



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLÁN

**LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MEXICO:  
Obstáculos y perspectivas,**

T E S I S  
PARA OPTAR EL GRADO DE  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
QUE PRESENTA:  
LEOBARDO RUIZ ALANÍS

Director de la tesis DR. EDGAR ORTÍZ.

México, D. F. C. U.

agosto de 2004.





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **Dedicatorias**

### **A mi familia:**

**A Ma. del Carmen mi esposa fiel compañera y apoyo invaluable, a mis hijos, Dante Aurelio mi gran esperanza y gran amigo, a Helia Larissa ejemplo de dedicación y pródiga de cariño.**

**A mis hermanos, sobre todo a Conchita, Tere, Daniel y Esthela de quienes he aprendido mucho.**

### **A mis colegas**

**A Adrián Reyes Barragán, ejemplo de tenacidad y fe en sí mismo y en la educación universitaria.**

**A la memoria de Eduardo García Tapia, (q.e.p.d.), a mis amigos de la vida, principalmente a Juan Miguel Morales y G.**

**A mi amigo el Dr. Roberto Moreno Espinosa a quien buen número de los egresados del posgrado adeudamos mucho por el aliento y respaldo que siempre nos brinda.**

## **Agradezco**

**Al DR. EDGAR ORTÍZ por su paciente labor como director de la tesis, por la enorme libertad que me permitió y sobre todo por sus certeras y puntuales observaciones. Hago un reconocimiento a esta labor y al colectivo del seminario que él dirige.**

**A los revisores, cuyo profesionalismo y atinadas correcciones fueron importantes enseñanzas para mí,**

**A la Dra. Matilde Luna Ledesma  
Al Mtro. Alfonso González Mateos  
Al Dr. Carlos Welti Chanes**

**A Maricarmen Sandoval Rubio, Verónica Sánchez y Gabriela Morales, cuya labor técnica me ayudó a seguir cuando el camino parecía interminable.**

Toluca, México, C.U., julio de 2004.

# ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN .....	1

## **CAPÍTULO I : HISTORIA, RACIONALIDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Marco teórico metodológico)**

1.1. Estudio sociológico de la realidad histórica .....	8
1.2. Racionalidad .....	10
1.3. El enfoque de la dominación .....	12
1.4. Metodología de Max Weber: la construcción de tipos ideales .....	13
1.5. La institucionalización del Estado .....	16
1.6. Modelo burocrático y su funcionalidad .....	16
1.7. El funcionario en la burocracia .....	19
1.7.1. La idea de profesión .....	19
1.7.2. La ética del trabajo .....	20
1.7.3. La profesionalización como un aseguramiento de la racionalidad .....	21
1.8. Caracterización de la burocracia en México .....	22
1.9. Balance temático .....	25

## **CAPÍTULO II: LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA, EXPRESIÓN DEL PARADIGMA WEBERIANO**

2.1. La carrera del funcionario en Francia .....	26
2.2. Derechos y obligaciones .....	28
2.3. Los empleos de la Función Pública Francesa .....	32
2.4. Las tres categorías .....	35
2.5. Estructura .....	36
2.6. Medios de expresión dentro y fuera de la función pública.....	37
2.6.1. Participación mediante la consulta y el diálogo dentro de la función pública .....	37
2.6.2. La organización para la expresión y diálogo con los usuarios.....	38
2.7. Problemas y tendencias .....	38
2.8. Balance temático.....	42

### **CAPÍTULO III: EL SERVICIO CIVIL BRITÁNICO Y SU REFORMA ANTIBUROCRÁTICA**

3.1. La gran tradición .....	44
3.2. Organización del Servicio Civil Británico .....	45
3.3. La Reforma del Servicio Civil Británico .....	49
3.3.1. Inicios de la reforma .....	49
3.3.2. Efectos de la reforma.....	49
3.4. Las agencias .....	50
3.5. La administración de personal.....	52
3.5.1. Reclutamiento .....	52
3.5.2. Selección .....	53
3.5.3. Formación .....	54
3.5.4. Contratación .....	55
3.5.5. Evaluación .....	55
3.6. El programa <i>Citizen's Charter</i> .....	56
3.7. Los Comisionados .....	56
3.8. Fricciones y fallas de la reforma .....	57
3.9. Balance temático.....	60

### **CAPÍTULO IV: EL SERVICIO CIVIL EN ESTADOS UNIDOS, DE LA BUROCRACIA POLITIZADA A LA BUROCRACIA DE ESTADO**

4.1. Génesis del servicio civil .....	64
4.2. Etapas de la administración pública y del servicio civil .....	65
4.3. Condiciones del servicio civil .....	69
4.4. Características del servicio civil .....	70
4.5. Conceptos básicos, estructura y funciones .....	73
4.6. Sueldos y formación .....	75
4.7. Sindicatos .....	76
4.8. Igualdad de oportunidades .....	77
4.9. Viraje hacia la carrera administrativa .....	77
4.9.1. Reforma Carter .....	77
4.9.2. Características del SES .....	79
4.9.3. Debilidades del SES .....	80
4.10. Insuficiencias, carencias y politización del servicio civil .....	81
4.11. Al Gore y “la reinención del gobierno” .....	83
4.12. Balance temático.....	84

## **CAPÍTULO V: SISTEMA DE CARRERA EN EL SERVICIO EXTERIOR, PRECURSOR DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO**

5.1. El reconocimiento internacional, elemento favorable para el surgimiento del Servicio Exterior Mexicano .....	85
5.1.1. Las condiciones en el siglo XIX .....	85
5.1.2. La política exterior de la Revolución Mexicana .....	89
5.1.3. La carrera diplomática y consular, signos de los nuevos tiempos .....	90
5.2. La capacitación y la formación para el Servicio Exterior Mexicano .....	95
5.2.1. El papel del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos .....	95
5.2.2. Reestructuración del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos .....	97
5.3. Consolidación de la profesionalización en el Servicio Exterior Mexicano .....	99
5.4. Balance temático.....	106

## **CAPÍTULO VI: LA PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

6.1. De la incipiente profesionalización a la partidización del servidor público .....	108
6.1.1. Los primeros tiempos (1769-1855) .....	108
6.1.2. La profesionalización a la sombra de la dictadura y del régimen de la Revolución Mexicana .....	114
6.2. La partidización del empleo público y otros obstáculos .....	117
6.2.1. La política corporativista y los sindicatos oficiales .....	117
6.2.2. La administración patrimonialista .....	125
6.2.3. La administración actual y sus contradicciones con el servicio profesional .....	128
6.2.4. El abandono de la capacitación del personal .....	131
6.2.5. La alternancia partidista y la permanencia de condiciones .....	135
6.2.6. La administración pública mexicana carente de mecanismos de equidad .....	137
6.3. Primeros ensayos oficiales para terminar con la partidización de la burocracia .....	138
6.3.1. Hacia la profesionalización .....	138
6.3.2. La Nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal .....	140
6.3.3. Análisis de algunas disposiciones de La Ley .....	145
6.4. Balance temático.....	153
CONCLUSIONES GENERALES .....	155
AGENDA PARA FUTUROS ESTUDIOS.....	160
BIBLIOGRAFÍA .....	161
ANEXOS .....	170

## INTRODUCCIÓN

Las modalidades de los sistemas formales de profesionalización de la burocracia gubernamental aparecieron en Europa a finales de la era del despotismo ilustrado en Prusia y se difundieron en el occidente conforme la modernidad avanzaba con la expansión industrial, económica y demográfica. En el siglo XIX Napoleón Bonaparte establece una nueva organización de la administración siguiendo los corolarios de la Revolución Francesa como son la igualdad política y de oportunidades, el reconocimiento del mérito personal, la organización racional y el apego al derecho. No obstante que la Función Pública Francesa tuvo que esperar hasta mediados del siglo XX para tener su estatuto general; las regulaciones particulares corresponden a esa época muy anterior. De manera similar, las necesidades del crecimiento, masificación y democratización de países como el Reino Unido y los Estados Unidos, condujeron a profesionalizar a su burocracia, no obstante la resistencia de los políticos partidarios del patronazgo o patrocinio,<sup>1</sup> lo cual muestra que el servicio civil o función pública se generaliza y se establece inclusive en algunos países en vías de desarrollo, periféricos o ahora llamados emergentes; entre ellos Costa Rica, Brasil y Chile en América Latina. Sin embargo parece asombroso que hasta el 2003 se crea la primera ley abocada a la adopción de esta forma de profesionalización en México. ¿Cómo entender y explicar esta singularidad? ¿Porqué el patronazgo ha persistido hasta el siglo XXI a diferencia de los países de similar o mayor desarrollo?

Esta investigación tiene como fundamento el supuesto de que la corporativización de los servidores de la administración mexicana, al ser integrados en sindicatos afiliados al partido hegemónico PRM-PRI quedaron comprometidos con el régimen de la Revolución Mexicana. A cambio de lo cual recibieron del gobierno seguridad en el empleo y sobre todo servicios y satisfactores propios del Estado benefactor (no obstante que esta época dorada haya terminado con los bajos salarios y los recortes de personal sufridos a partir de los años ochenta). Respecto a los mandos medios y superiores de la administración, ocupados por el personal que la ley denomina de confianza, si bien padecen la inseguridad en el empleo los rangos superiores reciben sueldos muy generosos que llegan a ser muy superiores a quienes desempeñan puestos similares en los países ricos.<sup>2</sup> Además, unos y otros se benefician de un sistema de pródigos arreglos personales, ventajas excepcionales y favores singulares.

Desde la instauración de lo que aquí se llama “partidización del personal público” (en 1938) hasta nuestros días, las condiciones económicas y sociales del país han cambiado mucho, pero la estructura creada permanece en pie a pesar de que la Revolución Mexicana ya ha sido olvidada y que el gobierno actual pertenece al partido que se creó en 1938 ante el temor de las reformas del cardenismo. Actualmente el pragmatismo de los líderes de la

---

<sup>1</sup> Relación de compromiso entre hombres políticos quienes mediante su influencia o privilegio promueven puestos en el gobierno y en la administración a quienes de esta forma se mantienen protegidos y conformes.

<sup>2</sup> Guillermo Correa, *Diferencia en la burocracia*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.



burocracia y la prudencia de los nuevos gobernantes ha evitado rupturas y enfrentamientos graves que hubieran afectado por ejemplo a la estabilidad económica. Sin embargo, algunos dirigentes de los trabajadores de la burocracia que han hecho esfuerzos por romper con el sistema corporativo creando nuevos sindicatos, hasta la fecha no han tenido logros significativos (aunque en el gobierno del D.F., parece que ya está cambiando esta condición). La mayoría casi absoluta de los sindicatos se mantienen como antes del 2000 lo que recuerda el símil que señala Weber del sarcófago vacío.<sup>3</sup>

Para el personal de confianza de altos niveles, la expectativa del ascenso por impulso político se perdería una vez que se otorgara la estabilidad en los puestos. Por el contrario hay personal de confianza que no tiene estas condiciones y serían ellos quienes pudieran promover este tipo de modernización.

En síntesis, la hipótesis es: El régimen cardenista incorporó en el esquema del corporativismo a los *trabajadores* de la administración pública mediante la inclusión de sus sindicatos en el partido PRM-PRI. Esta alianza excluye el sistema de mérito personal medido con técnicas administrativas, porque descansa en la fidelidad al partido y al presidente de la república. Esta situación ha limitado el desarrollo profesional de la burocracia a causa de la falta de estabilidad del empleo de los *trabajadores de confianza*. Los funcionarios administrativos no reciben capacitación, cada quien se desarrolla según la experiencia que ha tenido. A pesar de que este pacto se erosionó con el paso de más de medio siglo, hasta ahora no se han dado condiciones plenas para su extinción. El estudio del tema corresponde al análisis de la burocracia por lo tanto, del Estado mexicano.

En esta investigación se asume, en forma implícita, que la administración pública, (al menos las áreas del gobierno que ejercen la soberanía, el orden público y la seguridad nacional), no puede obviar la etapa burocrática porque hace falta crear una cultura de servicio, fidelidad al Estado y respeto de la ley que no entran en otras opciones gerencialistas, hoy en boga.

Para Weber no existe la preocupación de la ineficiencia burocrática, la cual aparece como anomalía y en todo caso de orden micro. Esta irregularidad no desmerece el servicio que la burocracia hace al Estado y a la sociedad como factor exitoso de dominación y legitimación.

El tipo de dominación legal-racional incluye la conducta profesional de quienes trabajan para él. Una devoción de servicio y competencia asegurada para que vivan al servicio del Estado, principalmente a cambio de un estipendio monetario.<sup>4</sup> Estos requerimientos son una meta a lograr en la administración pública mexicana en la que muchas veces sus empleados vivirían en grandes penurias si no tuvieran acceso a ingresos producto del uso (patrimonial) del cargo. Sin embargo, esta imperfección no quita el carácter burocrático de la administración mexicana ya que Weber advierte que su tipo ideal es una abstracción de los

---

<sup>3</sup> Vid. Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, Cinar Editores, 1994.

<sup>4</sup> Max Weber, *Economía y sociedad (esbozo de sociología comprensiva)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

hechos singulares que se dan en la realidad por la cual no se puede exigir que éstos cuenten con el total de estos rasgos.

Algo parecido ocurre con el marco jurídico de la burocracia mexicana, el cual corresponde al Estado de Derecho no obstante que todo mundo sepa que la laxitud en cuanto a su cumplimiento haga pensar que aquí la ley se aplica más por excepción que por regla.

El advenimiento del servicio civil también puede fundamentarse en la democratización, puesto que la burocracia está concebida para aplicar la ley de manera igual a todos (*sine ira et ratio*) superando de una vez por todas las condiciones de favoritismo y de excepción que han sido repudiadas por los líderes sociales de todos los tiempos. Una pequeña evidencia, en el sentido de que la democracia exige la imparcialidad de la burocracia, la constituye el servicio profesional electoral como forma de garantía de la burocracia del IFE. Es decir, allí donde los partidos políticos se disputan con mayor fuerza la razón en un marco ceñido a la legislación, se escogió el sistema de méritos para que la administración del IFE cumpliera la propia ley y las disposiciones del Consejo General de ese organismo.

La historia de las instituciones administrativas de México, como parte de su historia general, arranca a partir de la racionalidad de la dominación colonial del siglo XVIII la que se circunscribía a un régimen de privilegio y de traslado de buena parte de las rentas nacionales hacia la corona española.

A partir de 1824 se impone la República con la aspiración de una racionalidad legal que sin embargo fracasa (1836) dado el contexto tradicionalista y carente de cohesión nacional de lo que ahora es el territorio y la población nacional. El nuevo orden legal del liberalismo instaurado por la reforma de 1857, tampoco se consolida porque fue necesaria la simulación de su vigencia para lograr la estabilidad del régimen durante el porfiriato creando un nuevo sistema de privilegios. Si se considera que por entonces (1870-1900) en los Estados Unidos se luchaba por superar el sistema de botín (*spoils system*) difícilmente se podía aspirar en México por el aún desconocido sistema de mérito. Esta larga etapa encabezada por un solo hombre, Porfirio Díaz, pudiera verse como tendiente a un modelo tradicional, puesto que además afloran las tradiciones de la política como la fidelidad personal al dictador más que a la ley que era “letra muerta”, las grandes explotaciones y las empresas nacionales y extranjeras recibieron tratamiento privilegiado, lo que sostuvo “la prosperidad económica” de entonces. Nuevamente se reforma el orden legal con la Constitución de 1917 en el cual se agregan los “postulados” de la Revolución Mexicana.

El régimen de la Revolución Mexicana se legitimó en sus reformas sociales y económicas, olvidando los anhelos democráticos de Francisco I. Madero. Por esto la despolitización y equidad de la burocracia no era un objetivo a perseguir en un panorama donde se suponía que la Revolución era venerada por todos. Sin embargo antes de este punto en el periodo de 1922-1938 hay intentos desde el mismo gobierno por el servicio civil, los que son congelados por la llamada política de masas de Lázaro Cárdenas<sup>5</sup> lo que llevó al régimen administrativo que aún hoy persiste. Es decir se conforma entonces un modelo de burocracia

---

<sup>5</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, 5a. ed., México, Edit. Era, Serie Popular, 1979.

acotada, propia de un sistema que dejó a la democracia como “asignatura pendiente” (que muchos llamaron sistema autoritario), burocracia supeditada a la racionalidad del partido entonces hegemónico.

Max Weber alude a dos acepciones o niveles de burocracia, lo mismo cuando la menciona como elemento de dominación y la describe como maquinaria que cuando habla de sus representantes superiores que, inclusive, pueden ser de carácter electivo.<sup>6</sup> Es decir una burocracia puramente ejecutiva, operativa, que aplica las leyes y las órdenes superiores y la alta jerarquía burocrática que por tanto no puede ser ajena a cierta responsabilidad pública que puede ser política.

En esta tesis se verá cómo el servicio civil puede ser condicionado por demandas sociales (preferencia a veteranos de la guerra, cuotas a minorías, exclusión de extranjeros) por encima del criterio de mérito esto porque la burocracia, siendo un órgano del Estado, no puede ser completamente aséptica de la política; pero aquí se trata de política de Estado y no política de partido. Este no es el caso de México, donde ocurre lo que aquí se denomina “partidización” de la burocracia como variante del sistema de botín. Hasta el año 2000 la politización de la burocracia había sido en un solo signo, pronto se verá si cambia hacia el actual partido en el poder o hacia un sistema profesional de carrera.

En el capítulo I “Historia, racionalidad y administración pública (marco teórico metodológico)”, se verá la estrecha vinculación entre la estructura burocrática y el prototipo de profesión de acuerdo con Max Weber, quien ilustra esta relación estudiando el surgimiento de una nueva concepción de individuo que revolucionó la economía en Europa y enseguida a la sociedad misma después de la reforma religiosa luterano-calvinista: dando lugar a una nueva fase histórica del capitalismo. Si bien, el arquetipo del hombre económico, generador y acumulador de riqueza, mediante la mística del trabajo al cual el hombre se dedica con devoción profesional ya dejó de ser privativo del capitalismo alemán de entonces, su efecto precedió las condiciones actuales de vida social de Europa y Norteamérica. El profesionalismo, entonces, es susceptible de generalizarse, y sin duda que esto tiene varias formas de producirse, una de ellas sería mediante la creación de instituciones donde el individuo se ve conducido y condicionado a adoptar este comportamiento y concepción del trabajo, tal y como está demostrado entre los empleados y trabajadores, por ejemplo de las empresas transnacionales, quienes no obstante proceden de formas sociales tradicionalistas propias de los países periféricos, diferentes al capitalismo avanzado, van adoptando comportamientos propios de éste.

La racionalidad en el enfoque Weberiano es una categoría muy útil para la reforma administrativa, ya que permite limitar el alcance del concepto y establecer una relación clara y unívoca entre objetivos, metas y funciones. Esta aplicación es mostrada por Luis Aguilar Villanueva quien se suma a los actuales estudiosos del autor alemán.

Para el caso particular de la profesionalización en la administración pública, hasta ahora no hay opciones más depuradas que las del servicio civil que después de varios siglos siguen siendo vigentes en todos los países avanzados y algunos de similar grado de desarrollo

---

<sup>6</sup> Max Weber, *Economía y sociedad* ..., *op. cit.*

al nuestro. A pesar de sus detractores, el modelo burocrático actualizado y adaptado a cada país sigue presente como base de la organización administrativa del Estado, especialmente en los sectores de gobernación, defensa y relaciones exteriores. La burocracia sigue siendo el instrumento indispensable cuando se trata de aplicar la ley y salvaguardar los intereses básicos del Estado.

En el presente estudio se tomarán tres de las modalidades típicas, las cuales a su vez han dado lugar a variaciones en otros países. Se trata de tres de los países de mayor influencia global de nuestro tiempo, los que sin duda han generado otros tantos modelos de profesionalización de su personal burocrático. El capítulo II se dedica a Francia, cuya función pública incluye todos sus servidores administrativos, inclusive los integrantes de las fuerzas armadas y cuya burocracia a su vez se identifica con la soberanía y la alta dignidad del Estado.

El capítulo III se encarga del estudio del servicio civil británico, tal vez el más afamado por su apego al cumplimiento del deber y su mayor alejamiento de la política partidista, y, finalmente, dentro de los paradigmas, el caso del servicio civil de los Estados Unidos se trata en el capítulo IV. Sistema que también ha influido en varios países, incluso europeos, después de la Segunda Guerra Mundial, el cual se caracteriza por su flexibilidad y receptividad a las técnicas modernas de gestión empresarial.

También se aludirá en este capítulo a la crisis que están superando dichos sistemas, una vez que la fiebre neoliberal ha mostrado los efectos de sus excesos.

Con estos elementos conceptuales el lector podrá ver la manera como se manejan en esta investigación las relaciones orgánicas no sólo entre las estructuras administrativas del Estado y sus servidores, sino también entre ellos y la política de cada momento, según se analizan algunas etapas de la historia administrativa de México.

En el capítulo V “Sistema de carrera profesional en el Servicio Exterior Mexicano, precursor del servicio público de carrera en México”, se estudiará un caso prototipo para evidenciar la factibilidad de la profesionalización administrativa en nuestro país. Se verá que cuando se trata de imperativos técnicos o políticos, las soluciones se imponen como muestras de capacidad innovadora, apegada a normas y criterios objetivos. En esta parte se podrá ver que México ya está en condiciones de plantearse con toda seriedad y urgencia alguna forma de sistema de profesionalización de sus servidores públicos. En efecto, las condiciones especiales que requiere el servicio exterior y las prioridades que la diplomacia constituyó para el régimen de la Revolución Mexicana llevaron a la profesionalización de su personal antes que al resto de la administración pública.

En el capítulo VI, dedicado a la profesionalización en México, se aludirá a la escasa información relativa a los años finales de la Colonia, entonces bajo la influencia de las reformas borbónicas, cuando se abre un ciclo de la administración pública que rápidamente se cancela con la independencia de México. Enseguida se reseñan brevemente las condiciones adversas para el desarrollo administrativo del país durante el siglo XIX, pasando por la dictadura de Porfirio Díaz, hasta llegar al nuevo orden institucional que fue culminado por el cardenismo. Asimismo, se mostrarán las condiciones políticas del populismo que incluyeron

de manera natural a los sindicatos burocráticos que desde entonces se llaman sindicatos de trabajadores y no de empleados gubernamentales. Hasta aquí termina la parte de análisis histórico de la administración mexicana, una vez que se llegan a ver los efectos de su evolución que sustancialmente siguen conservándose hasta hoy.

Las características del régimen populista dieron lugar al actual sistema administrativo y lo mantienen a manera de cristalización de una etapa que si bien en el discurso oficial ha sido superada, se mantiene vigente al interior del gobierno y sigue siendo un recurso al cual el sistema político se resiste a abandonar. Al lado de estos obstáculos reales para la plena modernización administrativa, se mantienen elementos un tanto ideológicos que contribuyen también a explicar la situación actual. Entre ellos a la expectativa de proporciones importantes de la población mexicana para encontrar empleo en el servicio público, lo cual puede presentarse aún en muchos países, pero en el nuestro llega a magnitudes patéticas que se han mantenido a lo largo de nuestra historia, desde la época colonial hasta nuestros días (crítica de Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora a la empleomanía y al aspirantismo). Actualmente la administración sigue despertando la avidez de políticos, empresarios y sectores de las clases medias.

A su vez, prevalece entre la gente y en la mayoría de los sectores que forman opinión un desconocimiento de lo que sería un sistema administrativo profesionalizador, dado que como ya se vio fue liquidado en el primer tercio del siglo XIX, es decir, el análisis histórico nos permite entender que no hay en la tradición cultural mexicana una experiencia duradera y generalizada de un sistema profesional, público-administrativo. Adicionalmente existe el obstáculo de los costos financieros, problema que impide plantear la realidad de un mayor gasto gubernamental, una vez que se reconozca el impacto financiero de los sueldos que se debieran pagar a los servidores públicos para poderles exigir la entrega, dedicación y pericia profesional del caso. Es bien conocida la desproporción de los ingresos que realmente percibe el gobierno mexicano por conceptos fiscales; la permanente deuda gubernamental ha sido la puerta falsa para tratar de resolver esta deficiencia recaudatoria del Estado mexicano que ha sido de carácter crónico. (En el área de la recaudación fiscal está pendiente la profesionalización).

Una vez que se concluyó el análisis de condicionamiento externo de la administración, en este capítulo se enfatiza el estudio de los elementos internos, así, se analizan con mayor detenimiento las características de la administración mexicana para ubicarla en una modalidad que, siendo básicamente burocrática, no ha dejado atrás los rasgos patrimonialistas.

Se plantea la necesidad de modernización administrativa plena como respaldo para los otros tipos de modernización: económica, política y social. Cabe en esta parte advertir que las instituciones, las estructuras y las mentalidades están llevando a formas y conductas modernas al país, sin embargo, nuestra administración, incluyendo las relaciones de trabajo permanecen en los moldes tradicionales. Al mismo tiempo, en algunos sectores se ha dado una suerte de involución, ante las emergencias para improvisar soluciones para mantener el funcionamiento del gobierno. En este capítulo se tendrá una visión suficientemente explícita para comprender la situación del personal público y las dificultades para su transformación, teniendo presente que la administración pública es parte sustancial del Estado.

Finalmente, la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que constituye un acontecimiento sin igual en la historia de nuestra administración, es motivo de comentarios relativos a sus principales disposiciones.

# CAPÍTULO I: HISTORIA, RACIONALIDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## (Marco teórico metodológico)

### 1.1. Estudio sociológico de la realidad histórica

La teoría weberiana sin duda provoca fuertes debates entre los estudiosos de la administración pública, y si tratando de superar dichos debates, se sustituye el término “burocracia” por “organización administrativa” aceptado el riesgo que ello implica, esto llevaría a perder la perspectiva política-social en los aspectos históricos del fenómeno en estudio. Por ello se insiste en aplicar a esta investigación, el enfoque weberiano, pues las investigaciones de Weber sirven más para entender los aspectos básicos de la burocracia como fenómeno histórico-social, como estructura del Estado, que como instrumento para el estudio de la organización. En este sentido, Weber define la realidad como “un ‘flujo infinito’ que no puede ser *aprehendido* en su totalidad”,<sup>1</sup> lo que nos lleva a presuponer que al comenzar una investigación sólo se alcanza a desmenuzar y aprender una “parte” de esa realidad pero jamás a su totalidad.

