuestros Poderes Públicos, esta oligarquía de la que hemos estado hablando infiere realmente sobre los cargos públicos más altos: Pues este grupo decide sobre cuestiones fundamentales en la Cámara de Diputados y en el Senado, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Instituto y el Tribunal Electoral, en la Procuraduría General de la República, en la Secretaría de Hacienda y en los partidos políticos; además poseen y controlan la mayor parte de los medios de comunicación. *"Estas razones son las*

*que explican que un poder mucho menos fuerte, pero organizado, se sostenga a veces, muchas veces, años y años, sofocando el poder, mucho más fuerte, pero desorganizado, de la nación; hasta que ésta un día, a fuerza de ver cómo los asuntos nacionales se rigen y administran tercamente contra la voluntad y los intereses del país, se decide a alzar frente al poder organizado su supremacía desorganizada.”<sup>33</sup>*

Este régimen oligárquico hasta estas fechas, representa un peso muy grande para las Instituciones políticas del Estado y mientras los Poderes de la Unión y las Instituciones Públicas continúen al servicio de la sociedad pero salvaguardando siempre los intereses de unos cuantos, independientemente de que esos funcionarios públicos sean profesionales, México estará muy lejos de poder beneficiar a sus ciudadanos con las reformas estructurales que tanto necesita, así como también tener la facultad para erradicar los mayores problemas que el pueblo necesita que se prioricen.

Este pseudo- constitucionalismo se mantendrá volviéndose cada vez más fuerte económicamente, actuando bajo el amparo del poder público, pues el titular del ejecutivo sigue fortaleciéndolo, y sin tener ningún interés en el desarrollo nacional.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 47



## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al exigirles la comprobación de estudios superiores a nuestros altos cargos de elección popular de alto mando en nuestro país, generaría una mayor confianza por parte de los gobernados hacia sus gobernantes, pues estos mismos son los encargados de darle un rumbo importante a nuestra sociedad, hablamos del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores que integran del Congreso de la Unión, pues ¿Qué implicaría a dichos cargos, el dotarles de una preparación académica de grado superior?, Sin lugar a dudas, implicaría la mejor atribución que pudieran tener, pues esto hará que mejore sustancialmente la capacidad y la eficiencia en su trabajo, así como también influiría en la calidad de las decisiones que tomen los mismos, teniendo como base una formación sólida y llena de valores a fin de que en sus gestiones periódicas se dé respuesta a las grandes demandas y expectativas que tiene la sociedad en relación a los problemas que mayormente le aquejan: como el desempleo y

la falta de oportunidades de trabajo, la delincuencia, la pobreza, entre los más importantes.

SEGUNDA.- Los cargos de elección popular que vamos a tener con esta implementación, van a ser sujetos comprometidos con privilegiar la satisfacción de necesidades de la ciudadanía por sobre todas las cosas; Pues estos serán sujetos preparados y con carácter, capaces de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el desperdicio de recursos y promover esa eficacia en todos los órdenes de gobierno, así como también, estos cargos tendrán una experiencia y un criterio amplio para poder identificar las virtudes que se han registrado en otras partes del mundo, y con ello poder adecuarlo al contexto nacional con la firme convicción de que siempre en cada sexenio se pueden lograr mejores cosas.

TERCERA.- Se promoverán mejores leyes encaminadas y comprometidas para regular la situación que aqueja a todo un conglomerado social y no solo a unos cuantos, porque habrá mejores profesionales con la suficiente capacidad técnica y jurídica para crearlas, así como también habrá mejores acuerdos entre funcionarios públicos, independientemente del partido político que simpaticen, porque estos sujetos al tener una preparación académica desarrollarán mejor su función, dejando de lado todo tipo de rivalidad y solamente será encaminada beneficiar intereses generales; Todo ello le hará frente al paradigma de un gobierno cien por ciento operativo, encargado de administrar normas y procesos y no

así, un gobierno estratégico orientado en administrar resultados.

CUARTA.- Los procesos burocráticos que dañan el desarrollo de los actores generadores de riqueza se podrán rediseñarse con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez va a ser sustituida por la flexibilidad, misma que nos ayudará a romper los esquemas de excesiva normatividad y sobre regulación existentes. La preparación superior para estos cargos propiciará tener un gobierno verdaderamente descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios genere no solo una simple desconcentración de funciones, sino un innovado pacto federal que refleje claramente que la nación es mayor que la suma de sus partes. En fin, el propósito real de trabajo es tener un gobierno de innovación, capacitado y profesional, tomando como medio para lograrlo la profesionalización de los altos cargos de elección popular, y con miras a tener un gobierno de clase mundial.

## **RECOMENDACIONES.**

Implementar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 55, 58 y 82 la acreditación de tener una educación superior para los cargos de elección popular a que se refieren dichos artículos.

## BIBLIOGRAFÍA.

CABO DE LA VEGA, Antonio, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, 342 pp.

CUEVAS PLANCARTE, Rubén, *Profesionalización del servidor público; ¿Servicio civil de carrera?*, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El servicio público de carrera en los Órganos de control estatales y municipales, México, 1999, 233 pp.

CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita, *El servicio civil de carrera en la Administración Pública Mexicana*, México, 1985,

LA SALLE, Ferdinand; tr, Wenseslao Roces, *¿Qué es una Constitución?*, 2° ed., Barcelona, España, Series Ariel derecho, 2002, 115 pp.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, España, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, Colección Iberoamérica, 204 pp.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y ROEMER, Andrés, *Por un gobierno con resultados, El servicio civil de carrera: Un sistema integral de profesionalización, Evaluación y Desarrollo de los servidores públicos en México*, México, Academia Metropolitana, IAP, Centro de estrategia y Desarrollo S.C. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, 1999, 318 pp.

NARVÁEZ SALINAS, Javier y ROSALES ÁVALOS, Eliseo, *Servicio Civil de Carrera en México*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2004, 234 pp.

QUIROGA LEOS, Gustavo, *Organización y métodos de la administración pública*, 2<sup>o</sup>.ed., México, Trillas Editorial, 2009, 304 pp.

SÁNCHEZ CHÁVEZ, Norberto, *Reflexiones acerca del servicio civil de carrera*, Revista Prospectiva, México, nueva serie, año 4, número 11, enero-noviembre de 1998, 221 pp.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La disciplina parlamentaria en México: La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, 232 pp.

## **LEGISGRAFIA.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.