Según José Rodríguez es importante mencionar que las raíces de las ideas sociológicas de Weber “se encuentran en los estudios de Tönnies y Jellinek. El primero influyó sobre todo en su concepto de lo social, el segundo en su idea del Estado y del ‘dominio’. El concepto de ‘acción común’ (*Gemeinschaftshandeln*) básico en la sociología de Weber tiene claras raíces en la obra de Tönnies, al que conocía desde los años 90”.<sup>2</sup>

El mismo Rodríguez añade que según Tönnies “El Estado es ... la institución que surge en esa racionalización de sus relaciones sociales – lo que las aparta de su naturalidad anterior en ‘comunidad’. La necesidad del Estado es similar a la necesidad de la burocracia: la disminución de la comunidad y de la responsabilidad, es decir el avance hacia condiciones de masificación, de crecimiento de lo público. Cuando la ‘comunidad’ es incapaz de unir espontáneamente a los sujetos, suena la hora de la ‘sociedad-institucionalizada’, del Estado que impone orden incluso sobre o contra las enemistades personales. Esta influencia de Tönnies se manifiesta sobre todo en las ideas weberianas sobre el Estado”.<sup>3</sup>

Agrega que las ideas que Weber desarrolló en torno al Estado y la dominación tienen una evidente referencia a Jellinek. Este autor construye una clara diferenciación entre el estudio jurídico y el estudio sociológico del Estado y “distingue así entre una teoría jurídica general del Estado y una teoría social general del Estado. En el tratamiento sociológico, Jellinek considera el “dominio” como la característica básica del Estado que: “posee poder de dominio”. Pero dominar significa tener la capacidad de poder imponer su voluntad a la de

<sup>1</sup> Susan J. Hekman, *Max Weber, el tipo ideal y la teoría social contemporánea*, (Trad. Ángel Federico Nebbia Diesing), México, Mc. Graw-Hill, UAM-I, 1999, p. 16.

<sup>2</sup> José Rodríguez de Rivera, *Max Weber y la teoría de la burocracia* (1999), consultado el 24 de febrero de 2001. Disponible en: [http://www2.uah.es/estudios\\_de\\_organizacion/temas\\_organizacion/teor\\_organiz/burocracia\\_weber.htm](http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/burocracia_weber.htm), p. 5.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 6.

otros de forma incondicional, poder imponer su propia voluntad contra otra voluntad. Y este poder imponer incondicionalmente la propia voluntad contra otra voluntad sólo lo posee el Estado. El Estado es la única asociación que puede ejercer dominio, en virtud de un poder que posee por sí mismo, originario, no derivado legalmente de ningún otro poder.<sup>4</sup> Esta idea influyó decisivamente sobre los conceptos de Weber sobre el poder “legítimo” del Estado.

Por otro lado, Weber concibe a la ciencia social como una ciencia comprensiva. Por ello trata de emitir juicios libres de valor. “La revisión de la historia en la mayoría de los países nos confirma la propuesta de Weber, pero sobre todo, la creciente ‘racionalidad’ modernizadora [que] nos lleva a la burocratización”.<sup>5</sup> Es evidente que es altamente provechoso el hecho de rescatar el enfoque de Weber para explicar la administración pública como fenómeno del Estado y a éste como modelo histórico.

Respecto a la opción epistemológica del sociólogo alemán, se tiene que: “Materialismo y espiritualismo son interpretaciones igualmente posibles, pero como trabajo preliminar; por el contrario, [para] pretender construir el término de la investigación, ambas son igualmente inadecuadas para servir a la verdadera historia”<sup>6</sup> es así que Weber concibe a la Sociología como ciencia auxiliar a la Historia, una ciencia que le permitirá llegar a captar de forma objetiva, realidades históricas y entre ellas, las actuales. Weber agregaría a su concienzudo análisis, el aspecto político por tener evidencias empíricas de su acción dentro del Estado y por ende, en la burocracia. En este sentido, Weber entiende a la política como aquel:

... mundo de los valores, de los fines e intereses, de las voluntades, de los objetivos. Pero más aún, es el ámbito de la fuerza, del poder, de la coacción, de la violencia legal. [El concepto de la política de Weber consiste] en recuperar el carácter violento del Estado por debajo de todos esos oropeles estéticos y teóricos que le fueron confeccionados por la filosofía de la Ilustración francesa y alemana.<sup>7</sup>

Ahora bien, ningún Estado puede ejercer su poder si no cuenta con un grado alto de legitimación, pues al carecer de él, se tamblearía fácilmente ante cualquier modificación dentro del sistema, por ello, “para Weber, un orden social sólo tiene estabilidad a la larga si está legitimado, el responder a costumbres o a intereses (aunque produzcan regularidades) no basta. La costumbre reposa en acostumbramiento ciego, casi mecánico. El orden legitimado reposa en la orientación consciente a un acuerdo que se presupone válido para todos”.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Jorge Barenstein, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano* (Colección: Administración Pública), México, Ed. CIDE, 1981, p. 52.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>7</sup> Laura Páez Díaz de León (coord.), *La teoría sociológica de Max Weber*, UNAM, 2001, p. 79.

<sup>8</sup> José Rodríguez de Rivera, *op. cit.*, p. 17.



## 1.2. Racionalidad

Al interpretar a Weber, Raúl Atria explica que su concepto de racionalidad comprende dos aspectos; por un lado la racionalidad instrumental que se enfila hacia el logro de fines, logros especialmente materiales y la racionalidad ética que consiste en el apego a valores por los cuales el sujeto está dispuesto a luchar. Tal vez por ser novedoso en su momento, a Weber se le conoce más por la primera que por la segunda, pero para él ambos están presentes en la realidad, aunque su separación es típica de la modernidad y a su vez esta separación es impulsada por el capitalismo. “Weber expresó directamente esta separación cuando introdujo la distinción entre racionalidad formal (el cómo se produce) y la racionalidad sustancial (el porqué y para qué se produce) en el funcionamiento de la economía”.<sup>9</sup> Así pues:

llamamos racionalidad formal de una gestión económica al grado de *cálculo* que le es técnicamente posible y que aplica realmente. Al contrario, llamamos racionalmente material al grado en que el abastecimiento de bienes dentro de un *grupo* de hombres (cualesquiera que sean sus límites) tenga lugar por medio de una acción social de carácter económico orientada por determinados *postulados de valor* (cualquiera que sea su clase), de suerte que aquella acción fue contemplada, lo será o puede serlo, desde la perspectiva de tales postulados de valor. Estos son en extremo *diversos* ... Debe llamarse “racional en su forma” a una gestión económica en la medida en que la “procuración”, esencial en toda economía racional, pueda expresarse y se exprese en reflexiones *sujetas a número y cálculo* (por lo pronto con completa independencia de cuál sea la forma técnica de este cálculo, es decir, lo mismo sí se realiza con estimaciones en dinero o en especie).<sup>10</sup>

Para Weber, entonces, racionalidad no es verdad necesariamente; no es conocimiento de acuerdo con la realidad dada, sino calculabilidad, acción de acuerdo a fines proyectados: no conocimiento verdadero, sino *acción idónea* ... en este sentido, también y sobre todo, se puede hablar de “sociedad racional” para aquellas sociedades que se han dado medios que permiten el cálculo exitoso de sus fines y tienen aptitudes y actitudes favorables al cálculo.<sup>11</sup>

En este sentido, la racionalidad es objetiva, como las matemáticas, describe relaciones objetivas entre entidades. Pero lo mismo que las relaciones matemáticas sólo se manifiestan en una actividad científica, también la racionalidad finalizada de Weber existe sólo en los esquemas de explicación científica.<sup>12</sup>

En la modernidad, considera Weber, se destierra el “conocimiento mágico”; todo tiende a ser calculable. Weber desarrolla su concepción de la racionalización de la siguiente

<sup>9</sup> Raúl Atria, “La sociología actual y el espíritu de la modernidad”, en *Revista de Sociología*, núm. 13, Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1999, p. 78.

<sup>10</sup> Max Weber, *Economía y sociedad (esbozo de sociología comprensiva)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 64.

<sup>11</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, Estudios: Serie V, Teoría de la administración pública, núm. 3, México, INAP, 1983, p. 43.

<sup>12</sup> José Rodríguez de Rivera, *op. cit.*, p. 14.

manera: “La intelectualización y la racionalización creciente no significan, pues, un creciente conocimiento general de las condiciones generales de nuestra vida, su significado es muy distinto, significan que se sabe o se cree saber que en cualquier momento en que se quiera se puede llegar a saber que, por tanto, no existen entorno a nuestra vida poderes ocultos e imprevisibles, sino que, por el contrario, todo puede ser dominado mediante el cálculo y la previsión”.<sup>13</sup> Así es como la burocracia es una forma de esa modernidad y la burocratización de la economía y la política, consecuencia del mismo efecto. La burocratización de la empresa se expresa en la separación entre los medios de administración y los administradores.

Así Weber propone que la calculabilidad social depende, pues, de dos precondiciones, la legalidad universal y la violencia monopólica, la juridificación y la fuerza universalizadas a lo largo y ancho de la organización y la vida social. La burocracia administrativa se recorta y se destaca, entonces sobre el trasfondo de la norma y de la fuerza, que son las condiciones de posibilidad de la racionalización de la sociedad y, por consiguiente, de la existencia social y del ejercicio social del funcionario. Los funcionarios son los agentes de la racionalización y del cálculo “gracias a su saber”.<sup>14</sup>

Acertadamente, Luis Aguilar explica la idea de la racionalidad en Weber, y agrega que:

la razón no es una fuerza vital, sino un conocimiento de las fuerzas vitales y un conocimiento operativo tendente a su organización y orientación, a su manejo y control, a su administración y dominio, a su utilización calculada como material adecuado y como conjunto de funcionales para la realización de fines ... La racionalidad administrativa se pone como doma y disciplina de la decisión vital social, de la política. Su función sustancial es convertir en *acción racional de acuerdo a fines* la vitalidad social y su séquito de deseos e intenciones. Busca racionalizar la voluntad y la decisión vital del político como líder social o como impersonal organización (espontánea o institucionalizada) de masas”.<sup>15</sup>

Aguilar deduce que “la conclusión weberiana es lograr un equilibrio entre la razón y la vida, el funcionario y el político. Pero este equilibrio sólo puede lograrse mediante una clara subordinación de la racionalidad administrativa a la decisión política. Si predomina irremisiblemente la política, la voluntad social, el proyecto de vida social, la historia sigue su movimiento con toda la riqueza de sus formas y proyectos vitales, a los que la razón del cálculo acompaña subordinadamente como apoyo y guía operativa”.<sup>16</sup>

De todas maneras el concepto de racionalidad de Weber se presta a ciertas imprecisiones y como dice Giddens, aparece en su obra designando tres conjuntos de fenómenos relacionados entre sí: “1) El que denomina unas veces (visto en su aspecto positivo), “intelectualización” y otras (visto en negativo) “desencantamiento” del mundo; 2) El desarrollo de la racionalidad en el sentido de “consecución metódica, de un fin determinado de

<sup>13</sup> Raúl Atria, *op. cit.*, p. 78.

<sup>14</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 46.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 50.

manera concreta y de carácter práctico mediante el empleo de un cálculo cada vez más preciso de los medios apropiados; 3) el desarrollo de la racionalidad en el sentido de formación de éticas que se orientan en forma sistemática y sin ambigüedades hacia metas fijas.<sup>17</sup>

### 1.3. El enfoque de la dominación

Weber define a la dominación como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad. La costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramente afectivos y de valor (rationales con arreglo a valores), no pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la legitimidad”.<sup>18</sup>

En este sentido, la dominación en la vida cotidiana para Weber es sinónimo de administración, por ello estudió profundamente todos los conflictos marcados por los fines de acción de los jefes con un estado mayor que realiza la consecución de objetivos a través de actividades meramente administrativas.

“Dominio o autoridad son para Weber conceptos más precisos: Implican oportunidad de que una determinada orden o mandato encuentre obediencia en la persona o grupo que la recibe. Es decir, debe existir alguien que logra actualmente que otros obedezcan a sus mandatos. Obediencia es un concepto que indica que la acción del obediente transcurre en lo esencial en conformidad al contenido de la orden, como si el sujeto obediente siguiera internamente dicho contenido tomado como “máxima” que debe orientar su acción, y sólo por dicha razón, no por considerar él mismo como aceptable o deseable la acción ordenada a su valor”.<sup>19</sup>

No obstante, el ejercicio de la dominación tiene límites y Weber señala “las siguientes posibilidades:

- a) Reparto de poderes. Si se requiere que los detentadores del dominio no se salgan del marco legal fijado, normalmente será necesario un nuevo aparato de control que verifique que se someten realmente a dicho marco legal.
- b) Elección de funcionarios por los mismos interesados en el sistema organizado, en lugar de que los elijan los que dominan. Esto contradice al tipo puro de burocracia donde no existe jerarquía electiva, sino todo viene dictado desde arriba.

---

<sup>17</sup> Anthony Giddens, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, p. 68.

<sup>18</sup> Max Weber, *Economía y sociedad...*, p. 170.

<sup>19</sup> José Rodríguez de Rivera, *op. cit.*, p. 20.

- c) Estructuras ajenas al dominio. Se contraponen a las burocráticas y se orientan a reducir el ámbito de dominio a un mínimo. Se puede exigir la rendición de cuentas”.<sup>20</sup>

#### 1.4. Metodología de Max Weber: la construcción de tipos ideales

Luis Aguilar dice que la construcción de tipos ideales tal vez es uno de los aportes más sobresalientes del modelo de análisis weberiano, no es algo simple, por el contrario, construir un tipo ideal para cualquier investigación requiere de destreza y de un claro razonamiento lógico. En otras palabras, “construir el tipo ideal de un suceso, sociedad, época, institución ... equivale ni más ni menos a seleccionar sus componentes ‘significativos’ o ‘valiosos’ y a ordenarlos según su esquema de acción intencional (medio-fin), bajo el principio de una estricta racionalidad teleológica en el comportamiento”,<sup>21</sup> y es precisamente en ese ejercicio de “selección” de “componentes” donde debemos aplicar todas las habilidades como investigadores sociales. En esta investigación, en realidad no se construyen tipos ideales de burocracia; éstos ya están establecidos en los países estudiados. Lo que se constata es que en todos los casos la burocracia gubernamental moderna incluye las características del sistema de merito, sea del tipo función pública, servicio civil o sistema de puestos de empleo.

El diseño del tipo ideal “implica la síntesis de varios rasgos o características de los hechos que han sido seleccionados por el científico social. Sin embargo, lo crucial es su definición del principio que guía esta síntesis, y en esos pasajes Weber discute la naturaleza de la pregunta planteada en la investigación. Esta pregunta que determina la selección inicial de los hechos a partir de una amplia categoría de la acción con sentido, es también instrumental, al determinar la construcción del propio tipo ideal. La naturaleza de la pregunta del investigador determina qué aspectos particulares de los hechos seleccionados pueden ser combinados lógicamente para formular una respuesta a la pregunta”.<sup>22</sup>

El tipo ideal construido por el científico, es considerado como ... ayuda analítica que sirve para entender mejor las intenciones subyacentes a un fenómeno. Weber no pretende “describir la realidad” de los sistemas existentes, sino “clarificar” con ese concepto el papel de la racionalidad formal en el control burocrático.<sup>23</sup>

A pesar de que el tipo ideal es meramente una abstracción, y trate de representar al sistema de interrelaciones internas de causalidad, no pretende ser la representación promedio del fenómeno en estudio en un determinado modo de ser, sino por el contrario, se pretende la representación de su facultad de “hacer”. En palabras de Weber “un tipo ideal está formado por la acentuación unilateral de uno o más puntos de vista, y por la síntesis de un gran número de fenómenos individuales mayormente difusos, discretos, más o menos presentes y

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>21</sup> Luis Aguilar Villanueva, *La Idea de ciencia social*, vol. II, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1989, p. 565.

<sup>22</sup> Susan Hekman, *op. cit.*, p. 27.

<sup>23</sup> José Rodríguez de Rivera, *op. cit.*, p. 12.

ocasionalmente ausentes, que están ordenados de acuerdo con aquellos puntos de vista enfatizados unilateralmente en una construcción analítica unificada”.<sup>24</sup>

El tipo ideal como modelo no debe pretender constituirse en una especie de reproducción del fenómeno en estudio a través del hecho empírico, no pretende describir el fenómeno como un mero hecho histórico, sino lo que éste significa culturalmente. Weber tipifica el fenómeno de la dominación legítima, aunque especifica que en la realidad pueden verse mezclados entre sí los tres tipos puros de dominación, como más adelante podremos ver reflejado en el caso de la burocracia mexicana. “Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

- a) De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).
- b) De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).
- c) De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada autoridad carismática)”.<sup>25</sup>

El anterior, es el clásico pasaje de “Economía y Sociedad”, donde Weber expone los tipos de dominación legítima: la tradicional, la carismática y la legal; no obstante, a partir de dicha exposición puede haber cierta dificultad para ubicar las variables de estos tipos puros, por lo cual, y en ánimo de evitar posibles imprecisiones, incluimos el esquema que propone Barenstein.

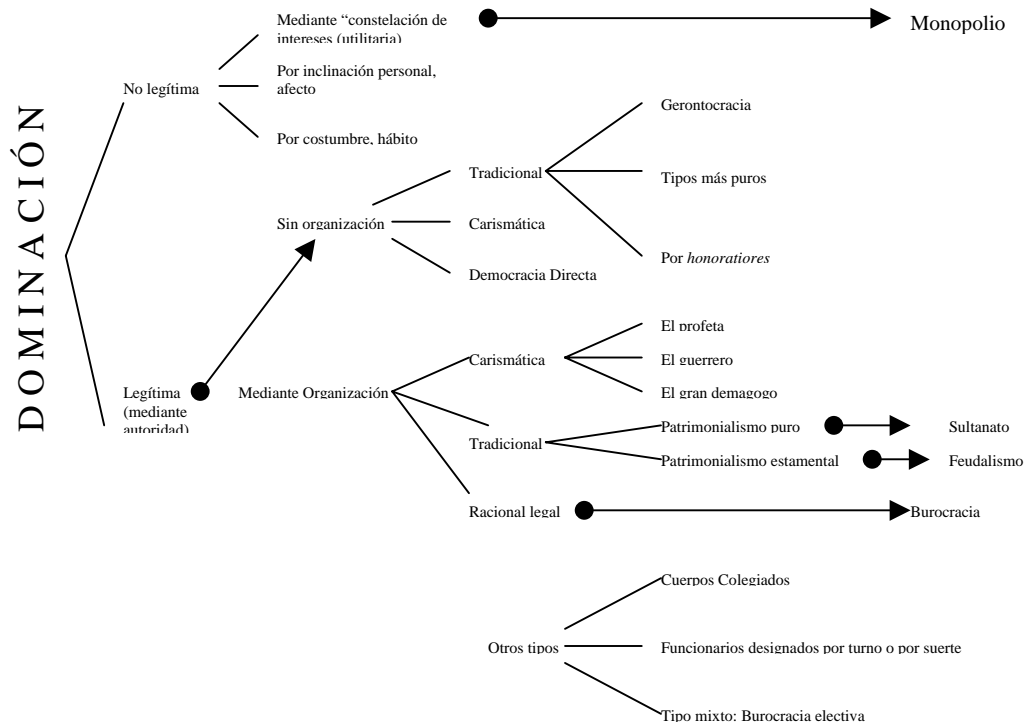
---

<sup>24</sup> Susan Hekman, *op. cit.*, p. 26.

<sup>25</sup> Max Weber, *Economía y sociedad ...*, p. 172.

Gráfico 1

## ESQUEMA DE DOMINACIÓN DE WEBER



Fuente: Jorge Berenstein, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano* (Colección Administración Pública), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1981, p. 27.

El esquema de dominación de Weber, propuesto a su vez por Barenstein, ayuda a la ubicación del modelo legal-racional entre los otros tipos de dominación. No se trata de un árbol genealógico del origen de la burocracia, puesto que actualmente subsisten otras formas de dominación, legítimas y no legítimas, entre éstas las que operan mediante “constelación de intereses”, sin organización cuya efectividad y fortaleza están fuera de duda, por ejemplo los monopolios.

El esquema tampoco es historia pasada cuando se ve que re-aparecen formas de dominación legítimas sin organización o con organización como es el caso del fundamentalismo musulmán en Irán, con el carisma de los ayatollahs, donde además, hay la tendencia a evolucionar hacia el modelo de dominación tradicional una vez que la dirigencia político-religiosa se ha transmitido de los fundadores a sus hijos.

El esquema de Barenstein también sirve para despejar posible confusiones de interpretación, considerando que Weber explica el tipo de dominación legal-racional en dos diferentes pasajes de su obra *Economía y sociedad*.

## 1.5. La institucionalización del Estado

El Estado moderno necesariamente se ha ido recomponiendo a través de la racionalidad formal, puesto que "... se impone paulatinamente en todas las esferas de la vida social, encarándose en nuevos sujetos, instituciones y conductas sociales. El predominio de la racionalidad formal supone la constitución de ámbitos especializados, formalizados, es decir, una fragmentación institucionalizada de lo social".<sup>26</sup>

El Estado, como centro racionalizador, concentra el poder legítimo "con continuidad en el tiempo y sólo de esa manera puede constituirse como tal, por ello la definición como monopolio de la violencia legítima es totalmente independiente de cualquier otra en función de los 'fines' ... de corte y tradición jurídica y del derecho público. De ahí que [Weber] ponga de relieve que el elemento connotativo puntual esté dado por un medio específico: el monopolio de la fuerza física. Sin embargo, este monopolio del poder coactivo debe ser 'legítimo', de tal suerte que el nexo existente queda colocado entre la creencia de la legitimidad y el potencial de justificaciones, por un lado, y por el otro, su validez fáctica".<sup>27</sup> Por lo anterior, podemos afirmar que el Estado moderno es un proceso a través del cual la racionalidad se institucionaliza y la burocracia es una de sus expresiones más acabadas.

En este orden de ideas "... el derecho racional moderno aparece como expresión del sentido general del proceso de racionalización formal de Occidente y al mismo tiempo como un "instrumento" de ulteriores racionalizaciones; de la racionalización de la economía (necesidad de garantía de una administración y de un derecho racional formal como requisito o condición de la calculabilidad) y fundamentalmente de la racionalización del poder político".<sup>28</sup>

## 1.6. Modelo burocrático y su funcionalidad

Weber enmarcó el estudio de la burocracia dentro de la sociología de la dominación, es decir lo vinculado indudablemente con el poder, con la política. De este modo, estudia la burocracia por ser un instrumento de dominación a partir de una correspondencia con la autoridad legítima. Es decir la burocracia es un fenómeno político, sociológico y económico.

Por su parte, Giddens señala acertadamente que el surgimiento del Estado moderno, con su *staff* de funcionarios burocráticos, regidos por normas impersonales en lugar de códigos tradicionalmente establecidos asociados al patrimonio, no es en modo alguno consecuencia "de la transformación del capitalismo moderno, sino que precede a su nacimiento y contribuye a su desarrollo".<sup>29</sup>

Weber llegó a afirmar que dentro del Estado moderno, el dominio se ubica en el manejo diario de la administración pública, el cual "se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil, porque también el moderno oficial superior dirige las

<sup>26</sup> Laura Páez Díaz de León, *op. cit.*, p. 70.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 80-81.

<sup>29</sup> Anthony Giddens, *op. cit.*, pp. 54-55.

batallas desde su despacho (*bureau*). [De este modo] también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, el sueldo, la pensión y el ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica, es la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático”.<sup>30</sup>

Muchos países no habían alcanzado plenamente la modernidad cuando Weber caracterizó a la burocracia como estructura en una forma superior. Giddens, por su parte, señala que todo el conjunto de repeticiones, regularidades y conocimientos acumulados dentro de la sociedad son cualidades fundamentales de las estructuras. Por ello dentro de las burocracias, la acción de los individuos continúa reproduciendo la estructura a pesar de estar en contra de la misma. No se pueden construir cambios estructurales dentro de la burocracia si no tienen un valor significativo para el burócrata como individuo social. En este sentido, la estructura establecida dentro de la burocracia debe procurar resignificarse socialmente para que se lleve a cabo una verdadera transformación, sin dejarse llevar por las inercias de la estructura burocrática.

Según los resultados de las investigaciones de Weber, la burocracia se vuelve efectiva por su superioridad técnica, por su capacidad de seguir su racionalidad. Por otro lado, el trabajo burocrático, uniformado y rutinario traería menos costos a la larga que aquel basado en el honor o el basado en las prebendas. “La burocracia tiene un carácter “racional”. Su origen y propagación ha influido siempre en todas partes “revolucionariamente” ... tal como suele hacerlo el progreso del *racionalismo*”.<sup>31</sup>

Barenstein deriva otra característica del modelo burocrático que es “la lealtad al aparato” que funciona para obedecer las órdenes del jefe y colaborar con él y de esta forma asegurar la conservación de la dominación; cuando se presentan crisis se puede afectar esta colaboración a lo que se llama sabotaje burocrático.<sup>32</sup>

La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el *tipo más puro*, de funcionarios individuales, los cuales:

1. Personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
2. En jerarquía administrativa rigurosa,
3. Con competencias rigurosamente fijadas,
4. En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según
5. Calificación profesional que fundamenta su nombramiento —en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación—;
6. Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango

<sup>30</sup> Laura Páez Díaz de León, *op. cit.*, p. 69.

<sup>31</sup> Jorge Barenstein, *op. cit.*, p. 52.

<sup>32</sup> *Idem.*



jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del “decoro estamental”.

7. Ejercen el cargo como su única o principal profesión,
8. Tienen ante sí una “carrera”, o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
9. Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
10. Y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.<sup>33</sup>

Weber quiso demostrar en su investigación los efectos negativos que el incremento del método legal-administrativo y despersonalizado, es decir, la burocratización de la sociedad, estaban produciendo, de tal forma que los individuos quedasen aprisionados como en una jaula metálica<sup>34</sup>. Y por lo tanto, Weber desechó como alternativa la democracia administrativa que se conocía en los Estados Unidos de Norteamérica a principios del siglo XX; pues advirtió que “una administración formada con estos funcionarios [electivos en los estados y en los municipios] está técnicamente, como ‘instrumento de precisión’, muy por debajo de las burocracias con funcionarios *de nombramiento* y no puede esperarse, por lo general, de un cuadro de funcionarios electivos un rendimiento técnico de alta calidad”.<sup>35</sup>

Muchos estudiosos de la administración pública encuentran en Weber una aparente defensa de la racionalización burocratizada pero esto no es del todo correcto pues dentro de un debate Weber reconoció los fuertes riesgos de caer en un extremismo burocrático afirmando que:

... es espantoso pensar que estas ruedecillas dentadas pueden invadir algún día al mundo entero: hombres minúsculos, aferrándose a sus minúsculos empleos y luchando por alcanzar otros mayores; pues ya estamos viendo que una burocracia estatal como la que registran los documentos egipcios gana terreno día a día en el espíritu de la administración actual, y se apodera sobre todo de sus vástagos, los estudiantes. Esta pasión por la burocracia ... es razón suficiente para desesperar. Es como si, en política ... nos estuviéramos transformando, deliberadamente, en hombres que necesitan “orden” y nada más que orden; que se ponen nerviosos y se asustan si ese orden vacila un instante; que quedan desvalidos si no se les deja incorporarse plenamente a él. Tal vez llegue el día en que el mundo no conozca otra clase de hombres: en esta corriente estamos atrapados ya, y, por tanto, lo que en realidad importa no es cómo promoverla y acelerarla, sino qué podemos oponer a este engranaje para mantener, por lo menos a un sector de la humanidad, a salvo de la mutilación del alma y la suprema tiranía que impone la forma de vida burocrática.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Max Weber, *op. cit.*, p.176.

<sup>34</sup> José Rodríguez de Rivera, *op. cit.*, p.11.

<sup>35</sup> Jorge Barenstein, *op. cit.*, p. 42.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 22.

## 1. 7. El funcionario en la burocracia

### 1.7.1. La idea de profesión

Por profesión se entiende la peculiar especificación, especialización y coordinación que muestran los servicios prestados por una persona, fundamento para la misma de una probabilidad duradera de subsistencia o de ganancias.<sup>37</sup>

Weber señala que la profesión tiene una relación estrecha y profunda con las actitudes que tomaron ante el trabajo católicos y protestantes; en este sentido, “la elección de profesión y todo ulterior destino de la vida profesional ha sido determinado por la educación de una aptitud personal, en una dirección influenciada por la atmósfera religiosa de la patria y el hogar”.<sup>38</sup>

Sin duda, el concepto de profesión sufrió transformaciones significativas con el paso de los años, pero para los luteranos la profesión se asumía en su conceptualización más tradicional. Para Lutero la “profesión es aquello que el hombre ha de aceptar porque la Providencia se lo envía, algo ante lo que tiene que *allanarse*; y esta idea determina la consideración del trabajo profesional como misión, como misión impuesta por Dios al hombre”.<sup>39</sup> En este sentido, la profesión y el trabajo propiamente dichos, son una forma dignificante de servir a Dios y cumplir con su mandato.

Cualquiera que sea el fin providencial de la adscripción del hombre a una profesión, se reconoce en sus frutos, según el esquema puritano de interpretación pragmática. Acerca de esto, Baxter —según Weber— hace manifestaciones que en más de un punto recuerdan directamente los conocidos elogios que hacia Adam Smith de la división del trabajo. La especialización de las profesiones, al posibilitar la destreza (*skill*) del trabajador, produce un aumento cuantitativo y cualitativo del trabajo rendido y redundando en provecho del bien general (*commom best*), que es idéntico con el bien del mayor número posible.<sup>40</sup>

El ejercicio de la profesión requería obligadamente “perfección en el trabajo, el control de sí mismo, el espíritu de decisión y de iniciativa [como] valores intrínsecos al nuevo hombre reformado, como un esbozo de lo que iba a ser la civilización moderna.”<sup>41</sup>

Baxter pone al frente de todos sus razonamientos el siguiente motivo: “cuando el hombre carece de una profesión fija, todos los trabajos que realiza son puramente ocasionales y efímeros, y en todo caso, se dedica más al ocio que al trabajo”; de donde concluye que, (el trabajador profesional) realizará en orden su trabajo; mientras que el otro vivirá en perpetuo desorden, y su negocio no conocerá tiempo ni lugar... y por eso, lo mejor para cada uno es

<sup>37</sup> Max Weber, *op. cit.*, p. 111.

<sup>38</sup> Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, Cinar Editores, 1994, p. 31.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 100-101.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 221.

<sup>41</sup> Laura Páez Díaz de León, *op. cit.*, p. 43.

poseer una profesión fija...La vida de quien carece de profesión no tiene el carácter metódico, sistemático, que exige la ascetización de la vida en el mundo.<sup>42</sup>

El ascetismo se propuso transformar el mundo y quiso realizarse en el mundo; no es extraño, pues, que las riquezas de este mundo alcanzasen un poder creciente y , en último término, irresistible sobre los hombres, como nunca se había conocido en la historia. El *estuche* [que alojaba el ascetismo], ha quedado vacío de espíritu, quién sabe si definitivamente. En todo caso, el capitalismo victorioso no necesita ya de este apoyo religioso, puesto que descansa en fundamentos mecánicos. También parece haber muerto definitivamente la rosada mentalidad de la sonriente sucesora del puritanismo, la “ilustración”, y la idea del “deber profesional” ronda por nuestra vida como un fantasma de ideas religiosas ya pasadas.<sup>43</sup>

Debemos tener presente que “el puritano quiso ser un hombre profesional; nosotros tenemos que serlo también, pues desde el momento en que el ascetismo abandonó las celdas monásticas para instalarse en la vida profesional y dominar la moralidad mundana, contribuyó en lo que pudo a construir el grandioso cosmos de orden económico moderno que, vinculado a las condiciones técnicas y económicas de la producción mecánica-mecanicista, determina hoy con fuerzas irresistibles el estilo vital de cuantos individuos nacen de él (no sólo de los que participan activamente) y de seguro lo seguirán determinando durante muchísimo tiempo más”.<sup>44</sup>

De esta forma Weber explica el fuerte auge del capitalismo moderno en el norte de Europa a partir de la reforma protestante; lo cual no quiere decir que este modo de producción económica se haya creado en esos tiempos. Además, con su símil del “estuche vacío”, nos explica que esta inspiración original ha desaparecido aunque sus efectos se han expandido por todos lados y actualmente en Estados Unidos de Norteamérica la acumulación de capital puede ser ejercida con el entusiasmo de quien practica un deporte.

### 1.7.2. La ética del trabajo

La ética protestante liberada a partir de la Reforma está caracterizada por un fuerte ascetismo intramundano fundado en la figura abstracta del individuo y que asume una actitud abierta para enfrentar al mundo, animando a sus demás miembros a buscar la salvación por la única vía posible: el trabajo. La ética de trabajo se expresa en su vida personal asumiendo una fuerte actitud de autocontrol corporal y emotivo, en la que se rechaza cualquier forma de seducción hedonista del mundo creando de esta manera sujetos obsesivos por el autorreconocimiento a partir de su propiedad privada, como sustento natural edénico y sin memoria ni herencias culturales medievales, de carácter pre-político, socializado únicamente por contratos y vínculos artificiales sustentado en los intereses de los individuos.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo...*, pp. 222-223.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 258-259.

<sup>44</sup> Francisco Galván y Luis Cervantes, *op. cit.*, p. 116.

<sup>45</sup> Laura Páez Díaz de León, *op. cit.*, p. 43.

Para Max Weber, sólo "...la cultura que él había definido típico-idealmente en la "ética protestante" y en el "espíritu del capitalismo": cultura de la libertad y del razonamiento, de la responsabilidad y el autocontrol, de la disciplina metódica y de rendimiento, de la crítica y la autocrítica...[era capaz] de detener la burocratización sofocadora de las libertades, reorientar y purificar el nacionalismo alemán y su responsabilidad mundial, así como poner en juego político a un proletariado mal conducido".<sup>46</sup>

Raúl Atria alude al pesimismo de Weber cuando éste afirma que "los valores últimos y más sublimes han desaparecido de la vida pública y se han retirado, o bien al reino ultraterreno de la vida mística, o bien a la fraternidad de las relaciones inmediatas de los individuos entre sí".<sup>47</sup>

En su conocida obra de *El político y el científico*, Weber expresó en el apartado de la "Ciencia como vocación", su notable lamentación porque nuestra era no puede tener profetas, es un tiempo que se vive de espaldas a Dios. Una realidad descarnada, aséptica de valores éticos.

Hoy día el hombre moderno sufre la esclavitud de su propia racionalidad instrumental que se antepone a la racionalidad fundamental, ésta misma apuesta a los valores; en la que se sirve por vocación, por una especie de *calling* de naturaleza mística. Si esta racionalidad fundamental fuera aplicada al ejercicio profesional cotidiano de la burocracia, regresaría entonces a ponerse en boga el hablar de ética y valores, es muy probable que esta búsqueda del fomento de la racionalidad fundamental en los burócratas, apelando a sus propios valores, conllevaría a una transformación de actitudes hacia el servicio civil de carrera en México.

### 1.7.3. La profesionalización como un aseguramiento de la racionalidad

Ahora bien, el término "profesionalización" encierra en sí varias aristas. Una de ellas es la que analiza la homogeneidad del ejercicio del trabajo, es decir "profesionalizarlo", "separarlo de los rasgos individuales de quien desempeña esas actividades, ... crear puestos de trabajo como cargos con obligaciones y derechos independientes de las características individuales de quienes los desempeñan".<sup>48</sup>

La actitud de "objetividad" exigida, implica la ejecución de tareas de forma impersonalizada, aprendida según el plan, exacta, y al sujetar la actividad propia a dictámenes o reglas supraindividuales, se reprime también toda propia crítica ante la orden.<sup>49</sup>

Otra de las aristas a discusión en torno a la profesionalización es aquélla en donde se le exige al funcionario "disposición interior" (que se procura comprobar a través de conductas adecuadas) de "lealtad" ante la organización, y esto se exige normalmente también en las empresas de economía de mercado. Esa disposición interior exige adoptar como pautas los

<sup>46</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa...*, p. 73.

<sup>47</sup> Raúl Atria, *op. cit.*, p. 79.

<sup>48</sup> José Rodríguez de Rivera, *op. cit.*, p. 23.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 31.

valores o pautas vigentes en el sistema organizado, y muchas veces incluso una determinada “ideología” de partido, religiosa o de otro género”.<sup>50</sup>

Se tiene que elegir entre la burocratización y el diletantismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista.<sup>51</sup>

Respecto al método de ingreso, la burocracia puede reclutar a su personal por medio del que se llama sistema de botín, cuya persistencia constituye una verdadera anomalía ya que va en contra del sistema de mérito que es propio de las sociedades modernas.

La profesión de “administrador público” no puede ejercerse en otro lado que no sea en la administración pública. Si bien desde la vida académica se puede investigar y enseñar esta disciplina, sólo quien trabaja en ella puede tener un conocimiento pleno y por tanto ser un administrador público profesional. Por tanto en el razonamiento weberiano el administrador público profesional debe plantear su permanencia en este ejercicio, es decir la eventualidad de entrar y salir de la burocracia es una práctica anti-profesional, inspirada por la fortuna de la aventura política que va en contra del mérito del servicio técnico - profesional del funcionario administrativo.

El sistema de botín menosprecia el carácter técnico de la administración y la pericia que se requiere para su dominio. Esta perspectiva no reconoce que dentro de la burocracia se dan funciones políticas y funciones administrativas y llegan a confundir éstas con las operativas que realiza el personal ubicado en la base de la jerarquía administrativa.

El sistema de botín que ha persistido en México durante su historia consiste en despedir a la mayor parte de funcionarios que sea posible, cada vez que cambian los funcionarios políticos, para nombrar en su lugar a nuevos políticos y administradores cuyo mérito sea partidista, de afinidad personal o bien personas a quienes los candidatos triunfantes quieran premiar por favores anteriormente recibidos. En países como EE.UU. este sistema prevaleció hasta finales del siglo XIX y se denominó *spoils system* (*vide infra* capítulo IV).

Por el contrario, el llamado sistema de mérito reconoce la necesidad de la formación previa. Antes de que cada persona ocupe un puesto administrativo, deberá someterse a un proceso de concurso y/o evaluación mediante algún método de evaluación regulado por normas y procedimientos que garanticen condiciones de igualdad para cualquier ciudadano. Así mismo, el sistema de mérito define quienes pueden ser promovidos en la escala jerárquica y en todo caso son los funcionarios remunerados en razón de la calidad y grado de dificultad de su desempeño. El funcionario perteneciente a este sistema se ve obligado a consagrarse a su trabajo especializado, considerando que los sistemas de mérito prohíben y castigan a quienes desde los puestos administrativos favorecen intereses de algún partido político.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 31-32.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 178.

Se entiende por función pública al conjunto del personal burocrático del Estado así como al régimen legal e instrumental que lo regula. En el caso de Francia, comprende al personal de la administración pública, así como a otros servidores del Estado como el ejército. (*vide infra* cap.)

En el Reino Unido la corona promovió otro esquema mediante el servicio civil, en el cual se comprende solo a los funcionarios y empleados administrativos del poder ejecutivo (quienes trabajan en los ministerios) cuyos pagos se incluyen en el presupuesto votado en el Parlamento. En ambos casos así como en la absoluta mayoría de los países europeos se incluye la carrera (*vide infra* cap. II).

Los EE.UU. crearon otra modalidad en la cual los miembros del servicio civil no tienen seguridades de la carrera, el Estado no se compromete a ofrecer ascensos salvo que halla vacantes, las cuales se tienen que concursar en competición con aspirantes externos. Igual que en los sistemas anteriores, se ingresa por concurso o evaluación de méritos. Este sistema se llama servicio civil de puestos o de empleo (*vide infra* cap. IV), sin embargo los servidores civiles tienen estabilidad en el empleo y garantías efectivas del respeto a sus derechos profesionales.

## 1.8. Caracterización de la burocracia en México

Con base en el análisis del esquema de dominación de Weber, la administración pública mexicana puede ser caracterizada como una burocracia con tintes patrimonialistas y partidistas, donde los favores y las prebendas complementan el sueldo de los servidores públicos, por lo que se debe tener siempre presente que “la selección del aparato se da en términos de la dependencia personal. No se trata de elegir individuos capaces, o de hacer una selección con base en criterios de profesión, sino que son reclutados aquellos de quienes el señor se sienta personalmente seguro”.<sup>52</sup> Donde ser un *señor* es diferente a ser un *superior* jerárquico, donde la amenaza del desempleo lleva a muchos subordinados a plegarse como *siervos* ante el *señor*, que en esta analogía, es su superior.

Siguiendo este análisis se puede entrever que la legitimidad del sistema de prebendas, que había sido la tradición mexicana, está cada vez más deslegitimada, dados los extremos de abuso al que llegan funcionarios y personal gubernamental.

Entonces se puede caracterizar, para el caso mexicano, al aparato de dominación como predominantemente burocrático con aspectos de estructura cuasi patrimonial, en donde aplicaría una legitimidad racional-tradicional-legal.

La administración mexicana, en sentido estricto, ya no es puramente patrimonialista, sino burocrática con un excesivo grado de discrecionalidad, reflejo de la misma laxitud con que se aplican las leyes. “Se va produciendo así el pasaje de la administración patrimonial a la burocrática, lo que implica cancelar las particularidades del caso presentado, y la aplicación,

---

<sup>52</sup> Jorge Barenstein, *op. cit.*, p. 60.

por lo tanto, de reglas universales más equitativas y generales; junto a ello un creciente acceso a los cargos públicos ya no en virtud del origen social, sino por la simple calidad personal que se expresa en la pura idoneidad para ejercerlo”.<sup>53</sup> Esta exigencia del desarrollo económico y el desarrollo democrático del país ya no puede ser ignorada por más tiempo.

En este sentido, hay que recordar que la implementación del paradigma burocrático en América hispánica empezó con las reformas borbónicas de finales de la dominación española. En México, este proyecto se enfrenta con la resistencia de quienes quedan —a partir de entonces— excluidos del régimen de beneficios obtenidos a lo largo del periodo colonial y su adquisición gracias a métodos extrajurídicos facilitados por la propia estructura monárquica prevaleciente.

Sin duda, las cosas han cambiado radicalmente con el agotamiento del modelo de desarrollo que representó la “sustitución de importaciones”: al dejar de corresponder el protagonismo fundamental del desarrollo al Estado y pasar éste a un sector privado que debe competir abiertamente, se redescubre en América Latina la sociedad civil la economía de mercado y pasa a primer plano el tema de la eficiencia asignativa y, con él, entre otras, la necesidad de ir construyendo progresivamente el sistema de mérito, tarea ésta que se enfrenta con muy notables dificultades.<sup>54</sup> Lo anterior es producto de vivir y enfrentar una era de desprestigio de la acción gubernamental y de alta competitividad económica que sigue erosionando las bases de sustentación fiscal del Estado latinoamericano.

En México el control administrativo de los servidores públicos se complementa con el dominio político a través de los sindicatos oficiales (únicos y subordinados al titular del Ejecutivo). Sin duda, la dominación sindical se ejerce sobre el llamado personal de base (niveles meramente operativos: choferes, secretarías, personal de mantenimiento y aseo, trabajadores manuales no obreros, etc.). Sin embargo, la relación entre la política laboral y los sindicatos es paradigmática para el resto del conjunto del corporativo del empleo público. La relación entre los sindicatos y la cabeza de gobierno (nacional y estatal) incluye las prebendas que aquéllos reciben.

La administración pública mexicana combina elementos tradicionales y carismáticos como la “devoción” al lado de la calificación, rasgo propio de la estructura legal-racional. El modelo creado se rige por el proyecto hiperpolitizado en el cual los trabajadores e indirectamente los demás servidores, se incluyen en el pacto partidista de gobierno. Después de la Revolución Mexicana el Estado inicia un proceso de subordinación de los poderes que obstaculizaban su hegemonía: una vez exterminados los caudillos, fueron exterminados de igual modo los terratenientes con la reforma agraria. Por lo tanto, no podían escapar al nuevo esquema de control político ni sus servidores administrativos, a los que incluso se les denominó: “trabajadores al servicio del Estado” (ese modelo ahora no corresponde con la liberación que pudiera ser etapa previa de la democratización del régimen).

---

<sup>53</sup> Francisco Galván y Luis Cevantes (comp.), *Política y Des-ilusión* (Lecturas sobre Weber), pp. 112-113.

<sup>54</sup> Joan Prats I Català, “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 1, julio-diciembre, Madrid, INAP, 1998, p. 45.

El “contrato social” entre el Estado y las clases populares, especialmente obreros y campesinos, se esfuma a partir del neoliberalismo con lo que el corporativismo termina por carecer de contenido, al tiempo que grandes proporciones de la población y del país ya no son gobernados por el PRI.

Tenemos presente que no es sólo uno, sino varios los motivos por los que la actual burocracia mexicana de patronazgo se revela inadecuada para el proyecto del nuevo Estado mexicano, entre los que destaca:

1. El desarrollo democrático del país que obliga a una administración que trate por igual a todos los ciudadanos, sin privilegios ni discriminaciones, salvo las que marquen las leyes. No caben pues favores, por pertenencia a determinados partidos, grupos de poder o padrinazgos. Si retomamos las palabras de Weber, la burocracia es la forma de administración que mejor sirve a la democracia la cual funciona *sine ire et ratio*.

2. El combate a la corrupción. Considerando que esta lacra es uno de los más grandes y complejos problemas nacionales, la burocracia mexicana a su vez es asociada directamente a ella, por lo que hace falta combatir este mal mediante múltiples medidas que implican mayores índices de racionalidad y transparencia, por ejemplo un sistema racional y equitativo de sueldos y salarios; procedimientos más ágiles que no orillen al ciudadano común a ofrecer dádivas al servidor público.

3. Mejores niveles de rendimiento en los servicios, los cuales exige la sociedad en un contexto nacional e internacional donde la eficiencia se ha vuelto un valor supremo. En efecto, el ciudadano espera mejores y más rápidos resultados de la administración pública sobre todo en la medida en que conoce el desempeño de otras organizaciones eficientes, tanto públicas como privadas. La capacitación y el desarrollo del personal público en México ha sido una labor abandonada a lo largo de décadas, mientras que en otras organizaciones este esfuerzo representa altos gastos una vez que el personal se considera el recurso más valioso. En la gran mayoría de dependencias y organismos de nuestra administración, no hay estímulos ni facilidades para esta fase tan importante de la administración de los recursos humanos.

4. La certidumbre y la legalidad deben ser requisitos *sine qua non* de modernidad. Se requiere que la administración se apegue más a la ley para que los ciudadanos confíen en ella y a su vez tenga mayor autoridad sobre éstos. Al mismo tiempo se requiere que los empleados denominados “de confianza” gocen de un mínimo de certidumbre en cuanto a su permanencia y promoción, dado que actualmente están en la indefensión frente al despido y la negación de derechos fundamentales a tal grado que el Programa Nacional de Administración Pública 1995-2000, incluyó un capítulo “Para la dignificación de los administradores públicos”. Sin dignificación los administradores difícilmente tendrán ánimo para innovar y luchar por los objetivos institucionales. En esas condiciones tampoco podrán desarrollar el “espíritu de cuerpo” que significa pertenencia y disposición a dar más por la institución en la que se desenvuelven.

5. El despido de buena proporción de administradores públicos en forma cíclica contribuye a la pérdida de la memoria institucional, es decir, cada vez que llegan nuevos administradores, el aprendizaje a adquirir no sólo es el correspondiente a las disciplinas y de los métodos aplicados, sino de una cantidad de pormenores del funcionamiento de cada dependencia y organismo.



6. Adaptación para atender asuntos de carácter internacional, en proporción creciente dada la mayor integración económica a los circuitos comerciales de producción. Solo una administración moderna puede adaptarse satisfactoriamente a esos estándares de funcionamiento y a esos perfiles de rendimiento.

No se trata de dibujar un proyecto de perfección, sino sustentar que en las condiciones actuales de patronazgo y de falta de derechos para los administradores públicos es casi imposible alcanzar logros en ese sentido.

Para el caso mexicano, la burocracia, su personal directivo-ejecutivo son parte relevante del Estado y de su política. Los servidores públicos administrativos son para esta investigación el objeto fundamental de estudio, más aun los sistemas paradigmáticos en los que han sido enmarcados y hacia donde pudieran evolucionar.

De esta forma, el contexto histórico habrá de abordarse en los siguientes períodos de la historia mexicana: finales de la Colonia hasta 1855 (destrucción del servicio civil), 1917-1934 intentos de crear el servicio, 1934-1991, era de la partidización y 1991 a 2000, nuevos intentos y reforma del Estado; así como el análisis de la Ley del Servicio Público de Carrera de abril de 2003. Esta periodización obedece a los cambios que se han dado respecto al enfoque del problema de la burocracia; haciendo coincidir dichas transformaciones con el esquema de dominación weberiano.

### **1.9. Balance temático**

La sociología weberiana tiene sus raíces en el pensamiento europeo de su tiempo que a partir del estudio histórico de la realidad se aparta de los enfoques de las diversas ideologías de entonces, buscando la esencia del fenómeno social y proponiendo de esta forma la llamada sociología comprensiva.

El enfoque del estudio de las ciencias sociales de Max Weber sigue siendo apropiado para entender la administración pública desde el punto de vista de su organización y funcionamiento, es decir como fenómeno histórico, político y social.

La burocracia mexicana tiene su antecedente al final de la dominación colonial como “burocracia patrimonial”<sup>55</sup> en proceso de modernización, es decir de profesionalización.

El paradigma burocrático sirve para contrastarlo a los casos de estudio aquí seleccionados; la Función Pública Francesa que más se aproxima, el Servicio Civil del Reino Unido cuya reforma lo aleja del paradigma, el Servicio Civil de Estados Unidos. Donde, al parecer hay una burocracia eficientista, que sin embargo es más politizada que las de Europa.

---

<sup>55</sup> Vid. Guillermo Garduño Valero y Gilberto Silva Ruiz [compiladores], *Antología de teoría sociológica clásica Max Weber*, México, UNAM, 1998, p. 444.

## **CAPÍTULO II: LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA, EXPRESIÓN DEL PARADIGMA WEBERIANO**

El reconocimiento al mérito por servicio a la administración del Estado es un principio considerado dentro del marco de los derechos del hombre y el ciudadano, proclamados por la Revolución Francesa (fracción VI):

Al igual que en los países donde se han establecido sistemas de empleo público que puntualizan este derecho, la función pública ha ido evolucionando, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. Fue entonces el 19 de octubre de 1946 cuando se aprobó el Estatuto General de los Funcionarios. Posteriormente, con motivo de la promulgación de la Constitución de la Quinta República de 1958, se promulgó un nuevo Estatuto General de Funcionarios el 4 de febrero de 1959. A partir de esta fecha el Estatuto de la Función Pública, actualmente vigente, se ha ido reformado en varias ocasiones, como en 1983, 1984 y 1986 que ampliaron las bases estatutarias a las actuales tres ramas de la función pública (la del Estado, de la administración territorial y de la salud pública).

Además, se cuenta con algunos reducidos sectores de la función pública bajo la forma de contrato, estos funcionarios permanecen en condiciones similares que los empleados de las empresas privadas. Estos sectores no tienen impedimento jurídico para ser ampliados.

En Francia predomina el criterio de que los servidores del gobierno deben estar sujetos a un régimen especial. Se estima que el servicio público no es como otras actividades, sino que los principios que lo conforman obligan a concederle condiciones que le permitan al Estado modificar en forma unilateral la situación de los funcionarios por vía legal o reglamentaria. A su vez, la función pública debe regirse por la igualdad y por la neutralidad política.

### **2.1. La carrera del funcionario en Francia**

La Función Pública Francesa es prototipo de la modalidad de carrera, dado que otros países de Europa adoptaron esquemas similares, inclusive algunos países latinoamericanos y africanos.

A lo largo de su carrera, la cual dura en promedio 35 años, el funcionario puede ascender en grado y escalón (nivel), gracias a la separación entre grado y empleo, quedando así garantizadas la independencia y movilidad en el seno de la administración pública, donde el concurso es la vía de acceso del 90% de los funcionarios civiles del Estado.

La base de la organización de la función pública es la separación entre los grados y el empleo, es decir, el grado es inherente al funcionario, quien puede trasladarse de un lugar a otro en la estructura orgánica ocupando diversos puestos pero manteniendo su grado.

Cuando se incrementa el monto de la remuneración se da a su vez un avance de “escalón” el cual se concede por antigüedad y por el valor profesional del funcionario: cada grado incluye varios “escalones”, se avanza de escalón dentro del mismo grado.

En lo particular, el modelo francés pone énfasis en el concurso. “De acuerdo con Francisco Longo la noción de concurso exige la satisfacción de cuatro requerimientos: un número de plazas vacantes claramente determinado, un tribunal independiente del poder político de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes, una clasificación de los candidatos admitidos por orden de mérito y la obligación por parte de la autoridad de respetar los resultados”.<sup>1</sup>

“La política de racionalización permitió que en 1999 hubiera seis concursos comunes externos e internos, hay que subrayar que en ese año hubo a su vez un concurso externo interministerial que incluyó siete ministerios diferentes”.<sup>2</sup> Para el 2003 se realizaron también diferentes concursos externos para ocupar aproximadamente 40 mil puestos.<sup>3</sup> Como se ve las reglas de la función pública se siguen respetando al pie de la letra; es decir no hay retracción del Estado y el mérito sigue como vía única de acceso a la burocracia.

### Cuadro 1

#### ACCESO AL SERVICIO CIVIL EN PAÍSES DESARROLLADOS

	Selección por prueba de conocimientos		Otros instrumentos		Características			
Países								
Alemania		X						
Bélgica		X						
Canadá				X	Examen o mérito			
España		X						
Estados Unidos				X	Mérito			
					Un número considerable de estados han aplicado el principio de flexibilidad en procedimientos de selección, pasando de la “regla de tres” a la adopción de criterios más flexibles.			
Francia		X			Examen			
Holanda				X	Mérito			
Italia		X						
Japón		X						
Reino Unido				X				
Suecia				X	Rigen los principios de publicidad, mérito y capacidad, evaluados por una junta y el de formación continua para el desempeño del puesto de trabajo.			

Tomado de: María de los Ángeles Mascott Sánchez, *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, consultado el 29 julio 2003. Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/doctos/serviciocivil.pdf>., citando a: Francisco Longo, *La reforma del estado del servicio en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Trabajo Comisionado por el BID para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26 y 27 de abril de 2001, p. 62.

Respecto a la formación se considera que es una vía importante de promoción de la que se benefician los funcionarios, la cual es una forma de comprometer a estos funcionarios con

<sup>1</sup> Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, BID, Washington, 2001. p.12, citado por: María de los Ángeles Mascott Sánchez, *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, consultado el 29 julio 2003. Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/doctos/serviciocivil.pdf>.

<sup>2</sup> *La Fonction publique et la réforme de l'Etat: mars 1999 – mars 2000*, consultado el 22 abril 2003. Disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

<sup>3</sup> *La carrière du fonctionnaire*, consultado el 28 julio 2003. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/portail/reformeEtat.htm>

un acendrado profesionalismo y adaptar la función pública a las condiciones cambiantes del entorno.

La formación constituye, en buena medida, aliciente para el cambio, dado que, entre otras cosas, siembra en la conciencia de los empleados el deseo de mejorar, cambiar y aspirar a mejores posiciones dentro de la organización; mientras que la garantía del empleo trae consigo una cierta inamovilidad, una gran tentación por la rutina; la formación es una fuerte motivación individual de los empleados, al mismo tiempo que es generadora de una evidente dinámica colectiva.

La formación inicial, que corresponde a la fase anterior del ingreso, juega un triple rol: para la clasificación dentro de los cuerpos, para la definición de los programas de los concursos y para la selección de las personas. Es decir, la formación se concibe y se percibe por los funcionarios como un medio de unificación de valores que permite hacer la adecuación entre las misiones de los cuerpos de funcionarios y de las aptitudes del empleado.

La formación que otorgan las escuelas administrativas y a veces también que se imparte a los servidores públicos en activo, está encaminada a asegurar la adaptación al empleo de los funcionarios reclutados.

El Estatuto de la Función Pública reconoce a sus miembros el derecho de exigir, en ciertas circunstancias, actividades de formación. “El costo de la formación inicial representa aproximadamente 3.5% del presupuesto de los salarios, y las actividades de formación continua el 3.7%”.<sup>4</sup>

En la Función Francesa, las organizaciones sindicales juegan un papel favorable e importante para la formación.

Desde 1945, han habido órganos de concertación entre los empleados a través de sus representantes sindicales para la elaboración de programas de formación. (Es decir, la concertación ha existido desde entonces entre las autoridades de la función pública y los sindicatos de funcionarios). A partir de 1989 han existido negociaciones de carácter nacional entre los sindicatos y las autoridades para el tema de la formación.

## **2.2. Derechos y obligaciones**

En el Estatuto de la Función Pública se determina que los funcionarios deben ser políticamente neutrales, mantener discreción respecto a los asuntos que son de su conocimiento dentro de su trabajo, observar el secreto profesional, el principio de la obediencia a la jerarquía, el deber de servir al Estado y la obligación de informar. En contrapartida, el funcionario tiene opción de ejercer sus derechos fundamentales incluyendo:

---

<sup>4</sup> Bernard Pecheur, *L'organisation institutionnelle de la formation dans un système de carrière: l'exemple français*, consultado en junio 2003. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006455.pdf>, p. 49.

el derecho de opinión; el de realizar la carrera dentro de la administración pública; de huelga; de pertenecer a un sindicato; a la formación, y el derecho a la remuneración.

En la tradición francesa los agentes públicos se definen por su estatus, el cual se ubica fuera del derecho ordinario, mientras que la mayor parte de los asalariados se definen casi exclusivamente por su profesión u oficio. La noción de oficio, desconocida para el derecho de la función pública, la cual razona en términos de estatus, de cuerpos y de grados; sin embargo, no es del todo extraña a la realidad administrativa francesa ... Recientemente, se está avanzando hacia la formalización de la gestión abocada a las competencias profesionales de los funcionarios.

El Estado francés no reconoce a sus funcionarios los mismos derechos que a los trabajadores del sector privado; dado que el propio Estado ejerce su autoridad a través de ellos. Es decir, los derechos de los funcionarios quedan enmarcados fuera del derecho laboral en el marco del derecho administrativo. Por eso mismo “el artículo 8 de la Ley del 13 de julio 1983 remitió el derecho a la negociación salarial a una situación que permanece ambigua: las organizaciones sindicales de los funcionarios tienen capacidad para conducir, a nivel nacional, las negociaciones con el gobierno previas a la determinación de las remuneraciones y a debatir con las autoridades encargadas de la dirección en sus diferentes niveles de las cuestiones relativas a las condiciones y a la organización del trabajo”.<sup>5</sup> La tendencia hacia menores proporciones de funcionarios sindicalizados ocurre en la mayoría de los países avanzados; puede obedecer a varios motivos, uno de ellos al respeto puntual de los derechos de los funcionarios.

“Los porcentajes de personal sindicalizado han estado disminuyendo, los números de sus afiliados son inferiores a otros países, pero permanecen superiores a los del sector privado: según un sondeo de CSA de 1995, más del 20% de los asalariados del sector público estaban sindicalizados, mientras que en el sector privado era menos del 10 %; la sindicalización varía en forma significativa al interior de la función pública, donde puede estimarse en un 80% en la policía, 30% en la educación, 25% en las áreas financieras y de obras públicas, 15% en la función pública de la salud y 10% en la función pública departamental y municipal”.<sup>6</sup>

Enseguida se puntualizan estos derechos que otorga la Ley No. 83-364 del 13 de agosto de 1983 (traducción de Antoine Tahoces):

Artículo 8. El derecho sindical es una de las garantías de los integrantes de la administración pública.

Los integrantes de la función pública pueden crear libremente organizaciones sindicales y adherirse y ejercer estos mandatos. Estas organizaciones pueden comparecer ante la justicia y proceder contra actos reglamentarios o decisiones individuales que representen a juicio de ellos, afectaciones a los intereses colectivos de sus agremiados.

<sup>5</sup> Ministère de la fonction publique, de la réforme de L'Etat. *Livre Blanc*, París, 22 janvier 2002. p.21.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.22.

Las organizaciones sindicales de los integrantes de la administración pública tienen derecho para negociar, a nivel nacional, frente al gobierno las remuneraciones y las condiciones de trabajo.

Artículo 9. Los integrantes de la administración pueden participar, a través de sus representantes, en los organismos consultivos de la organización y del funcionamiento de los servicios públicos para la elaboración de reglas, estatutos y para el examen de decisiones individuales relativas a su carrera.

Artículo 10. Los integrantes de la administración pública tienen derecho a la huelga, observando la reglamentación correspondiente.

Artículo 12. El grado es distinto al puesto o empleo. El grado es el título que adquiere un empleado enfocado a ocupar algunos de los empleos correspondientes.

En caso de supresión de un empleo, el integrante de la administración es asignado a otro, según las condiciones previstas por las disposiciones estatutarias de la función pública.

Artículo 22. Se reconoce el derecho de los integrantes de la administración pública a la formación permanente. Los integrantes de la administración pública están obligados a participar en las acciones de formación profesional en las condiciones fijadas en los estatutos correspondientes.

Artículo 26. Los integrantes de la administración están obligados al secreto profesional en las condiciones que establecen los reglamentos correspondientes y en código penal.

Los integrantes de la administración están obligados a la discreción profesional respecto a los hechos, información o documentos de los cuales tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Los integrantes de la administración están obligados a la discreción profesional aún frente a la libertad de acceso a los documentos y a la información administrativa de los ciudadanos. Podrán dar a conocer información sólo por decisión expresa de la autoridad competente.

*Cuadro 2***SEGURIDAD LABORAL Y FORMAS DE CONTRATACIÓN EN LOS SERVICIOS CIVILES**

<i>País</i>	<i>Seguridad del empleo en comparación con el sector privado</i>	<i>Tipo de contrato</i>
Australia	Tendencia al alineamiento con las prácticas del sector privado.	Permanentes 80% Con duración predeterminada 20%
Canadá	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10% Temporales
Finlandia	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 70 % Con duración predeterminada 30%
<b>Francia</b>	<b>Despidos difíciles pero posibles por faltas e ineptitud. Garantía contra las supresiones de empleo.</b>	<b>Empleo de por vida 85%</b> <b>Con duración predeterminada 15%</b>
Hungría	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10%
Japón	Garantía de empleo	Empleo de por vida 90% Con duración predeterminada 10 %
Nueva Zelanda	Tendencia al lineamiento con las prácticas del sector privado.	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10 % Temporales
Noruega	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10%
Holanda	Despidos posibles bajo ciertas condiciones	Permanentes 90% Con duración predeterminada 10%
Polonia	Despido difícil pero posible	Empleo de por vida 90% Con duración predeterminada 10% Temporales
Suiza	Alineamiento con las prácticas del sector privado	Con duración predeterminada 100%
Estados Unidos	Despidos posibles	Permanentes 50% Con duración predeterminada 50% Temporales

Tomado de: Mauricio I. Dussauge Laguna, "Anatomía del servicio civil", en *Revista Foro Internacional (octubre-diciembre)*, vol. XLII, México, El Colegio de México, 2002, p. 748 (adaptado por la OCDE, "Evolución de la Gestión des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques", PUMA, 1999, p. 21).

### 2.3. Los empleos de la Función Pública Francesa

La función pública se divide en tres: la función pública del Estado (de alcance nacional), la función pública territorial y la función pública de la salud pública (personal sanitario). Aunque los tres son normados por el Estatuto General, se regulan, además por disposiciones específicas de carácter nacional.

#### La función pública del Estado

Se divide en administración central y desconcentrada; sea que sus miembros trabajen en los ministerios o en organismos desconcentrados, por ejemplo en las regiones o departamentos. De igual forma se trata de docentes de universidades, liceos o colegios.

#### La Función Pública Territorial.

La función pública territorial se creó en 1984 a partir de funcionarios transferidos a las entidades territoriales (regiones, departamentos, comunas y sus establecimientos públicos).

La función pública territorial comprende 1. 400, 000, efectivos que representan el 30% del total. Aquí se incluyen los empleos de las regiones, los departamentos y los municipios, así como de sus organismos semiautónomos.

En la administración pública del Estado, dado su carácter central, predominan los empleos calificados y los muy calificados. Por el contrario, en la administración pública territorial (regiones, departamentos y municipios) prevalecen los empleos de tipo ejecutivo y menos calificados. Esta diferenciación de niveles de especialización, obedece a que en la administración central o del Estado, sobresalen funciones como la planeación y la concepción y diseño de las políticas, mientras que en la administración territorial se ejecutan las políticas.

#### La formación en las administraciones locales <sup>7</sup>

El Centro Nacional de la Función Pública Territorial es la institución encargada de la capacitación y de la formación de los empleados públicos de los gobiernos locales franceses, así como de la organización de concursos de admisión y de ascenso en la carrera administrativa.

La formación persigue tres objetivos:

- Formación para la preparación de los concursos
- Formación inicial de los mandos
- Formación profesional continua

---

<sup>7</sup> Enseguida se presenta información tomada de: Jean-Marie Martínez, "La formación de los altos funcionarios públicos de las administraciones locales en Francia", *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001, pp. 1-3.



El Centro Nacional de la Función Pública Territorial desarrolló sus misiones apoyándose en valores como la democracia local, el diálogo ciudadano, la descentralización, el servicio público local y el cumplimiento con la función pública.

El Instituto Nacional de Estudios Locales corresponde a la Escuela de Administración Pública. Este Instituto se encarga de la formación de los mandos superiores, la cual se imparte en tres modalidades:

- Formación inicial de los administradores territoriales
- Profesionalización de los mandos dirigentes
- Evento anual de intercambios de experiencias (Entretiens Territoriaux de Strasbourg).

Existen cuatro escuelas nacionales para los mandos superiores dedicadas a la formación inicial, mientras que las 28 delegaciones regionales organizan la profesionalización y el desarrollo de las competencias.

Los recursos humanos del Centro Nacional de la Función Pública Territorial son 1 600 funcionarios, 400 ejecutivos pedagógicos y 15 000 capacitadores externos.

El Centro Nacional de la Función Pública Territorial en su misión de empleo local organiza concursos (60 000 inscritos para 6 100 puestos), maneja la Bolsa de Trabajo (17 000 anuncios y 3 000 ofertas para las categorías A y B) y se asegura también de la regulación del marco laboral y ayuda para la re-clasificación de unos 200 puestos.

Las varias formas de capacitación:

- La preparación de concursos y los exámenes permiten el ingreso a la función pública local y la promoción de los agentes de las colectividades.
- La capacitación inicial es reglamentaria y obligatoria para todos los nuevos mandos. La organiza el Instituto Nacional o las cuatro escuelas nacionales para los mandos superiores según el nivel de grado.
- La capacitación profesional continua puede tener varias formas:
  - Como una oferta global por temas y niveles de público, en todas las temáticas y todo el nivel.
  - Como una oferta específica a las colectividades que se desean (convenio particular) con un plan de capacitación según sus objetivos.
  - Mediante los ciclos de calificación para algunos empleos.

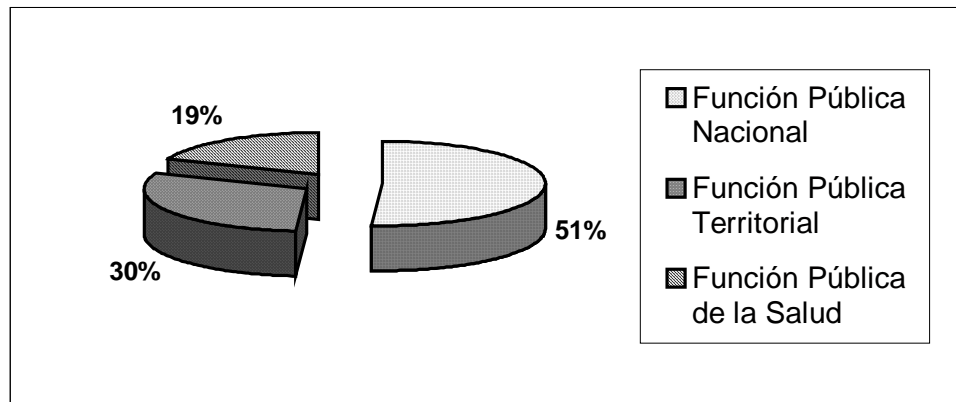
La Función Pública de la Salud Pública.

Esta función es regulada por la ley del 9 de enero de 1986 que agrupa al personal que trabaja en los establecimientos de la salud pública, y que comprende al conjunto de empleos de las siguientes entidades:

- Los hospitales públicos.
- Los establecimientos públicos de retiro.
- Los establecimientos públicos o de carácter público dependientes de los servicios departamentales para ayuda social a la niñez.
- Los establecimientos públicos para menores o adultos minusválidos o inadaptados.
- Los centros públicos de hospedaje y de readaptación social.

**Gráfico 2**

**DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA**



**Fuente:** Consultado el 11 abril 2003. Disponible en: [http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/emploi-public/trois\\_fp\\_index.htm](http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/emploi-public/trois_fp_index.htm),

De acuerdo con Luc Rouban, a diferencia de la mayoría de los países, en Francia no se objeta el lugar que ha ocupado el Estado en la vida económica y social. Con toda claridad se ve que se considera positivo su papel de servicio público al cual, en todo caso, más que reducir se debe modernizar mediante la flexibilización de los modos de gestión, la racionalización y los sistemas de arbitraje. “También observa que hay una tendencia al incremento del número de *cadros* (altos ejecutivos) que constituían el 30% de los efectivos (cantidad de personal) en 1997, mientras que representaban el 18% en 1969. De igual manera, ha habido un incremento importante de efectivos en ciertos sectores como el de la educación. En general, se está llegando a un estancamiento del empleo público consistente en un límite de edad de los integrantes de las carreras que se fija alrededor de los 40 años”.<sup>8</sup>

El propio Rouban subraya que contrariamente a lo que se cree, el sistema del empleo público francés es variado, fragmentado; es decir, diverso. Cada cuerpo tiende a generar sus propias reglas, lo cual dificulta la movilidad entre los ministerios. Uno de los principales objetivos que busca la modernización es precisamente el incremento de esta movilidad, así como el mejoramiento de la calidad general de los servicios proporcionados por la función pública.

<sup>8</sup> Christian, Dufour, *La Sécurité D'Emploi Dans Le Secteur Public: Expériences Hors Québec*, vol. 4, núm.1, ENAP, Coup d'oeil, mai 1998.

Un nuevo factor que conformará en el futuro la función pública es el de la integración europea; “En Francia, la ley del 26 de julio de 1991, benefició a los ciudadanos de todos los países de la Unión Europea, gracias a la derogación de la cláusula de nacionalidad para el acceso a todos los cuerpos, niveles de mando y a los empleos cuyas atribuciones sean diferentes a las del ejercicio de la soberanía; es decir, que no impliquen una participación directa o indirecta del ejercicio de las prerrogativas de la potestad pública del Estado o de los organismos públicos”.<sup>9</sup> En virtud de esto, los ciudadanos provenientes de los países miembros de la Unión Europea pueden encontrar empleo en la administración pública con las salvedades señaladas.

### Cuadro 3

#### EL CONJUNTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CIFRAS

Ministerios civiles	1. 839, 000
Defensa	391, 000
Organismos públicos nacionales (No se incluyen empresas públicas)	236, 000
Correos, telégrafos y comunicaciones	449, 000
Función pública territorial incluyendo organismos públicos locales	1. 463, 000
Función pública de la salud pública	848, 000
Total	4. 835, 000

Fuente: Ministère de la fonction publique, consultado en noviembre de 1999. Disponible en: <http://www.fonction-publiquegouv.fr>.

## 2.4. Las tres categorías

El conjunto de la función pública está distribuido en tres categorías jerárquicas, las cuales a su vez se encuentran constituidas por tres grandes cuerpos que corresponden a diversos tipos de oficios.

### Cuadro 4

#### LOS CUERPOS Y LAS CATEGORÍAS

	<b>CATEGORÍA A</b> <i>Empleos de dirección de concepción y de "encuadramiento"</i>	<b>CATEGORÍA B</b> <i>Empleos de aplicación y de redacción</i>	<b>CATEGORÍA C</b> <i>Empleos de ejecución</i>
Cuerpos de carácter administrativo	Administradores civiles, agregados...	Secretarios administrativos	Agentes y adjuntos administrativos...
Cuerpos de carácter técnico	Ingenieros de obras públicas, ingenieros de minas	Técnicos de laboratorio, técnicos de meteorología	Obreros profesionales
Otros ejemplos	Profesores, inspectores de impactos, comisarios de policía, conservadores del patrimonio	Inspectores de policía, controladores de finanzas	Agentes de servicios técnicos, supervisores de administración penitenciaria

Fuente: Ministère de la fonction publique, consultado en julio de 2003. Disponible en: <http://www.fonction-publiquegouv.fr>.

<sup>9</sup> Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe*, París, Montchrestien, 1994, p. 66.

El acceso a cada una de esas tres categorías es por concurso externo y se hace según el nivel de estudios de los candidatos:

- Para la categoría A: diploma de nivel superior (licenciatura, maestría, diploma de ingeniero o doctorado).
- Para la categoría B: bachillerato o equivalente.
- Para la categoría C: sin requisito de diploma.

Por otra parte, en los concursos internos que se abren a los integrantes de la función pública se piden condiciones de antigüedad. Estos concursos permiten la movilidad y promoción en el seno de la función pública.

En 1999, aproximadamente el 60% de los puestos ofrecidos correspondieron a la categoría A, sobre todo para funciones de educación pública. Los puestos de categoría B y C representaron respectivamente el 10 y el 30% de los mismos.

## 2.5. Estructura

En cuanto a la estabilidad en el empleo, aunque prevalece en Europa, ya no es absoluta, al tiempo que el sistema de carrera tampoco es el único ya que en Holanda, Finlandia, Suecia y recientemente en Suiza existe el sistema de puestos de trabajo.

Los dos tipos de servicio civil o función pública que existen en cuanto a las promociones corresponden al sistema de carrera y de puestos de empleo; en el primero la expectativa del ascenso, aun en forma mínima es casi segura, puesto que los servidores ingresan a cuerpos en los que se adquiere la titularidad, mientras que en el otro sistema la titularidad es respecto al puesto por el cual se ingresó. Esto permitió a Ziller decir que “en un sistema de empleo, la promoción del funcionario es problema del individuo, mientras que en un sistema de carrera, lo es de la organización”.<sup>10</sup>

En el sistema de empleo, no habiendo la perspectiva de la carrera, la progresión se da en el salario, que se ordena conforme a escalas generales y se otorga a partir de la evaluación del desempeño. Para los ascensos habrá que seguir el camino del reclutamiento para competir con candidatos externos y buscar una nueva titularidad.

Lo mismo en uno y otro tipo de sistema se emplean elementos similares para integrar las estructuras:

- La categoría que se asigna a partir del nivel de reclutamiento del funcionario.
- El oficio que significa la especialización profesional que integra lo que se llama cuerpo (en Francia y España).
- El grado de calificaciones dentro de una profesión que se valora a partir de la formación, la experiencia.

---

<sup>10</sup> Rfap Ziller, núm. 55, 1990, citado por Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, *op. cit.*, p.47.

- El empleo se diseña a partir del puesto que se ocupa o de la naturaleza de las funciones que se realicen.
- El rango (*échelon*) que se vincula a un nivel de pagos relacionados por la eficacia y antigüedad.

En el Estatuto de la Función Pública se distingue entre las posiciones de tiempo completo reservadas a sus integrantes *titularisés*; y otros empleados (por contrato, auxiliares *vacataires* y trabajadores), generalmente regidos por contratos administrativos, sujetos a las leyes y a la jurisdicción de los tribunales administrativos. Los empleados no pertenecientes a la función pública se ubican, principalmente, en la educación y en el sector de la salud, aunque también como auxiliares de la policía, quienes usualmente están menos protegidos que los comprendidos en el Estatuto de la Función Pública. Los sindicatos de ésta, presionan para que este sistema se reduzca. Esta posición se argumenta como rechazo al trabajo precario dentro de la administración pública.

## **2.6. Medios de expresión dentro y fuera de la función pública**

### **2.6.1. Participación mediante la consulta y el diálogo dentro de la función pública**

La Función Pública Francesa tiene, entre sus características, la habitual consulta de parte de los altos funcionarios con sus miembros de los otros niveles. Para esto existe una diversidad de órganos que según el *Libro Blanco de la Función Pública*<sup>11</sup> tienen las siguientes características:

- Las comisiones administrativas paritarias, en las cuales se trata lo relativo a la gestión individual de la carrera administrativa. Mediante estas comisiones se garantiza la transparencia en la gestión de la carrera.

- Los comités técnicos paritarios y los comités técnicos de las dependencias que sirven para la consulta relativa a: aquellas cuestiones referidas a la organización y funcionamiento de los servicios, a las cuestiones de la modernización de los métodos y técnicas de trabajo, a las referentes de políticas de formación y a las relativas a los criterios para el otorgamiento de las primas por desempeño.

- Los comités de higiene y seguridad. La función pública de la salud se ubica en el dominio de la higiene y seguridad; desde 1982 todos los establecimientos que ocupen al menos 50 personas deben contar con un comité de higiene y seguridad del trabajo, el cual se integra por representantes del personal médico y no médico; y es encabezado por el director del propio establecimiento.

- Comités de la acción social. Estos comités fueron creados sin una base jurídica específica, simplemente a partir de 1983 se invocó el principio de la participación de los

---

<sup>11</sup> *Ministère de la fonction publique, de la réforme de L'Etat, op. cit., p.24 s.s.*

funcionarios, así como el derecho a la definición y a la gestión de la acción social, cultural, deportiva y de recreación que los integrantes de la función pública.

- Los consejos superiores. Los Consejos Superiores también son de carácter paritario, representan instancias nacionales de concertación para las cuestiones de orden general que interesan a las tres funciones públicas. Estos consejos deben sesionar obligatoriamente para opinar sobre los proyectos de ley y de decreto relativos a la situación de los funcionarios territoriales y de la salud pública. Mientras que el consejo superior de la función pública del Estado examina los proyectos de ley que derogan o modifican las leyes estatutarias, o bien, que afectan a más de un cuerpo de funcionarios en los casos en los que otros consejos no sean competentes.

La participación de los miembros de la función pública depende mucho de las condiciones particulares de las dependencias gubernamentales como son: el nivel de modernidad de la administración, la claridad de las políticas y la tradición de participación. En general, las condiciones de trabajo reclaman intensa y permanente concentración, por lo que no favorecen la comunicación para la consulta con los niveles superiores.

### **2.6.2. La organización para la expresión y diálogo con los usuarios**

La Administración Francesa se ha comprometido, desde hace algunos años, a escuchar la expresión y el diálogo con los usuarios. Esta iniciativa fue inspirada por el proyecto de calidad en los servicios, basada en encuestas regulares a los usuarios, así como en las reuniones de vecinos en ciertas ciudades y también en la inclusión de los representantes de los usuarios en los consejos de administración de los hospitales públicos.

A partir de 1968 ha surgido la práctica de la negociación al interior de la función pública. “La firma del protocolo *Oudinot* de junio de 1968 relativa a las remuneraciones, la duración del trabajo y los derechos sindicales en la función pública del Estado, la práctica de las negociaciones salariales anuales se instauró a partir de 1970”.<sup>12</sup>

Hay que recordar que estos mecanismos e instancia de consulta y de diálogo, permanecen limitados por la condición de supeditación de la función pública a la autoridad del Estado, el cual mantiene su derecho a dictar la última palabra.

## **2.7. Problemas y tendencias**

### **Problemas**

A pesar de que la toma de conciencia dentro de la Administración Pública Francesa relativa a la importancia de la gestión de recursos humanos, data de más de diez años, según varias encuestas, ésta se mantiene en un déficit de profesionalismo y en una situación de falta

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.34.

de reconocimiento. “Su situación y la manera de cómo se administran los recursos humanos representan condiciones de bloqueo, y de acuerdo con muchos integrantes de la administración, la gestión de personal se mantiene como una función básicamente administrativa, mientras que los potenciales promotores de esta urgente transformación se desentienden del problema”.<sup>13</sup> Esta observación no puede pasarse por alto ya que proviene de una fuente oficial de fecha reciente.

La función pública próximamente tendrá una renovación importante (la mitad de sus integrantes va a retirarse en los próximos 10 años). Se puede hablar de una verdadera recomposición, lo mismo respecto a la edad que al nivel de estudios. Quienes llegarán al mercado de trabajo, en promedio, tendrán estudios más avanzados que sus predecesores, pero lo fundamental del asunto se refiere a un cambio radical que tiene dimensiones técnicas y políticas.

El primer desafío es cuantitativo ya que considerando los gastos para el pago de personal y su impacto sobre las finanzas públicas, es poco probable que haya un reemplazamiento de uno a uno por cada uno de los que se jubilen. Es muy probable que haya una reducción de la masa del empleo público. Hasta ahora no se han evaluado con precisión estos impactos por lo que se confiesa en la fuente consultada que sólo las estadísticas demográficas y los modelos econométricos serán susceptibles de esclarecer esto a los que tomen las decisiones en el gobierno.

“En materia de salarios se han presentado tres tipos de reformas: 1) reducción de la uniformidad de las políticas salariales (Francia y Alemania); 2) reforma a los mecanismos de progresión salarial (Francia) y 3) retribución variable ligada al rendimiento (Francia, Alemania, España, Italia, Reino Unido, Estados Unidos). En todos los casos ha habido problemas y algunos resultados”.<sup>14</sup> Las transformaciones que observan diversos autores, en estos países, coinciden en que ha habido resistencia al cambio por parte de los sindicatos y de sectores importantes de la opinión pública como está ocurriendo actualmente en Francia. Sin embargo, en la mayoría de los ámbitos laborales, tanto público como privado, la antigüedad en el puesto ha perdido el enorme peso específico que tenían cuando se tomaba como criterio fundamental para la retribución. Efectivamente, la evaluación del desempeño cada vez tiene mayor peso como parámetro para las remuneraciones. Parece lógico que dada la resistencia a cambiar los criterios para el otorgamiento de los salarios los cambios ahora se dan de manera negociada y a mediano y largo plazo, pero dada la mundialización de la economía ningún país puede escapar a estas transformaciones.

El primer ministro francés Jean Pierre Raffarin, recientemente ha tenido que enfrentar la resistencia de sectores de la población francesa especialmente trabajadores sindicalizados dentro y fuera del gobierno. Esta resistencia ha sido tan fuerte que Raffarin ha pasado de la justificación de sus reformas, al diálogo y a la ampliación de los plazos de su ejecución y en algunos casos, a su virtual postergación.

<sup>13</sup> *La gestion des ressources humaines l'integralite*, consultado el 19 mayo 2003. Disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

<sup>14</sup> Citado en: María de los Ángeles Sánchez Mascott. *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, consultado el 29 julio 2003. Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/doctos/serviciocivil.pdf>, p. 36.

El 13 de enero de 2003 en la ciudad de Árras, expresó: “No deseo que mis palabras se interpreten con la idea de que el sector privado es dinámico y el sector público poco eficiente. Esto es inexacto, además es injusto. Es evidente la calidad del servicio público, es visible su nivel de calidad. Debemos convencer a los franceses de la necesidad de la coherencia nacional, de la cual la función pública es la columna vertebral. Hay algo que es más grande que nosotros; la República. Para ésta, cada funcionario es el primero de sus militantes y es por esto que deben ser respetados”.

El miércoles 30, a la terminación del Consejo de Ministros, se anunció que “Raffarin está delineando una política de sustitución más precavida ... algunos funcionarios indicaron que el gobierno, en vez de eliminar 15 000 empleos públicos al final del año, harán recortes probablemente sólo de 5 000”.<sup>15</sup>

## Tendencias

En el año de 2001, el Ministro Sapin señaló que las exigencias adoptadas por el primer ministro eran las siguientes:<sup>16</sup>

*Primera exigencia:* el Estado debe estar al servicio de los usuarios, especialmente los más desprotegidos. En el mismo año, el gobierno adoptó el compromiso de la promoción de la calidad en los servicios a partir de las exigencias de los usuarios mediante indicadores de calidad y la evaluación regular y sistemática de los resultados obtenidos.

*Segunda exigencia:* la administración pública debe ser más estricta con ella misma, respecto a las finanzas públicas y a la gestión de sus recursos humanos. La adaptación de la administración a las nuevas tareas que le han sido conferidas requiere también una gestión de recursos humanos más dinámica, realizada por funcionarios favorables a la movilidad y a la mayor profesionalización en la función pública.

Al lado de las anteriores exigencias que marcan la tendencia oficial del desarrollo reciente se puede constatar otra como la reducción de las jornadas de trabajo que consigna María de los Ángeles Mascott Sánchez:<sup>17</sup> otras medidas de flexibilización han sido la reducción de las jornadas laborales ... Suecia es el país con mayor porcentaje de empleados de medio tiempo (22 por ciento). Cuatro países más implementaron esta modalidad: Gran Bretaña (11% del servicio); Francia (9%); Australia (5%); y Canadá (5%).

Por otra parte, se insiste en una tendencia añeja para la administración francesa como lo es la descentralización y desconcentralización hacia los niveles regional, departamental y

<sup>15</sup> Robert Graham, “Congela Francia plan para cesar burócratas, suaviza Raffarin su programa de despidos por el temor a más huelgas”, en *El Universal: Financial Times*, México, 30 de julio de 2003, p. 16-B.

<sup>16</sup> *Le Discours de Michel Sapin Ministre de la Foction Publique et de la Reforme de L'état*, consultado el 23 octubre 2000. Disponible en: <http://www.Fonction-publique.gouv.fr/lactulite/lesgrandsdossiers/cire/Discours.htm>.

<sup>17</sup> OCDE. *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, 1999. p. 16, citado por : María de los Ángeles Mascott Sánchez, *op. cit.*



municipal que dará lugar a nuevos equilibrios del empleo público que tradicionalmente se ha concentrado en la región de París.

En el sentido anterior, y como parte de las exigencias del año 2001, ya mencionadas, se estableció que la reforma del Estado debe apoyarse en sus funcionarios para lograr la descentralización y la desconcentración del Estado que le permita a éste mayor flexibilidad aumentando las atribuciones de autonomía de los propios niveles territoriales.

Se reconoció, igualmente, la importancia del personal para el logro de estos cambios. Primeramente, promoviendo mayores niveles de formación. Para esto ya se había consignado, por el Comité Interministerial para la Reforma del Estado, la necesidad de mayores niveles de profesionalismo de los cuadros directivos encargados de la gestión de los recursos humanos, incluyendo la modernización de su formación inicial y continuar con el reforzamiento de sus capacidades administrativas. Por otra parte, ajustar los recursos humanos disponibles a las necesidades cualitativas detectadas en torno a los servicios; para ello se dispuso la desconcentración del reclutamiento, la profesionalización de las pruebas de concurso, la búsqueda de otras formaciones iniciales y la diversificación de las fuentes de reclutamiento más allá de las tradicionales.

Respecto a la carrera administrativa se establecieron medidas para dinamizar la gestión relativa a los directivos superiores, entre otras, la limitación de la permanencia en un mismo empleo de dirección y la conveniencia de establecer restricciones en el estatuto para condicionar el acceso a ciertos empleos de dirección. Así como de los concursos de ingreso y de los planes de estudio de la ENA, enfocados, por un lado, a realzar la experiencia profesional adquirida por los candidatos a los concursos; y por otra parte, a desarrollar las aptitudes para la incorporación en un medio ambiente profesional diverso y cambiante, así como reforzar las calificaciones personales de ética y apego a los valores republicanos que fundamentan el servicio al Estado (deontología, interés general, Estado de derecho, responsabilidad y neutralidad partidaria).

Otro de los acuerdos del mencionado Comité Interministerial para la Reforma del Estado<sup>18</sup> dispuso que: “Los ministerios establecerán la gestión previsoras de sus efectivos, de los empleos y de sus competencias. A partir de la fecha (2000) y hasta abril de 2001, los ministerios recibirán una guía metodológica para preparar un plan de gestión previsoras para inicios del 2002; de esta forma se deberá propiciar mayor transparencia. La información de los puestos vacantes será publicada en internet”.

Como parte de esa gestión previsoras de los efectivos del personal público se adaptaron nuevos métodos de formación a distancia para el aprendizaje de las nuevas tecnologías de gestión. Estas disposiciones estuvieron encaminadas a impulsar el conocimiento y la capacitación de los directivos a todos niveles para la gestión de los recursos humanos a fin de dejar atrás las prácticas rutinarias de administración de personal con el limitado enfoque de tramitación administrativa.

---

<sup>18</sup> OCDE. *Évolutions dans la gestion publique en France: Mise à jour 2000*, consultado el 9 julio 2003. Disponible en: <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000fr-fr.htm>.

Frente al predominio de la nueva gestión pública, Francia ha desarrollado su propia retórica de las reformas sobre el tema de la modernización y de la descentralización. Los objetivos de la modernización y del aumento de la eficacia de la acción del Estado, forman parte de su agenda desde mediados de los años ochenta. Las reformas se han iniciado en un contexto de reducción de los déficits, sin embargo, ha sido socialmente indispensable no proceder a reducciones de personal ni a bloquear las políticas sociales, las cuales han sido prioridad de muchos gobiernos sucesivos.

La lentitud con la que se ha dado la modernización administrativa demuestra que una práctica no se puede aculturar rápidamente cuando proviene de otras latitudes. Sin embargo, se nota continuidad en las reformas emprendidas por los gobiernos que se han sucedido en particular respecto a la responsabilización, contractualización y el acercamiento con los ciudadanos “las reformas bien pueden pretender reformar la administración francesa pero la administración francesa no se detiene para reformar las reformas”.<sup>19</sup>

## **2.8. Balance temático**

Los miembros de la Función Pública Francesa disfrutan de tratamientos especiales (estabilidad, carrera, ...) y sólo algunos de los derechos laborales comunes. A sus funcionarios se les exige discreción y neutralidad política, tienen derecho a la negociación salarial por vía de los sindicatos, aunque sólo 20% estén afiliados. Hay un fuerte gasto para la formación y el perfeccionamiento del personal (7.2% del gasto en sueldos y salarios).

Aunque se ha preservado el derecho de la autoridad a dictar la última palabra, el diálogo y la negociación se permiten en todos los niveles de la Función Pública.

La Función Pública Francesa se divide en tres: la Función Pública Nacional o del Estado; la Territorial que comprende al personal de los departamentos y municipios; y la Función Pública de la Salud, correspondiente al personal médico y no médico que trabaja en este servicio.

A pesar de los mecanismos de consulta para la expresión de los integrantes de la Función Pública Francesa, se asume que su expresión queda subordinada a las decisiones de la jerarquía puesto que los derechos dentro de la misma son concedidos por el Estado (no se trata de derecho laboral sino derecho administrativo). Al mismo tiempo, los funcionarios franceses gozan de reconocimiento social, prestigio profesional y seguridad en el empleo.

Pronto habrá un amplio relevo generacional y por lo mismo disminución de integrantes de la burocracia, al mismo tiempo que aumentarán los niveles de preparación.

Jean P. Raffarin, primer ministro (en el 2002), invocó al nacionalismo de los franceses y reconoce que la función pública es la columna vertebral de la coherencia nacional.

---

<sup>19</sup> Anne Racine, “Évaluation et modernisation administrative en Allemagne, en France et au Québec”, en *Coup d’œil*, vol. 8, núm. 4, décembre 2002, p.3.

La reforma llega aunque sea a jalones, sólo en los últimos tiempos se han resentido algunas presiones para la disminución del gasto administrativo y el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. Las estadísticas de los organismos internacionales muestran que la insistencia en mantener el tamaño del Estado de países como Francia, Alemania, España y otros de la Unión Europea ha sido exitosa. En éstos por ejemplo, se han dado pocas privatizaciones; en cuanto a la calidad de los servicios, la administración pública francesa mantiene en forma permanente la flexibilización para la contratación de personal “contractual” en determinados niveles, lo que le permite alguna versatilidad para atender estos cambios.

En la administración francesa, por cierto, los conceptos como eficacia, efectividad, eficiencia, no se repiten mucho en la literatura; en cambio a cada momento se repite: legalidad, derecho, ley, equidad, Francia (soberanía) y voluntad nacional.

Por el contrario, tal y como se verá en el capítulo siguiente, en el Reino Unido las palabras eficiencia, gestión ... están en todos los documentos descriptivos, normativos y publicitarios de los nuevos organismos del gobierno, así como de los ministerios.

## CAPÍTULO III: EL SERVICIO CIVIL BRITÁNICO Y SU REFORMA ANTIBUROCRÁTICA

### 3.1. La gran tradición

Usualmente se dice que el servicio civil británico propició el establecimiento de sistemas similares en todo el mundo y que sirvió de modelo para muchos países, al grado de que los diversos sistemas de profesionalización se engloban dentro de esta denominación. Sin embargo no hay que olvidar que este país fue precedido por otros como Suecia donde la permanencia en la administración surge desde inicios del siglo XVII aunque fue un siglo después cuando apareció el sistema de mérito y desde luego, los avances que se lograron en Prusia en el siglo XVIII bajo la influencia del cameralismo.

En el Reino Unido, la conocida reforma Northcote-Trevelyan dio lugar a la creación de la Comisión del Servicio Civil en 1855 mediante la determinación del gobierno y *con la opinión en contra de los parlamentarios*.

“El informe Northcote-Trevelyan encontró una fuerte oposición tanto en el público como en el Parlamento, donde llegó a ridiculizarse el nuevo sistema afirmando que se trataba de introducir en la moderna y progresiva Inglaterra los procedimientos propios de la China de los mandarines que se juzgaba primitiva y atrasada”.<sup>1</sup>

Inmediatamente se creó una Comisión del Servicio Civil, sin que se promulgara ningún estatuto de los servidores públicos, quedando asegurados los derechos y deberes de los integrantes del servicio a través de *orders in council*.

En este momento, si bien los integrantes de las clases medias tenían pocas expectativas de ingresar al servicio, puesto que era privilegio de la aristocracia, tal vez a partir del reconocimiento al mérito ésta se vio amenazada por el servicio civil. La famosa Comisión del Servicio Civil permitió que salieran a la luz pública las alarmantes condiciones de nepotismo e incompetencia que privaban por entonces en el gobierno.

Según la página web de los Comisionados, la Comisión del Servicio Civil gozó de una época de amplios poderes de 1870 a 1920 cuando hacía todos los nombramientos.<sup>2</sup>

Como en otros casos, el servicio civil en el Reino Unido ha sufrido importantes reformas a lo largo del tiempo, entre ellas la agrupación del personal mediante clases en 1918 y enseguida cuando se le dio “plenos poderes a la Tesorería para regular el funcionamiento del servicio, el establecimiento de un Consejo Nacional para negociar con los sindicatos de servidores públicos; la formalización de un código de conducta; la integración de cuerpos

<sup>1</sup> Mariano Baena del Alcázar, *Curso de ciencia de la administración*, vol. 1, 4ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 2000, p. 148.

<sup>2</sup> Vid. *The Civil Service Commissioners: A Brief History*, consultado el 5 agosto 2003. Disponible en: <http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/history.htm>.

generales de la Tesorería comunes a los diversos ministerios; y la formulación de cuerpos de especialistas de la misma”.<sup>3</sup>

Desde 1919 los sindicatos ingleses han intervenido en la conformación de las condiciones de empleo. Los consejos Whitley, integrados en forma paritaria, sirven de mesa de negociación para numerosas cuestiones relativas a la organización del trabajo y derechos y obligaciones de los servidores públicos. Los acuerdos logrados así, son integrados a la reglamentación. Pero estos consejos son mucho más activos a nivel de ministerio. Sin embargo en los años recientes, la centralización de las negociaciones salariales, así como la competencia de los consejos ministeriales han sido particularmente cuestionados por la creación de las agencias.

Por lo que se refiere a la estructura del conjunto de los agentes de la Corona “se organizó distinguiendo cuatro grupos o clases. El escalón superior estaba constituido por la clase administrativa, en la que se exigía titulación superior y que desempeñaba las funciones directivas. La clase ejecutiva auxiliaba a los funcionarios superiores en sus tareas, y a su vez era auxiliada por el secretariado (*clerical class*). Finalmente existía una clase de subalternos”.<sup>4</sup>

Tras un nuevo informe, en 1971, conocido como: Informe Fulton, se reforma el servicio civil, quedando una estructura en la que se agrupan las tres clases de funcionarios de administración general: administrativa, ejecutiva y de secretariado.

Con respecto a la definición de los integrantes del servicio civil tenemos que: según la Comisión Tomlin, en 1931, definió a los servidores civiles como los servidores de la Corona distintos a los funcionarios políticos y judiciales, empleados como personal civil (no militar) y remunerados completa y directamente a partir de los recursos financieros aprobados por el Parlamento.

### **3.2. Organización del Servicio Civil Británico**

En el Reino Unido, el servicio civil se divide en las siguientes categorías:<sup>5</sup>

- Los operarios y trabajadores manuales que pueden participar en cualquier actividad política en el plano local o nacional.
- Un grupo intermediario a cuyos miembros se les permite implicarse en actividades sociales y política locales o nacionales y participar en las campañas electorales, pero que no pueden ser candidatos al Parlamento Británico o Europeo.
- Los cuadros directivos a partir del grado 7, así como todos los funcionarios cualquiera que sea su grado, los cuales son cercanos a los ministros o tienen un contacto importante con el

<sup>3</sup> Omar Guerrero, *El Funcionario, el diplomático y el juez*, México, INAP-Plaza y Valdes-Universidad de Guanajuato y I.A.P.G., 1998, p. 296.

<sup>4</sup> Mariano Baena del Alcázar, *op. cit.*, p. 149.

<sup>5</sup> Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe ...*, p. 41.

público, quienes a su vez no pueden comprometerse en actividades políticas ni hacer campaña en el plano nacional; para participar en el ámbito local, inclusive como candidatos, pueden someterse a autorizaciones que se estudian caso por caso.

Por otra parte, el servicio civil se integra por dos grandes partes: el *senior civil service* y el *civil service*. El primero está compuesto por los niveles superiores especialmente los siete primeros grados.

Siendo los niveles del servicio civil los siguientes:<sup>6</sup>

- Senior Civil Service (servicio civil mayor)
- Niveles del seis al siete
- Senior Executive Officer (oficinistas ejecutivos mayores)
- Higher Executive Officer (oficinistas ejecutivos superiores)
- Executive Officer (oficinistas ejecutivos)
- Administrative Officer (oficinistas administrativos)
- Administrative Assistant (asistentes administrativos)

### **Gráfico 3**

#### **EFFECTIVOS DEL SERVICIO CIVIL POR GRADO** (1993, datos del Ministerio del Tesoro)

<b>Grados</b>	<b>Total</b>
1-4	1 070
5	2 950
6	5 300
7	18 100
Senior Executive Officer (oficinistas ejecutivos mayores)	24 300
Higher Executive Officer (oficinistas ejecutivos superiores)	80 300
Executive Officer (oficinistas ejecutivos)	122 800
Administrative Officer (oficinistas administrativos)	173 000
Administrative Assistant (asistentes administrativos)	91 100

Tomado de: Robert Pyper, *The British Civil Service*, Reino Unido, Prentice Hall, 1995, p. 4

<sup>6</sup> OCDE, Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques, París, PUMA/HRM, 1999, p. 15.

El Reino Unido ofrece un ejemplo muy interesante de centralización en beneficio del Ministerio del Tesoro. De hecho ha recuperado su poderío tradicional el cual había menguado cuando en 1968 se creó el Ministerio del Servicio Civil, pero recupera dicho poder en 1981 cuando Thatcher lo suprime.

El Tesoro ejerce control financiero sobre los ministerios y agencias, lo que le permite imponerles políticas muy precisas, así como reglamentos e instructivos. “Concretamente, la influencia del Tesoro sobre la gestión pública se deja sentir a través: de la determinación de los criterios de ‘performance’; el establecimiento de políticas sobre los métodos de management, determinación de tareas de agentes; la prescripción de mejores prácticas de gestión de personal (a los que ministros y agencias se deben someter). El control del Tesoro sobre los ministerios y las agencias (que reclutan ellas mismas el 95% de su personal) se conjuga con tales prescripciones para hacer de este último un escrupuloso tutor, cuya influencia no sólo pasa sobre los objetivos sino también sobre los métodos”.<sup>7</sup>

El servicio civil se ha embarcado en un programa de reforma para responder a las demandas de cambio. Sin embargo, al mismo tiempo que se necesitan esos rápidos cambios “se requiere más que nunca que los valores establecidos en el Código del Servicio Civil: integridad, honestidad, imparcialidad, objetividad y nombramiento con base en el mérito; no se dejen extinguir”.<sup>8</sup>

Dado que los departamentos reclutan más personas externas para ocupar puestos de nivel *senior*, es indispensable estar seguro no sólo de los beneficios que tendrán en el servicio civil en función de sus habilidades, experiencia y diferentes maneras de hacer las cosas; sino que también, ellos entiendan los valores fundamentales que cimientan la labor del servicio.

La seguridad en el empleo dentro del servicio civil se reconoce como muy evidente, a pesar de que no exista una garantía jurídica que proteja a los servidores de la Corona, quienes son contratados con la divisa de la buena voluntad de su majestad.

En un discurso, la baronesa Prashar (preside la oficina de los comisionados) resaltó el prestigio del servicio civil a pesar de que uno de los parlamentarios lo haya denominado como una odiosa (*unloved*) institución; sin embargo, la baronesa lo reconoce como eficiente instrumento para las sucesivas administraciones, así como un imparcial cimiento de nuestro sistema de gobierno.

En los cuadros siguientes se puede observar la distribución del personal a partir de sus condiciones laborales. Diversos autores presentan cifras diferentes considerando el año a que se refiere o el tipo de ocupación del personal. Para aclarar este punto, abajo se incluyen las dos gráficas tomadas de la fuente oficial (*Estadísticas del Servicio Civil*).

<sup>7</sup> Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe ...*, p. 102.

<sup>8</sup> The Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners Publish Annual Report and Evidence to Phillis Review*, 23<sup>rd</sup> June 2003, consultado el 7 agosto 2003. Disponible en: <http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/documents/pressannualreport03.pdf>.

Aquí se puede notar que después de 1998 hay un incremento de efectivos, a pesar de los tremendos recortes que significó la reforma del servicio civil, asimismo, se ve que estos incrementos corresponden al personal permanente no industrial, mientras que las reducciones han continuado en el personal “industrial” y personal temporal (casual) del servicio.

### Cuadro 5

#### TENDENCIAS EVOLUTIVAS DEL PERSONAL DEL SERVICIO CIVIL: 1992-2002

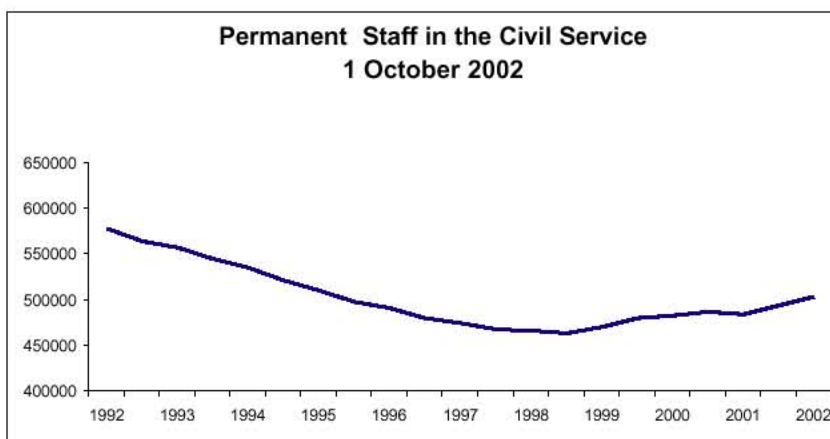
	Full Time Equivalent					Headcount		
	Non-Industrial Permanent Staff	Industrial Permanent Staff	Total Permanent Staff	Casual Staff	All Staff	Full Time Permanent Staff	Part Time Permanent Staff	All Permanent Staff
	Staff in Post at:							
Oct-92	510,650	57,200	567,850	15,830	583,680	543,340	49,020	592,360
Oct-01	452,330	27,670	480,000	13,490	493,490	431,620	72,830	504,450
Apr-02	462,960	27,280	490,240	12,550	502,790	438,910	77,130	516,040
Oct-02	472,930	26,700	499,630	11,610	511,240	445,730	81,170	526,900
Changes								
10 Years	-37,720	-30,500	-68,220	-4,220	-72,440	-97,610	32,150	-65,460
1Year	20,600	-970	19,630	-1,880	17,750	14,110	8,340	22,450
Six Months	9,970	-580	9,390	-940	8,450	6,820	4,040	10,860
Percentage changes								
10 Years	-7.4%	-53.3%	-12.0%	-26.7%	-12.4%	-18.0%	65.6%	-11.1%
1Year	4.6%	-3.5%	4.1%	-13.9%	3.6%	3.3%	11.5%	4.5%
Six Months	2.2%	-2.1%	1.9%	-7.5%	1.7%	1.6%	5.2%	2.1%

#### Civil Service Staffing trends 1992-2002

Fuente: Cabinet Office, *Civil Service Staffing – 1° october 2002*, consultado el 27 febrero 2003. Disponible en: <http://www.civil-service.gov.uk/statistics/documents/pdf/Media%20brief.pdf>.

### Gráfico 4

#### PERSONAL PERMANENTE DEL SERVICIO CIVIL (1° DE OCTUBRE 2002)



Fuente: Cabinet Office, *Civil Service Staffing – 1° october 2002*, consultado el 27 febrero 2003. Disponible en: <http://www.civil-service.gov.uk/statistics/documents/pdf/Media%20brief.pdf>.



### 3.3. La reforma del Servicio Civil Británico

#### 3.3.1. Inicios de la reforma

En la década de los ochenta comienza la transformación del servicio civil, bajo la conducción del gobierno conservador de Thatcher, quien se hizo eco del malestar popular contra los privilegios del servicio en momentos de crisis económica del país, así como por su volumen y rigidez.

El *Cabinet Office*, dependiente del primer ministro, ha tenido una importancia de primera línea en la transformación y mantiene importantes funciones.<sup>9</sup> Los siguientes programas que son la base de la reforma han estado bajo su conducción:

- a) Desarrollo del programa *Citizen's Charter*.
- b) Promoción de competencia en el gobierno central.
- c) Implementación del programa *Next Steps*.
- d) Promoción de mejores prácticas
- e) Delegación de responsabilidades de recursos humanos.
- f) Monitoreo de prácticas de pagos delegados.
- g) Promoción de altos estándares de integridad, eficiencia y mérito.

Uno de los elementos claves en los primeros años de la reforma de la administración pública, fue el deseo de establecer un *gobierno copartícipe*. Una mayor colaboración intergubernamental para abordar los problemas difíciles de las políticas.

La gran reforma del servicio civil, emprendida a partir de los ochenta, ha sido concebida y aplicada por una variedad de dependencias y órganos del gobierno, entre ellas: la Efficiency Unit, Citizen's Charter Unit, Next Steps Team, Market Testing Unit, L'OPSS (Office of Public Service and Science) dependiente del Cabinet Office y la Office of Civil Service Commissioners.

#### 3.3.2. Efectos de la reforma

La reforma se encaminó de manera muy decidida hacia la eliminación de funciones y estructuras públicas, para lo cual todas las funciones fueron analizadas con la intención de eliminarse, transferirse al sector privado, o bien, mantener su carácter público y su ejecución por instancias privadas a través de la concesión. Este fue el origen de las agencias que, a partir de entonces, desempeñan muchas de esas funciones. “Las Iniciativas de Administración Financiera transfirieron mayores responsabilidades a los agentes de los servicios para administrar presupuestos y permitieron que los servidores públicos se percataran de los costos

---

<sup>9</sup> Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Academia Metropolitana – Centro de Estrategia y Desarrollo – Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística – Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 128-129.

exactos de la instrumentación de las políticas. El Reporte de la Continuidad y Cambio creó el Servicio Civil Mayor (*Senior Civil Service*) para dar cohesión corporativa al sistema”.<sup>10</sup>

Las importantes reformas del servicio civil han tenido el efecto de transformar radicalmente el panorama de la burocracia y de despejar buen número de obstáculos tradicionales, especialmente aquellos que son distintos en el sector público del sector privado. Entre todas las reformas, la creación de las agencias es un hecho que ahora forma parte de la cultura de lo público en Gran Bretaña y que cada vez se extiende más en otros países. Pero, ¿qué cambios han ocurrido después del nacimiento de las 110 agencias y de algunos años de experiencia?

En su programa 2002, el gobierno británico fijó las metas prioritarias que debe lograr cada ministerio. El público dispondrá, a partir de ahora, de una página web que le permitirá verificar el logro de esos objetivos. Con esta iniciativa el gobierno insiste en su responsabilidad moral de cumplimiento y de la transparencia necesaria respecto al servicio público. “Cada meta escogida representa una etapa en el incremento de la calidad de los servicios determinados. Existen aproximadamente 130 metas, es decir un porcentaje de siete por cada departamento. El ciudadano puede de esta manera tener una idea del progreso realizado”.<sup>11</sup>

### 3.4. Las agencias

En 1988 se formuló el programa *Next Steps* que puede significarse por la separación entre la elaboración de las políticas públicas de la realización de los servicios para lo cual se crearon agencias con autonomía financiera y técnica, además con libertad para el diseño de operaciones y el establecimiento de salarios para sus empleados con base en su productividad.

El otorgamiento de la autonomía a las agencias ha sido gradual, por ejemplo fue hasta 1991<sup>12</sup> cuando se les otorgó la administración de los recursos humanos.

El balance en forma general<sup>13</sup> es muy impresionante si se tiene en cuenta la amplitud de la transformación gubernamental (aproximadamente dos terceras partes del personal público trabajan desde entonces en el seno de las agencias) desde 1988 cuando se anunció la que había de ser una revolución administrativa a imagen y semejanza de la *Dama de hierro*. Pero detrás del éxito aparente, y al menos, según indicadores relativamente tradicionales, se esconden algunas implicaciones que pueden matizar el balance y que exigen cambios de rumbo, algunos de los cuales emanan del Parlamento.

<sup>10</sup> Jo Wood, “Establecimiento de objetivos en los sistemas de evaluación del desempeño del servicio civil del Reino Unido: Un recurso efectivo”, en José Luis Méndez Martínez y Uri Raich Portman, *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, IFE-INAP, 2000, p. 96.

<sup>11</sup> Université du Québec: ENAP, *L’observatoire de la administration publique*, vol.6, núm. 3, mayo 2003. Consultado el 2 junio 2003. Disponible en: <http://www.enap.quebec.ca/Observatoire>.

<sup>12</sup> Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *op.cit.*, p. 127.

<sup>13</sup> El análisis de las agencias que enseguida se presenta fue tomado de: ENAP, “Éléments de bilan de l’expérience de création d’agences en Grande-Bretagne”, vol.12, no.1, 1996, en *Revista Espacios Públicos*, año 3, núm. 6, septiembre, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, UAEM, 2000, pp. 194-197.

Muchos autores han estudiado, desde diversos ángulos, la particular experiencia británica de las agencias, pero pocos han bosquejado un cuadro de conjunto de los principales logros y desafíos que se deben destacar. En esa óptica, he aquí una tentativa de síntesis a partir de la literatura y los testimonios de los especialistas.

Los logros innegables:

- Creación de unidades más pequeñas, más fáciles de conducir y más dedicadas a los servicios de la clientela.
- *Responsabilización* creciente de los dirigentes e instauración de imputabilidad administrativa real y efectiva.
- Mejoramiento de la relación entre ciudadanos y proveedores de los servicios públicos y aumento general de la disponibilidad y calidad de los servicios públicos.
- Adopción de objetivos concretos en materia de servicios a la clientela y de evaluación pública y sistemática de los resultados.
- Eliminación de sujeciones y de controles burocráticos y administrativos, aumento de la productividad, disminución de costos, simplificación de estructuras, y una cierta independencia frente a la influencia y a la intervención política.
- Incremento de la identificación del personal con las funciones de la organización, mediante el desarrollo de un orgullo institucional y mayor responsabilidad frente a la clientela y a los fines de la organización.
- Adopción de la noción de competición interorganizacional y establecimiento de normas de rendimiento y eficacia similares a las del sector privado.
- Evolución de la opinión pública respecto a la imagen de la eficacia del sector público en comparación con el sector privado.

Los desafíos a vencer por parte de las agencias son:

- La instauración de un sistema que separa a las personas que prestan los servicios de aquellas que formulan las políticas y las orientaciones, genera tensiones y pérdida de sensibilidad frente a las responsabilidades correspondientes.
- La apertura del servicio civil ocasiona que ya no haya prácticamente uniformidad y reglas comunes, dando lugar de esta manera, a muchas arbitrariedades al grado de que el Parlamento ha tenido que evocar la imparcialidad, la integridad, la selección y la promoción del mérito así como la imputabilidad (de la administración).
- La creación de las agencias y el establecimiento de la competición de las unidades administrativas internas y el sector privado, han provocado la creación de una nueva burocracia (especialmente de contadores, dedicados a la gestión de las numerosas transacciones internas y externas).
- El hecho de acudir a la subcontratación y a la mayor utilización de consultores ha anulado una buena parte de los ahorros logrados con la creación de las agencias y el mejoramiento de la productividad.
- Los efectos de interdependencia entre las agencias (zonas grises), han sido subestimados o negados, dando lugar de esta forma a un funcionamiento insular. La transferencia de clientelas de una agencia a otra con motivo de la calidad es una manifestación de esta situación.

- La determinación de los criterios de evaluación de la calidad generalmente es establecida por los gestores (o bajo su recomendación). Esta situación tiende a mantener una confusión entre la evaluación de la calidad de los gestores y el logro de los objetivos de la organización (por ejemplo en materia de servicios a la clientela).

De esta forma, las agencias constituyen un instrumento organizacional apto para responder a necesidades singulares, lo que tiene el mérito de acrecentar la gama que se presenta a los administradores públicos en la medida en la que esas agencias se inscriben en un sistema de gobierno que permanece organizado y regido por las reglas de coherencia y de ética.

A la luz de este panorama se constata que las funciones del Estado pueden encontrar en las agencias un vehículo que permita esperar ciertos objetivos, especialmente en materia de calidad de la gestión y de servicio a la población. En todo caso, no hay que buscar en las agencias la alternativa *multiusos* que permita el ejercicio de todas las funciones del Estado.

Sin embargo, el surgimiento de las agencias cambió completamente las estadísticas del servicio civil siendo que: “En la década de 1970, había más de tres cuartos de millón de servidores públicos, repartidos en 40 departamentos centrales. En los últimos 20 años, se ha registrado una reducción de 37% del personal; 77% de todos los servidores públicos están actualmente en organismos, mientras que los departamentos “centrales” son ahora mucho más reducidos y el número de personal empleado es el más bajo del siglo”.<sup>14</sup>

Para 1998, tres cuartas partes (75%) de los integrantes del servicio civil habían sido transferidos a las agencias autónomas.

### **3.5. La administración de personal**

#### **3.5.1. Reclutamiento**

La Unión Europea ha establecido la apertura del empleo público en todos los países que la conforman en aras de la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato entre los hombres y las mujeres, que son ciudadanos de los países que la integran. Actualmente esta apertura permite el acceso en condiciones jurídicas de aproximadamente 90% de los empleos públicos a todos los ciudadanos pertenecientes a la Unión.

En cuanto a reclutamiento y selección, tenemos que se mantienen los principios de igualdad y reconocimiento al mérito. Para ello el Código del Servicio Civil establece que el proceso de selección de todas las dependencias debe incluir una evaluación y que las convocatorias deberán ser abiertas, salvo excepciones.

---

<sup>14</sup> Jo Wood, *op. cit.*, p.95.

El principio fundamental del reclutamiento a partir del mérito permanece hoy de manera tan importante como lo fue en el siglo XIX.

En 1991 dos nuevas leyes del servicio fueron emitidas, la primera relacionada con el Home Civil Service (Servicio Civil Nacional) y la otra con el Diplomatic Service (Servicio Diplomático). Estas grandes agencias y dependencias tenían la responsabilidad del reclutamiento de más del 95% del servicio, en estas condiciones, los comisionados supervisaban la aplicación de las reglas de selección emitidas por los ministerios. En esa época la Comisión de Servicio Civil fue reemplazada por dos organizaciones: la Oficina de los Comisionados que actualmente forma parte del Cabinet Office, y por los Assessment Services (Servicios de Reclutamiento y Tributación).

En 1995 ambas leyes se cambiaron para devolver sólo a los comisionados la responsabilidad para interpretar el principio de selección a partir del mérito, el reclutamiento y la libre competición del servicio civil, así como las excepciones que se pueden hacer en el marco de la ley.

En el Reino Unido se ha establecido el reclutamiento descentralizado para el personal de nivel medio e inferior, mientras que el reclutamiento del personal superior se mantiene centralizado. Se ha creado el procedimiento denominado *Fast Stream* (Fuentes de vía rápida) en las cuales los concursos incluyen test, pruebas cuya duración es de dos días y que se realizan en centros de evaluación para altos funcionarios. Estas operaciones son muy rigurosas y selectivas “en 1996 concursaron 7 000 candidatos para ocupar 130 empleos ... Después de estas acciones de reclutamiento vienen otras de formación y de movilidad para quienes ocupen puestos diversos ... este procedimiento permite el acceso rápido antes de los treinta años de edad en puestos de responsabilidad de la administración pública británica”.<sup>15</sup> Recientemente, se está dando el reclutamiento de directores generales (*Permanent Secretary*) a partir de las *Fast Stream*.

En la reforma de 1999, el gobierno se comprometió a desarrollar un servicio civil para el siglo XXI; en ésta se previó un aumento del reclutamiento de carácter abierto a la competición externa para atraer nuevos talentos e incrementar la diversidad.

### 3.5.2. Selección

En 1982 una ley del Servicio Civil dividió la responsabilidad de selección entre los Comisionados del Servicio Civil por un lado, y los ministros por el otro. Los Comisionados mantuvieron la responsabilidad de la selección de los niveles medios y superiores (aproximadamente el 15% de los integrantes del servicio civil). Mientras que los ministerios y los departamentos asumieron la responsabilidad completa de la selección de los niveles *officer* que representan la mayoría de los puestos. A su vez, el Ministerio del Servicio Civil ejercía

---

<sup>15</sup> Robert Polet, *Les Fonctions publiques dans L'Europe des Quinze*, L'Institut Européen d'Administration Publique, à Maastricht, 1996, p. 3.

facultades regulatorias a partir de la política de selección basada en el mérito, la equidad y la competición abierta.

### 3.5.3. Formación

En el Reino Unido se parte del supuesto de que las cualidades requeridas para ser funcionario público se desprenden de las aptitudes intelectuales generales. Este país se incluye entre los que prefieren convocar a los futuros servidores públicos al momento que egresan de las universidades antes que darles formación.

En el servicio civil domina el criterio de que lo mejor es la experiencia dentro del servicio, que se manifiesta especialmente en la clase administrativa formada en un sistema no escolarizado.

De acuerdo con la observación de Omar Guerrero, el servicio civil en el Reino Unido, en contra de lo que se pudiera suponer, tiene entre sus características la gran inclinación hacia la formación práctica del personal desdeñando la preparación teórico-científica, prefiriendo la humanística-filosófica que otorgan las universidades, lo que no le permite dotarse de escuelas o instituciones formadoras propias.

En todo caso, para ingresar al servicio se pretende que se trate de “personas de clara inteligencia, con buen sentido común, integridad personal y la capacidad para aprender dentro del servicio”.<sup>16</sup>

El aprendizaje práctico caracteriza al servicio civil, Omar Guerrero explica el sistema de formación del asistente principal; el cual debería cumplir una pasantía de dos años a prueba al final de los cuales es evaluado su desempeño y aprobado en su caso el ingreso. Después de ser asignado al puesto que desempeñará se le rota en diversos departamentos y se le prepara en un curso administrativo junior de 15 días con actividades prácticas para su adiestramiento final.

La preparación generalista de los servidores ingleses es muy criticada considerando la complejidad de la vida moderna. Ante este reclamo, a lo más que se llegó fue a que el Ministerio del Tesoro enviara anualmente a un número reducido de servidores civiles al colegio del personal administrativo.

Parte sustancial de la crítica de la función generalista que domina en el servicio civil lo constituye la Escuela del Servicio Civil (*Civil Service College*) que empezó a operar en 1970 en Londres, Sunningdale y Edimburgo y que sufrió restricciones en 1977, aunque aún existe, fue posteriormente privatizada. “Como respuesta a esta situación, algunos departamentos han realizado sus propios esfuerzos por cubrir ese vacío. Así, en el periodo 1983-1984, 73.8% de

---

<sup>16</sup> Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 303.

la capacitación fue cubierta por los propios departamentos; el 21.2% por instructores externos y sólo 5% por el *college*".<sup>17</sup>

El Civil Service College ofrece a los jóvenes funcionarios que tengan el grado de administradores practicantes una formación de un mínimo de dieciséis semanas de aprendizaje.

Se trata de una formación inicial posterior al reclutamiento que no implica permanencia en las aulas.

#### **3.5.4. Contratación**

Las siguientes cifras muestran claramente la magnitud del cambio: "De los 146 nombramientos de 2002, 42 (29%) recayeron entre miembros del servicio, 47 (32%) fueron para candidatos de otras partes del sector público y 57 (39%) fueron del sector privado y de sectores de voluntarios".<sup>18</sup> La preocupación de varios autores es que con los nombramientos externos se arriesga a introducir personas con insuficiente profesionalismo e identificación con el servicio civil.

#### **3.5.5. Evaluación**

Para las evaluaciones del personal se concertó con los sindicatos un escalafón de calificaciones para uniformar los criterios, esto complementado con un conjunto de criterios para calificar las características del trabajo realizado, capacidad personal, capacidad de gestión y otros.

La calificación otorgada por un jefe de servicio resultante de la entrevista debe estar rubricada por la autoridad superior. Esta calificación es resultante de proposiciones favorables o desfavorables relativa a oportunidades de promoción e incrementos de sueldo del interesado. Además, para la jubilación anticipada o el cambio de asignación, pueden darse medidas de castigo siendo la más grave el licenciamiento por insuficiencia profesional.

Uno de los más importantes cambios es la flexibilidad en la contratación puesto que hay posibilidades de despedir a los funcionarios que sean calificados de ineficientes o limitadamente eficientes, cuando su trabajo haya descendido a un nivel de resultados ineficiente o cuando el ausentismo del funcionario afecte a la oficina donde se desempeña. Obviamente quienes reciban advertencias o notificaciones de despido tienen derecho a revisión del proceso de calificación para defender su posición.

---

<sup>17</sup> Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer. *op. cit.*, p. 136.

<sup>18</sup> *Annual Report 2002-2003*, consultado el 7 agosto 2003. Disponible en: <http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/documents/annual/Cscrep02.pdf>.

### 3.6. El programa *Citizen's Charter*

En el Reino Unido el programa “Carta del Ciudadano”, iniciado en 1991 por el gobierno de Major, se limita a establecer objetivos cuantitativos sin que los ciudadanos obtengan beneficios adicionales a la prestación puntual de los servicios públicos “sobre todo el mercado solamente sirve para medir a través del usuario cliente, si los servicios prestados corresponden a ciertos estándares; pero también a poner en competencia con los servicios privados. Este programa abrió una parte de los empleos del servicio civil a profesionistas privados”.<sup>19</sup> Se trata de un procedimiento para evaluar el desempeño de las agencias con la participación del público que es fundamental para que la propia población elija que agencia debe ganar el premio anual de excelencia.

### 3.7. Los Comisionados

En el Reino Unido, la selección de los altos funcionarios la realiza la Comisión del Servicio Civil. Los Comisionados del Servicio Civil son nombrados por prerrogativa de la Corona, son totalmente independientes respecto del gobierno, de la Administración Pública y de los partidos; proceden de diversos orígenes (prominentes hombres de negocios, mujeres del sector privado, figuras del voluntariado social y personas concedoras de los niveles superiores tanto centrales como locales).

La Comisión de Servicio Civil se denomina desde 1991: Oficina de los Comisionados del Servicio Civil. La Oficina ha perdido atribuciones, las cuales ahora ejerce el Ministerio del Tesoro; “subsiste buen número de rigideces centralistas”.<sup>20</sup>

La Oficina de los Comisionados opera a través de los departamentos ministeriales y del *Cabinet Office*; sin embargo, los comisionados son independientes de éste, ninguno de los comisionados es miembro del servicio civil.

Entre las tareas de los comisionados están: la promoción de los métodos de selección de personal apropiados e innovadores; la aprobación de los nombramientos de los integrantes del servicio de los más altos niveles.

Los comisionados actúan como instancia de apelación cuando un miembro del servicio demanda la rectificación de alguna decisión por segunda vez. Si los comisionados consideran que es justa la solicitud envían una recomendación al departamento correspondiente y publican un informe del asunto.

Esta oficina expide los certificados de aptitud que demanda la autoridad administrativa al candidato seleccionado. Para los demás servidores públicos de grado inferior al 7, el

---

<sup>19</sup> Alain Claisse y Marie – Chistine Meininger, “Les Foctions Publiques a L’Épreuve de la Modernisation”, en *Revue Francaise d’Administration Publique*, Institut International d’Administration Publique: juillet-septiembre, núm. 75, 1995, p. 446.

<sup>20</sup> *Idem.*



reclutamiento es realizado directamente por los ministros o por la agencia de reclutamiento bajo el control de la comisión.

En 1996 los Comisionados recibieron un nuevo rol consistente en: atender y decidir las demandas de los miembros del servicio civil que no sean resultas por los procedimientos internos marcados por el Código del Servicio Civil.

La Oficina de los Comisionados realiza auditorías a las dependencias para revisar el cumplimiento del Código de Reclutamiento. Para la selección de aspirantes para el Senior Civil Service invitan a personas externas para que participen en el *panel* de selección.

Entre los objetivos de los comisionados en el año 2000 estuvieron:

- Editar un código para el reclutamiento a todos los niveles.
- Investigar los casos de demandas planteadas por los integrantes del servicio civil a partir de las normas establecidas.
- Divulgar las buenas prácticas para reforzar la innovación y apoyar los programas de modernización.

### **3.8. Fricciones y fallas de la reforma**

En el Reino Unido la profunda reforma al servicio civil se ha aplicado desde los años ochenta orientada por el *managerialismo*. En esos años se da un forcejeo entre el gobierno de Thatcher y los sindicatos. Para entonces, el prestigio de éstos estaba notablemente disminuido, lo que permitió que se les acusa de defender sólo sus objetivos gremiales. La reforma se abanderó en la intención de reducir el costo, el peso y los privilegios de la burocracia gubernamental.

En realidad este proceso lleva a la reducción de las funciones gubernamentales dentro de un espacio de algunas actividades iniciales del Estado. La instauración de las agencias gubernamentales es un enorme riesgo para la pérdida de los objetivos políticos que en este caso echarían por la borda la intención de recuperar la legitimidad del gobierno.

La preocupación reciente por los valores fundamentales del servicio civil denota el enorme riesgo del regreso de los problemas de la corrupción en la administración, conforme se da la descentralización y el desmembramiento del servicio civil.

Según la opinión de Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, la lógica de la reforma británica, que se apega a las condiciones del mercado puede llevar a la vanalización de los servicios públicos y de los funcionarios “es decir, una pérdida de especificidad de la función gubernamental al mismo tiempo desde lo alto y desde abajo: desde lo alto, a través de la transformación de los modos de gestión y de la responsabilidad de los funcionarios administrativos; y desde abajo, a través de la supeditación al derecho laboral común de un número creciente de empleados públicos y de los procesos que llevan a comparar las

prestaciones ofrecidas por el gobierno y las ofrecidas por el sector privado que llevan a subrogar las tareas que parecen menos justificadas como de responsabilidad gubernamental”.<sup>21</sup>

Se ha visto que en la medida en que se enfatiza la orientación *managerial*, las estructuras, los pagos y la organización y sus funciones es más difícil mantener el intercambio entre las agencias y los ministerios. Este dilema parece insalvable dada la autonomía de las propias agencias que deben seguir orientaciones de carácter comercial, e inclusive de imagen política lo cual las aleja cada vez más de los ministerios.

Como parte de la reforma se creó la Iniciativa de Finanzas Privadas (IFP) en 1992, la cual funciona como un contrato entre el gobierno y alguna organización privada. En este esquema la organización ofrecerá servicios y obras públicas.

Aunque esta modalidad ha logrado llamativas actuaciones, también ha dado lugar a ruidosos fracasos. Se han dado éxitos de la IFP y de otras asociaciones en que participa el sector privado, pero, entre los fracasos “se cuentan los problemas en la Oficina de Pasaportes en junio de 1999 cuando la transición a un nuevo sistema de computación operado por Siemens causó grandes demoras y multitudes indignadas frente a las oficinas de pasaportes durante el periodo pico de la temporada de vacaciones”.<sup>22</sup> Igualmente se recuerda el proyecto para modernizar el metro de Londres que dio lugar a una gran controversia.

Con motivo de las elecciones de 2001, observa Edward Page, la reforma de los servicios públicos se encaminó hacia el programa de (*prestación*) de los servicios creando una oficina y una unidad de (*prestación*). La crítica de Page es que, hay organismos y dependencias similares con los mismos objetivos creadas para la reforma. El autor agrega que ha habido un “aumento en el número de *consejeros especiales*: más de 80 en comparación con los menos de 40 que había en 1997. Se han criticado también los nombramientos de simpatizantes del partido laborista en la administración pública ...”.<sup>23</sup>

La flexibilidad en cuanto a la contratación y la pérdida del valor de las trayectorias, que anteriormente se consideraban valiosas dentro del servicio civil, ha sido substituida por la experiencia en alguna oficina de proyecto fuera del sistema, es decir, “en la vida real”. En estas condiciones las trayectorias dentro del servicio se han trastocado lo que impactará en la fidelidad que los jóvenes valiosos otorguen a la carrera dentro del servicio.

El carácter no partidista (*non-political*) del servicio civil que era uno de sus valores esenciales así como de sus valores éticos, ahora se ven amenazados por la gran descentralización y la enorme libertad que requiere la cultura *managerial*.

A partir de la reforma, los miembros del servicio civil se vieron alejados de los ministros, de quienes se consideraban *alter egos*, es decir, trabajaban en estrecha colaboración

<sup>21</sup> Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe ...*, pp. 139-140.

<sup>22</sup> Edward Page, “Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera”, en Luis Aguilar Villanueva [coord.], *Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia*. Memorias, México, Universidad Iberoamericana, marzo 2003, p. 109.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 110.

con ellos. En este sentido resultaron los grandes perdedores de la reforma quienes ahora tienen grandes dificultades para acceder a las oficinas privadas de los ministros. Este cambio y la creciente inestabilidad han abatido el atractivo para trabajar en el servicio civil, de tal forma que ahora las invitaciones para ir a trabajar al sector privado son más valoradas que antes. Por otra parte los ministros también resultaron perdedores de esta relación simbiótica, porque ahora tienen mayores dificultades para que las propuestas legislativas estén bien hechas y digan lo que ellos desean.

Actualmente, se nota menos habilidad y consistencia de algunos ministros en comparación con los tiempos anteriores. “Algunos ministros no han sido ahora tan exitosos para demostrar su talento, como se hubiera esperado. Se puede evocar a los pasados ministros quienes lograron gran reputación considerando el respaldo que tenían en la estrecha colaboración de la que gozaban a partir de esa relación simbiótica”.<sup>24</sup>

Asimismo, se toman las observaciones que hace el Observatorio de la Administración Pública respecto a los desafíos a vencer por parte de las agencias, y son:

- La responsabilidad y la autonomía ampliadas de las agencias y de sus dirigentes subraya el problema de la responsabilidad ministerial frente a las actividades sobre las cuales el ministro tiene un poder relativo, a pesar de lo cual, él mismo es responsable frente al Parlamento.
- La transformación gradual de los gestores en administradores de las agencias ha creado un vacío a nivel de la concepción y la formulación de las políticas. Esta situación ha provocado una mayor presión sobre los ministros, quienes frecuentemente han sido rebasados por los acontecimientos.
- El intercambio de información entre las agencias se ha vuelto evidentemente más difícil; lo mismo ha ocurrido respecto a la movilidad del personal que ha desaparecido prácticamente.
- Ciertas áreas de la actividad pública (salud, justicia, seguridad pública, por ejemplo), se ejercen con mayor grado de dificultad en un medio ambiente de agencias.

De acuerdo con C.D. Foster,<sup>25</sup> a partir de un reporte del Smith Institute, de noviembre de 1999, las razones por las cuales los integrantes del servicio civil no pueden desempeñarse como gerentes privados son:

- Los miembros del servicio civil operan en un medio ambiente político en el que se elaboran y se implementan las leyes.
- Los miembros del servicio tienen la expectativa de comportarse con equidad y justicia frente a cada ciudadano.
- Están conscientes de que deben rendir cuentas a los ministros y por lo tanto al parlamento.
- En la mayoría de los casos deben atender a múltiples objetivos y no tienen muy claro cuáles deben ser sus niveles de pérdidas y beneficios.

---

<sup>24</sup> C.D. Foster, “The civil service under stress: the fall in civil service power and authority”, en *Public Administration*, vol. 79, núm. 3, Great Britain, Blackwell Publishers, 2001, p. 747.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 725-749.

- Los miembros del servicio deben trabajar en los tiempos que les marca el parlamento, la elaboración de las leyes y en las condiciones de los recursos disponibles.
- Trabajan en un marco de responsabilidad ministerial.
- Son consejeros en asuntos de políticas de gobierno, lo mismo que en asuntos administrativos y deben aceptar y ajustarse rápidamente a los cambios de las prioridades de los ministerios.

En Europa, según diversas opiniones, se valora suficientemente la misión del servicio público como garante de la igualdad de los derechos de los usuarios. Se considera que los funcionarios deben estar protegidos de los caprichos de la política y de los ofrecimientos del sector privado. Se piensa que en la medida en que estén más protegidos y sean mejor seleccionados se identificarán más fácilmente con el interés general y el servicio de la ciudadanía, lo cual evidentemente no se logra con los funcionarios sujetos a las contingencias de la rentabilidad comercial y política.

Sin embargo, subsisten las presiones para abatir los costos del gobierno y detener el crecimiento de la burocracia, ante lo cual cada país se encamina a mantener o aplicar las modalidades que convengan a su situación particular.

### **3.9. Balance temático**

El surgimiento del servicio civil en Gran Bretaña representa un cambio tardío según se reconoció en 1855. La oposición que encontró el sistema de mérito fue vencida por la Corona en una época en la que ésta gozaba del mayor poder frente al Parlamento que ahora. Sin embargo, el servicio civil británico fue de los más prestigiados del mundo (antes de las reformas gerencialistas de la Sra. Thatcher).

En la década de los ochenta comenzó la reforma de la administración pública, que enseguida dio lugar a una drástica reducción del número de efectivos del servicio civil (el cual, sin embargo, se ha recuperado un poco en años recientes).

En síntesis, se puede ver que la reforma al servicio civil no deja de causar polémica; por un lado quienes lamentan el riesgo de desmembración definitiva del servicio civil una vez que ésta reforma siga avanzando y llegue a un punto de no retorno. En estas condiciones, el Reino Unido perdería una de sus más caras tradiciones que ha sido emblemática para su nacionalismo, sin hablar de su papel como herramienta fundamental del Estado de bienestar. Como parte de esa tradición, al servicio civil se le ha visto como garantía de equidad social y preservación de la soberanía.

Por el contrario, quienes defienden la reforma argumentan que si bien algunos miembros del servicio civil se sienten amenazados por los cambios, otros se desempeñan con entusiasmo una vez que la autonomía de las agencias y la descentralización inherentes a la reforma, ahora les permite prestar servicios públicos de mayor calidad. A su vez, se dice que en realidad los servidores públicos afectados han perdido su carácter de *mandarines* para quedar como servidores del público quien ahora los evalúa constantemente.

Los argumentos en contra del servicio civil, como estructura unitaria, se apoyan en las condenas al viejo sistema burocrático centralizado que brindaba enormes privilegios a sus miembros y que según sus críticos nunca cumplió con sus cometidos.

Sin embargo, “la Oficina” de los Comisionados sigue luchando por mantener las mejores tradiciones como son la equidad, el cumplimiento, y el apego a la ley, al mismo tiempo que encauzando la reforma. Los comisionados son designados entre los ciudadanos de gran prestigio social.

Por último, es sintomático que los políticos del partido conservador y ahora del laborista, manteniéndose obedientes al sentir del ciudadano común y corriente, han proseguido esta reforma. Parece que mientras no haya algún gran acontecimiento que haga sentir la carencia del poder tradicional del Estado, estas reformas habrán de seguir con algunas correcciones que disminuyen sus numerosos inconvenientes.

**Cuadro 6****COMPARACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL NUEVO PERFIL DEL PERSONAL DE NIVELES SUPERIORES**

<b>ELEMENTOS</b>	<b>CANADÁ</b>	<b>AUSTRALIA</b>	<b>REINO UNIDO</b>	<b>FRANCIA</b>
Formación académica - Aumento de exigencias	Sí - Menos de 50% de títulos universitarios	No se especifica	No se especifica	Sí - ENA, Politécnico, Arquitectura, etc.
Competencias intelectuales - Creatividad - Visión	Sí	No se especifica	Sí - Innovación - Creatividad	Sí - Visión global
Competencias en gestión - Gestión para la acción - Comprensión organizacional - Trabajo en equipo - Colaboración	Sí	Sí - Colaboración	Sí - Polivalencia - Trabajo en equipo - Colaboración	Sí - Colaboración
Competencias en relaciones humanas - Relaciones armoniosas	Sí	Implícita	Sí - Comunicación	Implícita
Cualidades personales - Vitalidad y resistencia al stress - Ética y valores - Personalidad - Comportamiento flexible - Confianza en sí mismo	Sí	Sí - Profesionalismo - Integridad - Ética - Valoración personal - Responsabilidad para divulgación - Transparencia - Responsabilidad	Sí - Servicios profesionales diversificados - Integridad - Imparcialidad	Sí - Ética: - Compromiso de discreción. - Flexibilidad
Conocimientos - Medio ambiente y programas	Sí	No explícito	No explícito	Sí - Conocimiento del medio - Del sistema público - De los programas
Liderazgo	Sí	Sí	Sí	No especificado
Performance (calidad de ejecución)	Implícita	Sí	Sí	Implícita
Utilización de las tecnologías de la información	Sí	No explícito	Sí	Sí
Diversidad - Mejor representatividad	Sí - Igualdad	Sí - Respeto de la diversidad de la comunidad australiana	Sí - Diversidad en la composición de la función pública	Sí - Feminización de la función pública

Fuente: Denis Laforte y Richard Godin, *Vers un nouveau profil de cadre en management public*, Telescope: juin 2002, vol. 8, núm. 3, consultado el 9 octubre 2001. Disponible en: <http://www.enap.quebec.ca/Observatoire/Telescope/nouveauprofilcadre.htm>.

## **CAPÍTULO IV: SERVICIO CIVIL EN ESTADOS UNIDOS, DE LA BUROCRACIA POLITIZADA A LA BUROCRACIA DE ESTADO**

### **4.1. Génesis del servicio civil**

En los inicios de vida independiente de EE.UU., los puestos públicos los ocupaban las personas adineradas (el gobierno de los caballeros).

La ejemplaridad del servicio público del gobierno de EE.UU. se fue perdiendo, de forma que para la segunda década del siglo XIX, avanzaba el sistema de botín.

La llegada de Andrew Jackson a la presidencia es recordada por su abierta inclinación por el *spoils system*. Los argumentos que Jackson esgrimía eran: a) los empleos públicos son tan sencillos que cualquiera podía ejercerlos, b) los mandatos largos contribuyen a que los funcionarios sean cada vez menos sensibles a la voluntad popular y c) promover los empleos para los políticos proporciona los incentivos necesarios para instaurar partidos políticos fuertes.<sup>1</sup>

En 1864 se hacen los primeros intentos para mejorar la burocracia federal cuando se crea una ley para hacer una selección objetiva de los funcionarios. En 1868, después de que se conoció el informe del *Joint Select Committee on Retrenchment*, relativo al personal público, surgió un grupo conocido como los “reformadores del servicio civil” quienes propiciaron el ambiente que llevó al presidente Ulysses S. Grant a establecer la *Advisory Board of the Civil Service*, que posteriormente se transformó en *Civil Service Commission* la que comenzó a implantar medidas hacia el sistema de mérito. En este ambiente de intentos limitados se llegó a 1883 cuando se aprobó la Pendleton Act.

Sin embargo, según Mariano Baena se ha exagerado la amplitud que alcanzó el *spoils system* en EE.UU. ya que siempre hubo puestos cuyo nombramiento escapaba al poder del presidente como los puestos técnicos que eran normalmente permanentes.

La Ley Pendleton (Pendleton Act. de 1883) es la base que creó el servicio civil, la cual tuvo como antecedente el homicidio del presidente Garfield, cuando éste no pudo ofrecer empleo a uno de sus partidarios. La adopción del servicio civil se aceleró con este homicidio. Desde antes de 1883 había un rechazo popular al *spoils systems*, el homicidio famoso sacudió a la opinión pública y precipitó el proceso, es de notar, además, que el servicio civil se creó antes en algunos estados de la costa atlántica, aunque en un principio algunas de las aspiraciones o proyectos del servicio civil no podían lograrse por falta de técnicas, muchos de ellos se alcanzaron hasta el siglo XX.

Sin embargo, los avances en el servicio civil fueron modestos dada la oposición de los políticos que no se resignaban a ver limitada su influencia dentro del gobierno.

---

<sup>1</sup> Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la reforma de la Función Pública en México*, Alcalá de Henares, INAP, 1988, p. 116.

## 4.2. Etapas de la administración pública y del servicio civil

La primera etapa de la historia de la profesionalización de la burocracia gubernamental corre de 1789 a 1828 cuando se trata aún de interpretar la Constitución, en un camino inédito como es sabido, en el que los Estados Unidos llevaron a sus consecuencias la división de poderes y el federalismo.

La segunda etapa la sitúan los autores entre 1829 y 1861, cuando el *spoil system* llega a su máxima expresión con el presidente Jackson como principal abanderado, sin embargo ya el presidente Jefferson, es su momento, había destituido suficientes funcionarios como para “ser considerado el fundador del *spoil system* en la política nacional americana”.<sup>2</sup> Por esa época “en 1849, W.H. Seward, posterior secretario de Estado con Lincoln, escribió sobre la toma de posesión del presidente Taylor: El mundo parece dividido en dos clases: los que van a California a buscar oro y los que vienen a Washington buscando cargos”.<sup>3</sup>

A mediados del siglo XIX el *spoil system* llegó al extremo ya que los relevos por razones políticas se daban entre miembros del mismo partido, es decir, cada cuatro años las destituciones castigaban a quienes habían apoyado a los pre-candidatos perdedores. “Esta fue la situación que encontró Lincoln al subir a la presidencia en 1861”.<sup>4</sup>

Diversos autores reconocen que este proceder fue favorable al surgimiento y prosperidad de los partidos políticos modernos en Estados Unidos, es decir por entonces las tendencias aristocráticas y plutocráticas se ven desplazadas por sectores populares buscadores de fortuna. Así los partidos pudieron contar con una amplia base de activistas, quienes al acrecentar su membresía, lo dotaron de financiamiento a partir de gran número de cuotas y ampliando su respaldo a partir de una base social mucho mayor.

La etapa siguiente se relaciona con los efectos del industrialismo que se desató después de la guerra civil, el que trajo nuevas condiciones sociales y económicas que se ligaron a la mayor participación del Estado y por lo tanto a la transformación y crecimiento de su economía. Los requerimientos de las nuevas condiciones incluían los problemas de las grandes ciudades, entre ellos la sanidad, el orden y la seguridad, en diversos ámbitos. El intervencionismo estatal incluye por entonces nueva legislación para la vigilancia de las industrias, la vivienda, el trabajo, la seguridad social; cambios que también aparecen por las demandas de los sindicatos. Es decir, se trata de la llegada de la sociedad industrializada que deja atrás a la rural.

Esta nueva sociedad masificada ya contaba con valores diferentes a la anterior como la eficiencia de los servicios y el otorgamiento de bienes a partir de la competición en igualdad de condiciones, ahora se reafirma la exigencia de que la política debe estar al servicio de todos y no de unos cuantos, por lo que la administración pública debería apartarse del favoritismo.

---

<sup>2</sup> Juan de la Cruz Ferrer, *La función pública superior en Estados Unidos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 23.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 35.



“Aprobada la *Civil Service Act* de 1883, solamente 13 900 puestos, de carácter administrativo y auxiliar, fueron incluidos dentro del *competitive service*. Estos puestos representaban el 10,5 por 100 de los 132.800 que constituían el *civil service* en esta fecha. ... el *spoils system* no había sido desterrado más que de una pequeña parcela de la función pública federal”.<sup>5</sup> Además de restringir el número de puestos que se incorporaron del sistema de mérito, también se retrasó la implementación de éste, dado que fue hasta 1890 cuando la Comisión contó con fondos propios y poder así contratar personal *ad hoc* para sus funciones básicas.

“En 1890 la Comisión recibió finalmente una partida presupuestaria para poder tener personal propio y específicamente formado para realizar las tareas de selección y control sobre las agencias”.<sup>6</sup>

Fue necesario que se dieran las exigencias de los preparativos del Estado norteamericano frente a la Primera Guerra Mundial. Cuando, la nación entró en la guerra, en 1917 motivó también la creación de nuevas agencias y el aumento de las necesidades de personal. “El tamaño de la función pública sufre en este periodo notables alteraciones. De 480.000 funcionarios en 1916 se pasa a 520.000 en 1917, 917.000 en 1918, 840.000 en 1919, 700.000 en 1920 y 562.000 en 1921, fecha en que vuelve una cierta normalidad”.<sup>7</sup>

En efecto, la Primera Guerra Mundial sirvió para que el *merit system* tuviera una considerable expansión. Se reconoce el éxito del presidente Wilson quien superó el desafío al reclutar con este criterio la gran masa de personal militar y civil, de tal forma que al final de la contienda el personal nombrado por métodos políticos constituiría por primera vez una minoría, de esta manera también el gobierno logra nueva imagen fundada en la equidad y la eficacia de las técnicas de administración del momento.

Posteriormente, a causa de la crisis económica de 1929 y el New Deal, así como la Segunda Guerra Mundial; se reconoce que esos desafíos sólo podían resolverse con un Estado interventor.

El crecimiento demográfico y económico, así como el papel de potencia mundial de los EE.UU. hicieron necesario contar con una administración pública más grande. “La magnitud de la operación solamente se comprende si se tiene en cuenta el aumento del número de funcionarios durante la guerra: entre 1939 y 1941 se pasó de 900,000 a 1.370, 000; en 1943 se llegó a los 3.000,000, alcanzándose, en 1945, la cima de 3.800,000 funcionarios. Como puede verse, durante el periodo bélico el número de funcionarios federales se cuadruplica, para descender a su término a los 2.000,000”.<sup>8</sup>

La etapa actual, posterior al Estado de bienestar bien se pudiera caracterizar por los embates del gerencialismo y el repliegue del Estado.

Considerando las permanentes críticas al gobierno y al servicio civil, las presiones sufridas han llevado a múltiples reformas a partir de comisiones en las que participan los congresistas. Entre ellas destacan:

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 58-59.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 64-65.

a) El Comité Brownlow (*The President's Committee on Administrative Management, 1936-1937*)

b) Primera Comisión Hoover (*The Commission on Organization of the Executive Branch, 1947-1949*)

c) Segunda Comisión Hoover (*1953-1955*). Esta segunda comisión propuso la creación del Senior Executive Service SES que el Presidente Eisenhower apoyó; sin embargo, el Congreso no aprobó el proyecto por lo que tuvo que esperar hasta la administración *carter* cuando finalmente fue aceptado.

d) El *Ash Council* (*President's Advisory Council on Executive Organization, 1969-1971*)

### **Cuadro 5**

#### **CRONOLOGÍA DE LA GESTIÓN DEL EMPLEO HACIA LA CALIDAD DE EJECUCIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL \***

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
1883	<b>Ley Pendleton del Servicio Civil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La ley se consagró a crear un sistema de mérito, estableciendo la promoción a partir de éste y creando una estructura centralizada de evaluación.</li> </ul>
1912	<b>Primera Ley para la Evaluación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta ley fue la base de la Comisión del Servicio Civil para establecer un sistema de eficiencia uniforme para todas las entidades de la administración.</li> </ul>
1923	<b>Ley de 1923 para la clasificación (de puestos)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta ley estableció una escala gráfica de sueldos (1924) que resultó efectiva pero impopular. Funcionó hasta 1935.</li> </ul>
1935	<b>Escala Sistemática de Eficiencia</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta escala funcionó hasta 1950</li> </ul>
1940	<b>Ley Ramspeck</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se estableció un consejo supervisor independiente para resolver quejas relativas a la escala de sueldos.</li> </ul>
1950	<b>Ley de niveles de cumplimiento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El propósito de esta ley fue identificar a los empleados de más alto y bajo rendimiento y mejorar las relaciones entre los supervisores y los empleados.</li> <li>• Se estableció un sistema de evaluación en todas las entidades con la previa aprobación de la Comisión del Servicio Civil.</li> </ul>
1954	<b>Ley de premios para incentivos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta ley ordenó los pagos de reconocimiento para el mejor desempeño de los empleados, así como sugerencias e inventos, servicios sobresalientes y otros esfuerzos personales.</li> </ul>

1958	<p><b>Ley de adiestramiento de los empleados del gobierno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció el adiestramiento para mejorar la calidad del trabajo y preparar a los empleados para los futuro avances.(*)</li> </ul>
1962	<p><b>Ley de reforma salarial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta ley demandó un aceptable nivel de competencia mediante la ampliación de la escala del escalafón general.</li> <li>• Estableció condiciones para negar la promoción de grado cuando la calidad del desempeño es inaceptable.</li> <li>• Autorizó un nivel adicional para el desempeño de alta calidad.</li> </ul>
1978	<p><b>Ley de reforma del servicio civil</b>  <b>Estableció la obligación de todas las entidades federales para desarrollar un sistema de evaluación de todos sus empleados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creó la oficina de administración de personal facultada para aprobar los sistemas de evaluación requeridos.</li> <li>• Determinó que la evaluación debe basarse en relación con la calidad del trabajo de acuerdo con estándares establecidos.</li> <li>• Esta ley estableció que las entidades deben estimular la participación de los empleados para establecer los estándares de cumplimiento.</li> <li>• Eliminó la evaluación hecha fuera de las entidades.</li> <li>• Determinó que los resultados de la evaluación se usen para el adiestramiento, los estímulos, la promoción, remoción de grado y despido de los empleados.</li> <li>• Determinó que los empleados pueden ser removidos por desempeño insatisfactorio u otros factores críticos, pero sólo después de tener una oportunidad para demostrar mejor desempeño.</li> <li>• Se estableció que el <i>descenso de grado</i> y el despido pueden dar lugar a que el empleado apele ante el Consejo de Protección del Sistema de Méritos.</li> </ul> <p><b>Establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño para el Servicio Ejecutivo Mayor (<i>Senior Executive Service</i>)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el SES se establecieron los niveles: plenamente satisfactorio, mínimamente satisfactorio y no satisfactorio.</li> <li>• Se estableció el consejo de revisión de cumplimiento para recomendar el nombramiento de empleados de altos niveles.</li> </ul> <p><b>Creación de autoridades para relacionar el pago con el cumplimiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecieron condiciones para otorgar premios a los ejecutivos de buen rendimiento, quienes al menos lograrán niveles de alto desempeño y también se establecieron medidas para hacer recomendaciones ante el consejo de revisión del alto desempeño.</li> </ul>
1984	<p><b>Ley de equidad del cónyuge para el retiro del servicio civil</b></p>
1985	<p><b>Sistema de Gestión y Reconocimiento del Cumplimiento Superior, Evaluación y Regulaciones de pago</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se implementaron condiciones legales para mejoras generales y premios para los mayores logros.</li> <li>• Se establecieron procedimientos para determinar los incrementos por el mérito y premios para el desempeño de empleados excepcionales.</li> </ul>

1986	<b>Sistema de Gestión y Reconocimiento de alto Cumplimiento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecieron regulaciones para la evaluación a partir del escalafón y de las escalas del SES con buen desempeño de acuerdo con las regulaciones del sistema de reconocimientos regulado en 1985.</li> </ul>
1989	<b>Ampliación del Sistema de Reconocimiento del Desempeño</b> <b>Revisión del Sistema Regulatorio de Evaluación del Desempeño del SES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se agregaron tres niveles de evaluación: no satisfactorio, mínimamente satisfactorio y altamente satisfactorio.</li> </ul>
1991	<b>Nueva legislación que amplía el Sistema de Reconocimiento y Cumplimiento</b> <b>Ley de compatibilidad de pagos</b>
1992	<b>Revisión de las regulaciones de la escala de niveles del escalafón general y del sistema de evaluación</b>
1993	<b>Sistema de Reconocimiento del Desempeño Gerencial</b>
1995	<b>Revisión de las regulaciones del desempeño gerencial</b>
1997	<b>Revisión de las regulaciones para la reducción del personal y del desempeño gerencial</b>
1998	<b>Revisión de las regulaciones de las escalas de records</b>

Fuente: *Performance Management Overview*, consultado el 17 abril 2002 (traducción propia). Disponible en: <http://www.opm.gov/perform/chron.htm>.

\* Esta ley marca un profundo cambio en el servicio civil a partir del cual se imponen responsabilidades a los directivos para la formación permanente de sus subordinados.

### 4.3. Condiciones del servicio civil

La flexibilidad es una característica que se advierte en las múltiples formas de contratación de servicios y obras que permiten abatir costos, por ejemplo en el caso de los servicios personales, desde hace mucho tiempo le ha economizado a la administración gastos de pensiones y jubilaciones mediante el empleo temporal; al mismo tiempo que los contratos con empresas privadas permiten disponer de servicios de personal que puede percibir sueldos mucho más altos que sus homólogos de la administración federal, por ejemplo.

Una tradición que impregna a toda la administración pública y la política de EE.UU. es la cercanía con el sector privado. La ideología de ese país, desde sus orígenes, ve a la empresa privada como la forma principal de desarrollo económico, inclusive cultural. Por lo cual el tránsito de los administradores públicos al mundo de los negocios y de éste al gobierno es bien visto.

No hay que olvidar que la economía norteamericana ha sido próspera a lo largo de su historia, por lo tanto, se ha enfrentado a menos y más cortas etapas de crisis a diferencia de la mayoría de los otros países, lo que ha llevado a una relativa carencia de recursos humanos en ciertas épocas, lo cual en parte explica la naturalidad del tránsito de los administradores del sector público al privado y viceversa.

A pesar de la estructura formal que permitiría el ingreso abierto a los puestos desde fuera del servicio, según el estudio de la *Brookings Institution* de 1964.

“De todos los administradores de nivel elevado que fueron sometidos a estudio por (este) proyecto, sólo el 11% ingresaron por primera vez al servicio federal al nivel de GS-15 o por encima de él; la gran mayoría fueron designados para ocupar cargo de nivel normativo a partir de puestos subordinados en la administración”.<sup>9</sup> Según esto, en aquellos años, el sistema funcionaba más cerrado de lo que se suponía, a pesar de tener mecanismos de tipo abierto.

A partir de las reformas, el servicio civil se ha abierto a los ciudadanos de las minorías permitiendo, también, una mayor influencia de los sindicatos de empleados públicos. La descentralización de funciones fue otra característica de las reformas, así como la realización de los exámenes y la capacitación. Actualmente hay fuertes presiones para que el servicio civil refleje en su integración la diversidad étnica y cultural de la población norteamericana.

#### **4.4. Características del servicio civil**

El servicio civil, como medio para asignar tareas y remuneraciones a partir del mérito, mantiene su vigencia. El mérito que es un valor muy apreciado por los norteamericanos es el cimiento de todo el sistema. El mérito permite contar con personal competente para ejecutar en forma idónea las tareas del Estado. En cuanto a la neutralidad política, el servicio civil también cumple con la aplicación imparcial de las leyes y la voluntad de los tres poderes; aunque en ciertos momentos los integrantes del servicio civil establezcan vínculos con actores políticos para salvaguardar sus intereses resultado de su condición de estabilidad y promoción precarias. En cuanto a la igualdad de oportunidades se trata de un valor incorporado en forma expresa a raíz de las luchas de las minorías raciales y que parece se ha cumplido sin lugar a crítica.

En los Estados Unidos no faltan detractores del servicio civil que a veces son los mismos que quisieran un Estado mínimo y si bien no se atreven a proponer el regreso al sistema de botín, sus propuestas de hecho empujarían en esa dirección. Esto explica que en ese país subsistan muchos puestos de designación política que en otros países corresponden al sistema de méritos.

El sistema de empleo se basa en una clasificación de puestos en los que éstos se agrupan según el tipo de ocupación y las habilidades requeridas para cada uno. A partir de ese esquema se asignan pagos como conjunto equitativo y coherente basado en el conocimiento, capacidades y habilidades de cada puesto. La clasificación ordena los

---

<sup>9</sup> Sharkansky, *Administración pública. La política frente a la burocracia*, México, Editores Asociados, 1972, pp. 138-139.

montos de pago a partir de clasificaciones impersonales, las cuales se pueden agrupar en esquemas que permiten obtener operaciones estadísticas muy útiles para calcular el presupuesto y cambios sobre el conjunto y así lograr esquemas de estructura organizativa, así como brindar información para los programas de selección, entrenamiento y evaluación.

El Manual de Administración Pública de la ONU<sup>10</sup> explica en forma sencilla el método de *clasificación de deberes* de la manera siguiente:

- a) La Ley de clasificación (*Classification Act*) establece una escala reglamentaria que consta de dieciocho grados (ahora sólo hasta el grado GS-16), la cual se aplica a todos los puestos y cargos del servicio civil, define su nivel general de dificultad en responsabilidad y determina los límites del sueldo para cada lado;
- b) La Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos (ahora la *Office of Personnel Management*) aprueba las especificaciones de cada clase, de conformidad con las cuales se asignan los puestos similares a una clase determinada y sobre la base de ellas mismas se asignan a un grado los puestos de las distintas clases;
- c) Cada puesto es analizado en una descripción del trabajo correspondiente en la que se indican los deberes del puesto, y es asignado a su fase respectiva;
- d) Se asignan los puestos a las clases y luego a los grados con arreglo al principio de que los puestos que suponen un tipo de trabajo y un nivel de dificultad y responsabilidad similares son clasificados en igual clase y grado.

Los departamentos (ministerios) administran el plan de clasificación por medio de sus propias oficinas de personal, bajo la supervisión y el control de la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos (OPM).

El sistema de puestos o de empleo desde sus inicios ha tenido como objetivo fundamental la eficacia a través de los mejores métodos de gestión, a pesar de que se critica su falta de precisión en la descripción de los puestos cuando se espera exactitud casi de ingeniería, es mucho más certero que el sistema de cuerpos o de categorías.

El esquema general de clasificación se mantiene actualizado por la *Office of Personnel Management* que depende de la Oficina de la Casa Blanca. En cuanto a los sueldos, se tiene el cuidado de mantenerlos a los niveles que existen en el mercado laboral para impedir que los mejores miembros del servicio busquen otras opciones laborales. Además, gracias a la clasificación se cuida que la escala salarial obedezca al criterio de equidad según las cargas de trabajo y los costos de la vida.

Uno de los motivos para crear el servicio civil fue la asignación de sueldos en forma equitativa para que a trabajo igual se pague sueldo igual y no obstante, las imperfecciones del sistema que en realidad constituye un proceso muy aproximado ha corregido grandes males. Sin embargo, según Herbert Simon, el Congreso puede emplear el *método específico-individual* mediante el que asigna sueldos a ciertos empleados con todo detalle (al centavo) sin ningún sustento teórico. “De ahí que estén condenadas a suscitarse —y en realidad se suscitan— las más infames injusticias. Por otra parte, el

---

<sup>10</sup> Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, *Manual de Administración Pública*, Nueva York, 1962, p. 46.

presupuesto del método *específico-individual* estimula al empleado a tratar de conseguir un aumento de sueldo por influencia política directa”.<sup>11</sup>

Si bien el servicio civil funciona a partir del reconocimiento del mérito, en los últimos tiempos se ha impulsado como valor la igualdad de oportunidades, creándose así una antinomia que no se puede subestimar a riesgo de violar la legislación correspondiente. Esta y otras controversias suelen llevarse a los tribunales de tal forma que el servicio civil, además de ser influenciado por la política, es limitado por los jueces, lo que da lugar a una cierta tensión.

La antinomia entre el mérito y la igualdad de oportunidades da lugar a otra tensión, ésta de carácter interno cuando se dan divergencias entre los directivos y quienes deciden la clasificación de puestos dado que los primeros atienden más al mérito y los segundos deben cumplir con el mandato de la igualdad de oportunidades. “En el terreno de la aplicación práctica, el mérito es el criterio que permite elegir el mejor de los *competidores* para un puesto, el mérito supone la objetivación y contraste de los conocimientos, habilidades y aptitudes”.<sup>12</sup>

A lo largo del tiempo, el servicio civil ha conformado un tipo de servidor público muy diferente al de Europa considerando que la sociedad norteamericana es antielitista, el sistema se ha mantenido en guardia contra este mal, “la figura que mejor respondería a sus características (del servidor público) sería la del *trustee* o representante fiduciario sometido al control de sus representados”.<sup>13</sup>

En el sistema hay pues una cierta precariedad si se le compara con el de cuerpos o de categorías, es decir no hay la garantía a ultranza en el cargo (como también está desapareciendo en el sistema europeo) la cual se logra en Europa mediante el régimen administrativo; por el contrario “el concepto de un derecho de propiedad sobre la función pública no ha sido generalmente aceptado en el derecho público americano. De hecho, las reducciones de personal son frecuentes y se llevará a cabo por simple licenciamiento, en general derivadas de las reducciones presupuestarias impuestas por el Congreso, y sin indemnización ni reconocimiento de derechos particulares más que la prioridad para ingresar en otro servicio. También hay que tener en cuenta que los funcionarios no sienten la misma vinculación con la Administración que puede sentir un funcionario español o francés. La proporción de ceses voluntarios es muy elevada (cercana a la mitad del total), y la jubilación, que constituye nuestro sistema normal de salida, allí es minoritaria”.<sup>14</sup>

En esas condiciones tampoco se cuenta en la burocracia norteamericana con la cohesión de la europea, lo cual a su vez debilita la cadena de mando de tal forma que el

<sup>11</sup> Herbert A. Simon, *et al.*, *Administración pública*, México, Editorial Letras, 1986, p. 320.

<sup>12</sup> Tomado de: Manuel Fdez Fernández, “Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): Mito y Realidad”, en Escola d’Administració Pública de Catalunya – Institut d’Estudis Autònoms, *Autonomies*, Revista catalana de Derecho Público, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1999, p. 89.

<sup>13</sup> Juan de la Cruz Ferrer, *op. cit.*, p. 77.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 85.

Jefe del Ejecutivo no siempre tiene las condiciones para hacer que se cumplan sus directrices, por lo que se afirma que esto es *bueno para la democracia pero malo para una presidencia fuerte*.

En este sistema la protección de los derechos y cumplimiento de los deberes no sólo se garantiza mediante instancias administrativas, sino también y sobre todo mediante su protección a través de órganos independientes que ejercen tutelas *cuasijurisdiccionales*; cuando se invoca su intervención, actúan sin requerir demasiados formulismos pero con plena garantía jurídica *procedimental*. “La solución adoptada tiene presente, con carácter principal, el interés de la ley y no el interés ni de la Administración ni el de sus agentes, lo que refuerza en última instancia la vigencia efectiva del principio constitucional más importante: el principio de legalidad”.<sup>15</sup>

#### 4.5. Conceptos básicos, estructura y funciones

Los conceptos básicos de la clasificación del personal del servicio civil aparecen en la página de la OPM, cuya definición aquí se traduce de la siguiente manera:<sup>16</sup>

1. Escalafón general (*General Schedule*). Es la mayor clasificación del sistema. Incluye los niveles de dificultad y responsabilidad de las posiciones cubiertas desde los grados GS-1 al GS-15. Todas las posiciones por arriba del GS-15 (grado GS-15) quedan incluidas en el Senior Executive Service (SES) el cual queda fuera del escalafón general.
2. Grupo ocupacional (*Occupational Group*). Es una gran división del escalafón general que incluye diversas ocupaciones relacionadas o asociadas entre sí, por ejemplo: el grupo de contabilidad y presupuesto, GS-500, el grupo de ingeniería y arquitectura GS-800 y el grupo de administración general, de oficina y de servicios generales, GS-300.
3. *Series*. La siguiente subdivisión está representada por las series, integrada por los grupos ocupacionales de personal que tienen posiciones similares en cuanto especialidad, línea de trabajo y especificaciones singulares. Las series son formadas a partir de denominaciones como contabilidad que incluye la serie GS-510 secretarial, con la serie GS-318 y microbiología con la serie GS-403.
4. Grado (*Grade*). Los grados van del GS-1 al GS-15, identifican el rango de dificultad y responsabilidad y el nivel de calificación requerido dentro de las posiciones del escalafón general.
5. Posiciones en la clase (*Class of Positions*). Todas las posiciones están clasificadas en el escalafón general, en cuanto a las series y los grados (ejemplo GS-510-12). Asimismo quedan suficientemente ubicadas para

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 287.

<sup>16</sup> *Workforce Compensation and Performance Service Classification Programs Division Theodore Roosevelt Building: 1900 Washington, D.C. TS-107 August 1991, General Schedule Position Classification Standards Introduction to the Position Classification Standards WCPS-2. August 2002, consultado en septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.opm.gov/fedclass/gsinintro.pdf>.*



garantizar el pago, la evaluación, la selección, la transferencia y la promoción.

6. Posición (*Position*). La posición señala los deberes y responsabilidades que se deben cumplir en el trabajo por parte del empleado.

**Cuadro 6**

**TENDENCIAS DEL ESCALAFÓN GENERAL  
RELACIONADAS CON LAS AGRUPACIONES POR GRADO**

(Todos los empleados)  
1990-2000

<i>GSR agrupación por grado</i>	<i>Total</i>	
	#	%
<b>Total, GS y otros</b>		
1990	1.655,562	100.0
1998	1.427,870	100.0
2000	1.378,381	100.0
<b>GS 1-4</b>		
1990	228,129	100.0
1998	111,700	100.0
2000	99,828	100.0
<b>GS 5-8</b>		
1990	506,133	100.0
1998	416,958	100.0
2000	396,459	100.0
<b>GS 9-11</b>		
1990	424,571	100.0
1998	341,879	100.0
2000	334,294	100.0
<b>GS 12-13</b>		
1990	369,554	100.0
1998	412,495	100.0
2000	407,044	100.0
<b>GS 14-15</b>		
1990	127,175	100.0
1998	144,838	100.0
2000	140,756	100.0
<b>NIVELES DE PAGO DEL SES</b>		
1990	10,118	100.0
1998	15,568	100.0
2000	16,563	100.0

Source: U.S. Office of Personnel Management, Centra Personnel data File (CPDF).

Fuente: Federal Civilian Workforce, *Statistics Demographic Profile of the Federal Workforce*, As of september 30, 2000, consultado el 25 septiembre 2003. Disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/demograp/00demogr.pdf>.

De acuerdo con Manuel Férrez Fernández los principales órganos que rigen el servicio civil tienen las siguientes características:

La Office of Personnel Management (OPM), con diez oficinas regionales que ejecutan los programas de la OPM. Sus funciones incluyen todas las actividades propias de la dirección de personal y abarcan desde la fase de reclutamiento hasta el final de la vida activa de los empleados, pasando por la selección, la promoción, la formación y la evaluación.

La Merit Systems Protection Board (MSPB) y el Special Counsel (SC). La Junta se compone de tres miembros nombrados por el presidente, previa aprobación del Senado, y de los cuales no más de dos pueden estar afiliados al mismo partido político. Ambos organismos están encabezados por personas que por sus antecedentes y prestigio estén especialmente calificadas para desempeñar las funciones. La Junta tiene entre sus atribuciones imponer las correspondientes sanciones y revisar las normas y reglamentos de la OPM. Por su parte el Consejo Especial, realiza entre otras, las siguientes funciones: investigaciones para aclarar posibles violaciones de la legalidad. El resultado de estas investigaciones puede dar lugar a denuncias contra resoluciones ilegales en asuntos de personal. El Consejo puede hacer públicos los abusos cometidos y las sanciones adoptadas para el conocimiento de los ciudadanos.<sup>17</sup>

#### 4.6. Sueldos y formación

Los montos de los sueldos y salarios obedecen a una variedad de factores, comenzando con la evaluación de puestos, las negociaciones con cada aspirante, las condiciones de la contratación colectiva y los preceptos judiciales en los casos que los hubiere. También se consideran los antecedentes y sobre todo, antes de fijar los montos se investiga en el mercado laboral (los sectores externos industrial y de servicios). Finalmente la estructura de pago se negocia con el Congreso para su aprobación.

Cuando un empleado ingresa al servicio civil, usualmente recibe su pago al nivel mínimo de la categoría correspondiente. Posteriormente puede ir incrementando su pago hasta alcanzar, pero sin rebasar el nivel máximo de su categoría. Es necesario ascender sobre ésta para seguir mejorando el sueldo.

“En los puestos más bajos de la jerarquía, los sueldos pagados por el gobierno tienden a ser más altos, y en los puestos superiores, son más bajos que los pagados por el empleo privado en cargos semejantes”.<sup>18</sup> Por el contrario, en las actividades industriales que realiza el gobierno sus sueldos se igualan a los del sector privado, mientras que en los puestos de oficina gubernamentales los sueldos no varían por los cambios de depresiones

<sup>17</sup> Manuel Férrez Fernández, “Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): Mito y Realidad”, en *op. cit.*, pp. 100-102.

<sup>18</sup> Donald E. Klingner, *La administración del personal en el sector público. Contexto y estrategias*, traducción preliminar distribuida en el curso del INAP, México, 1999, p. 323.

económicas y de prosperidad, es decir representan mayor estabilidad. Donde sí existe ventaja del sector empresarial es en los altos puestos administrativos, científicos y muy especializados en los cuales pagan mejor las empresas que el gobierno.

Respecto a la formación de recursos humanos, el servicio civil ha cambiado su actitud al pasar de la indiferencia de hace varias décadas cuando se decía que la formación y actualización de cada quien dentro del servicio era su responsabilidad y que eso constituiría una diferencia con los sistemas de carrera. Pero a partir de la *Ley Government's Employees Training* de 1958, se le impuso a los jefes administrativos la responsabilidad de la formación permanente de los servidores civiles bajo su mando; no obstante, la situación ha cambiado.

Esta nueva actitud se ratificó con el establecimiento del SES que estableció las condiciones de la carrera en los niveles superiores; de tal forma que cada miembro del SES puede acordar con sus superiores su plan personal de formación según las metas que debe alcanzar y sus condiciones de experiencia y aptitudes.

Otro indicador de esta nueva actitud es que a partir de la creación de la *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* en 1970 la proporción de profesionistas que ingresaron al servicio con un *bachelor* o un *master* en estas disciplinas se ha incrementado, según Juan de la Cruz.

#### 4.7. Sindicatos

A pesar de que en sus orígenes la lucha colectiva por los derechos de los servidores civiles no se vislumbraba, los sindicatos ganaron poder político y protección legal a partir de New Deal, que llevó a la promulgación de la “Ley Wagner (Ley Nacional de Relaciones Laborales) que se considera la carta magna del trabajo organizado, esta ley reconoce el derecho de todos los empleados federales a formar sindicatos y uniones de sindicatos para lograr contratos colectivos de trabajo”.<sup>19</sup>

Más tarde, se promulgó la Ley Talf-Hartley en 1947 la que limitó los derechos ganados con la anterior prohibiendo que los sindicatos llevaran a cabo *prácticas injustas de trabajo*, incluyendo la exigencia de que los empleados fuesen miembros del sindicato al ingresar a los puestos. A partir de los años sesenta el número de empleados sindicalizados ha disminuido rápidamente. De tal forma que, según Donald Klingner, la mayor proporción correspondió a 1957 con 35% de sindicalizados, mientras que actualmente sólo llega al 12% aproximadamente; esta tendencia hace pensar que seguirá disminuyendo la proporción.

Los empleados no tienen derecho a huelga para solicitar incrementos salariales y otras prestaciones, los cuales son establecidos por el Congreso.

A pesar de lo anterior, Ronald N. Johnson y Gary D. Libecap, consideran que los sindicatos de los empleados federales están muy organizados y constituyen una fuerza de *lobbying* impresionante, representando un factor en contra de los cambios hacia la mayor productividad de la burocracia y mayor responsabilidad frente al público, afirman que los

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 431.

sindicatos argumentaban que la disminución de las garantías de los servidores civiles llevaría a regresar al sistema de patrocinio.

#### **4.8. Igualdad de oportunidades**

El presidente Kennedy había dicho: “He dedicado mi mandato a que el Gobierno luche por la causa de la igualdad de oportunidades en el empleo”.<sup>20</sup>

Respecto al precepto se puede decir que los derechos de las minorías raciales y de las mujeres han sido protegidos debidamente dentro de la burocracia una vez que ésta debe dar ejemplo al sector privado haciendo valer el principio de cuotas fijas de negros, latinos y mujeres en el empleo.

Katherine Nalf y John Crum refieren un estudio según el cual el análisis sugiere que hay una pequeña o inexistente relación entre el partido en el poder y la composición demográfica del servicio civil: Ha habido un pequeño pero consistente aumento en la representación de las minorías en el servicio civil, así como un crecimiento en la fuerza de trabajo en general, mientras que los puestos de trabajo que mantienen las mujeres blancas se mantienen en proporción constante a lo largo de los 18 años revisados en este estudio ... Esto no quiere decir que no existan reductos (*pockets*) de discriminación en ciertos departamentos o agencias.<sup>21</sup>

#### **4.9. Viraje hacia la carrera administrativa**

##### **4.9.1. Reforma Carter**

Hasta ahora, la reforma Carter de 1978, es una de las más importantes. Juan de la Cruz Ferrer, presenta una síntesis de seis puntos formulados por David T. Standey<sup>22</sup> que esquematizan su contenido:

1. Suprimir la Comisión del servicio civil y crear en su lugar; a) la Dirección de Personal (Office of Personnel Management) para la conducción de programas, elaboración de reglamentos y asistencia a las oficinas de personal del gobierno; b) crear la Junta de Protección del Sistema de Méritos (Merit System Protection Board).
2. Establecer legalmente la delegación de competencias sobre el personal a los departamentos y agencias, así como instituir planes generales y rigurosos de evaluación de rendimientos.
3. Establecer el Servicio Ejecutivo Superior (S.E.S) así como crear incentivos económicos para directivos de grado medio.

<sup>20</sup> Manuel Férrez Fernández, “Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): Mito y Realidad”, en: *op. cit.*, p.102.

<sup>21</sup> *Vid.* Katherine Nalf y John Crum, *The President and Representative Bureaucracy: Rhetorice and reality*, PAR, núm. 2, vol. 60, marzo-abril, 2000, pp. 98-109.

<sup>22</sup> Juan de la Cruz Ferrer, *op. cit.*, pp. 105-107.

4. Especificar jurídicamente los principios básicos del sistema de méritos y crear un consejo dedicado a recibir denuncias de acciones que lo violen.
5. Establecer en la ley un sistema para investigar nuevos métodos de dirección de personal y experimentar sus resultados, otorgando las autorizaciones necesarias para legalizar estos sistemas y,
6. Determinar legalmente los principios, requisitos y procedimientos de las relaciones laborales en el ámbito federal y establecer la Autoridad Federal de Relaciones Federales que determine los programas y controle el reconocimiento, la representación y sistemas de negociación y resuelva los asuntos conflictivos.

En el cuadro siguiente, D. Klingner sintetiza las disposiciones de la ley de 1978 que reforma el servicio civil:

#### *Cuadro 7*

#### PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

1. Se deben contratar, sólo individuos capacitados provenientes de fuentes apropiadas para formar un cuerpo de empleados representativo de todos los segmentos sociales, la selección y los ascensos se deben decidir con base solamente en la relativa habilidad, conocimientos y capacidad demostrada en competencia abierta y justa, también se debe asegurar que todos tengan igualdad de oportunidades.
2. **Todos los empleados y aspirantes deben recibir un tratamiento justo y equitativo** en todos los aspectos administrativos, sin tener en cuenta su afiliación política, raza, color, religión, origen nacional, sexo, estado matrimonial, edad, o impedimentos físicos o mentales, haciendo la consideración apropiada a sus derechos constitucionales y de la vida privada.
3. Se deben prever **remuneraciones equitativas**, considerando el valor del trabajo a partir de los sueldos pagados por las empresas privadas, tanto en el ámbito nacional como local y deben proveerse incentivos y reconocimientos apropiados por la excelencia en el desempeño del trabajo.
4. **Todos los empleados deben atenerse a las más rigurosas normas de integridad, conducta y dedicación a los intereses públicos.**
5. El personal debe utilizarse eficiente y efectivamente.
6. Los empleados se deben contratar de acuerdo con su habilidad, conocimientos y capacidad en el trabajo, **la incompetencia se debe corregir, y los empleados que no pueden o no quieren mejorar su trabajo para alcanzar los requisitos del puesto se deben destituir.**

7. **A los empleados se les debe ofrecer formación y entrenamiento** en los casos en que dicho entrenamiento y educación resulten en mejora para la organización y el individuo.
8. A los empleados se les debe de: a) proteger de acciones arbitrarias, del favoritismo personal, o la coerción con fines políticos del partido; b) prohibir el uso de su autoridad oficial o influencia con el propósito de interferir o afectar el resultado de una elección o la selección de candidatos para las elecciones.
9. **A los empleados se les debe proteger de represalias por revelar información legalmente, la cual los empleados con razón crean sea evidencia de: a) la violación de cualquier ley, reglamento, o regulación; b) la mala administración, el gran desperdicio de fondos, abuso de autoridad o la existencia de un peligro real y específico de la salud o seguridad pública.**

Fuente: Donald E. Klingner, *La administración del personal en el sector público. Contexto y estrategias*, traducción preliminar distribuida en el curso del INAP, México, 1999, p. 26.

#### 4.9.2. Características del SES

Cuando finalmente se acepta la creación del SES, el servicio civil da un giro que lo encamina hacia la convergencia con el sistema de carrera de Europa. No obstante que hasta ahora el SES sólo incluye los niveles superiores del escalafón general (G.S.).

El SES representa la solución al sistema de puestos el cual se mostró incapaz de formar y retener personal de alta preparación con visión de la acción del Estado capaz de promover y ejecutar las políticas públicas, a su vez, estos nuevos profesionales se crean para vincular a los niveles superiores de la administración pública con el nivel político y de esta manera pasar de una acción política de individuos o grupos, como era anteriormente, a las políticas oficiales de gobierno.

La ley que lleva a la creación del SES, lo determina diciendo: El SES está constituido de los puestos clasificados en los niveles GS 16, 17 y 18 del escalafón general (*General Schedule*) y en los niveles VI y V del escalafón ejecutivo (*Executive Schedule*), para cuya provisión el presidente no necesita la aprobación del Senado y en los cuales el funcionario desarrolla alguna de las siguientes funciones:<sup>23</sup>

- Dirigir el trabajo de una unidad orgánica;
- Responsabilizarse de la aplicación de uno o más programas o proyectos;
- Controlar reformas organizativas y evaluar periódicamente su ajuste al plan previamente trazado;
- Supervisar el trabajo de funcionarios distintos de sus colaboradores personales, o
- Elaborar y determinar los programas de actuación u otras funciones ejecutivas.

Los miembros del SES no quedan atados al puesto como ocurre en el resto de los funcionarios del servicio civil, sino que pueden desempeñarse en diversas dependencias del gobierno gracias a su estatuto, lo cual les da una gran movilidad, sin demérito alguno en

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 133-134.

cuanto a sus derechos. Existen tres vías de acceso al SES, mediante “nombramientos de carrera (en la vía normal y la selección se realiza por concurso de méritos), el nombramiento político (no se sigue ningún procedimiento preestablecido y pueden ser cesados discrecionalmente; en ningún caso puede sobrepasar el 10% de los miembros del SES ni el 25% de los miembros) y el nombramiento temporal (son nombramientos discrecionales que responden a funciones acotadas en el tiempo o a necesidades urgentes o imprevistas; su número no puede sobrepasar el 5% del total de puestos del SES”).<sup>24</sup>

Entre los puestos a ocupar por personal del SES cada dependencia u organismo debe analizar cuáles deben ser asignados a servidores civiles de carrera (es decir los que exijan con mayor fuerza la imparcialidad o el uso de criterios para definir o aplicar estrategias, inclusive los que decidan beneficios a ciudadanos o empresas específicas). Como precaución para mantener el equilibrio entre los puestos cubiertos por el SES y los destinados a los otros sistemas; se deben revisar periódicamente el número de cada uno de estos tipos, así como la tipificación de cada uno.

Juan de la Cruz presenta en tres puntos las características del SES, las que permiten comprender la razón y el alcance de esta reforma que tardó 23 años desde que uno de los presidentes de los Estados Unidos (Eisenhower) la aceptó hasta que fue aprobada por el Congreso e implantada.

Este autor afirma que “el SES es un sector del servicio civil que goza de (cierta) autonomía, a la vez que se mantiene subordinado, es un sector unido. En efecto, el SES abre el acceso a los puestos de dirección a funcionarios de carrera, varios de los cuales quedan reservados para ellos; reforzando así el poder de la burocracia frente a la Casa Blanca en nombre de la ética profesional que le sirve de protección contra los intereses de los partidos y del sector privado: *es la autonomía*, al mismo tiempo, el SES implica mayor poder del Presidente quien ahora puede trasladar a sus miembros de alto nivel a los puestos donde les pueda encargar misiones estratégicas; es la *subordinación*. Por último, el SES significa la función entre personal de carrera y personal político ya que realizan ambas funciones siendo de origen administrativo; es la *unión*”.<sup>25</sup>

Por otra parte, ingresar al SES resulta muy ventajoso pero la permanencia depende del rendimiento, el que se evalúa con determinada regularidad; sea que haya accedido mediante la carrera o por designación política; en todo caso, antes de lograr la permanencia, los nuevos miembros deben estar a prueba por un año.

#### 4.9.3. Debilidades del SES

De acuerdo con la reforma de 1978 hay que pagar estímulos al desempeño destacado de los miembros del SES y adicionalmente gratificaciones extraordinarias para trabajos especiales, “pero los sindicatos del Servicio Civil se opusieron, por lo que al

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>25</sup> *Vid.* Juan de la Cruz Ferrer, *op. cit.*, p. 114.

momento de asignar los fondos correspondientes, los políticos destinaron cantidades mínimas por lo cual los estímulos quedaron en niveles insignificantes”.<sup>26</sup> He aquí un ejemplo del porqué el SES no ha asumido mayor compromiso con su cumplimiento frente al público.

Por otra parte, en el libro *The Future of Merit, Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, James P. Pfiffner y Douglas A. Brook refieren varios ejemplos en los cuales el Congreso interviene en asuntos del servicio civil, maniobrando con criterios políticos.

Concluyeron que el SES no ha dado lugar a un liderazgo institucional, es decir una conducción de los asuntos del servicio hacia objetivos de largo plazo, para superar las operaciones de tipo inmediato del día a día.

Dwight Ink sostiene que en los pasados 20 años, desde la creación del SES, casi nada se ha logrado en la construcción de liderazgo fuerte de parte del propio SES, no se ve gente que entienda cómo aprovechar la ley del SES para el desarrollo a largo plazo de la carrera en el servicio; no ha habido desarrollo y planeación del personal, no se ha creado un cuerpo de directivos de amplia experiencia, la movilidad no se ha dado para propiciar mejores ejecutivos pues sólo ha sido utilizado como un mecanismo de punición.

James Pfiffner y Douglas Brook coinciden en que al SES le ha faltado perspectiva de largo plazo y que tampoco el Congreso ha superado la visión de las metas de corto plazo: los asuntos del día a día.

Quienes en el futuro escriban sobre el SES, difícilmente hallarán excusas para justificar estas carencias.

Las debilidades señaladas al SES, no pueden llevar a considerarlo un fracaso, puesto que el modelo ha sido adoptado por otros países (Reino Unido, Francia, España), si bien el diseño original se ha degradado hasta deformarse, es digno recomponerse para que los Estados Unidos cuenten con una muy interesante mixtura de los dos sistemas: de puestos y de carrera.

Las expectativas que despertó el SES en su momento, no se han visto satisfechas. Las críticas a su funcionamiento provienen de diversos analistas y desde luego no faltan congresistas que aprovechen la ocasión para sumarse a ellos.

Originalmente se proyectó que el SES fuera altamente competitivo para lo cual se habría de remunerar a partir del salario base a la responsabilidad, experiencia y a la formación, además de complementos salariales que van del 5 al 20% del salario base.

#### **4.10. Insuficiencias, carencias y politización del servicio civil**

La crítica que se hace al servicio civil se enfoca en varios sentidos, aquí se consideran dos; el primero por sus esquemas de trabajo y el segundo, por su papel como factor que propicia u obstaculiza ciertos intereses políticos.

---

<sup>26</sup> Vid. Ronald N. Johnson y Gary D. Libecap, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureacracy*, London, The University of Chicago, 1994, pp. 185-186.



En el primer aspecto se dice que la visión tradicional del trabajo y de las organizaciones en el sistema de puestos lleva a descripciones tradicionales. Estas descripciones conducen hacia la rigidez obstruyendo así el traslado de los miembros del servicio; las descripciones tampoco aclaran el nivel de rendimiento de los servidores civiles ni lo que se espera del empleado, “más crítico resulta el hecho de que no haya normas de mínimo de rendimiento aceptable en el trabajo que el empleado realiza en el cumplimiento de los deberes de su posición ... ¿Cómo puede hacerse esto si la cantidad o tiempo de servicio que se requiere no se especifica?”.<sup>27</sup> En el segundo enfoque se critica al servicio civil por ser más politizado que muchos, pero a su vez más moderno y concebido en torno a la eficacia administrativa que otros. Dada su singular estructura con base en puestos de trabajo, el servicio civil de Estados Unidos encabeza un tipo de organización profesional diferente a los de Europa. Son de llamar la atención los vínculos que llegan a establecerse entre sus integrantes y los grupos de poder norteamericanos o entre los servidores civiles y el Congreso.

En comparación con las burocracias europeas el sistema norteamericano parece más alejado del paradigma weberiano, puesto que sus estructuras en los altos niveles están impregnadas de puestos de designación por parte del presidente, muchos de sus ocupantes tienen que renunciar tan pronto como el jefe del ejecutivo sale de la presidencia.

Johnson y Libecap sostienen que el costo de las transacciones que se tienen que hacer para impulsar el cambio son más caros en el sector público que en el sector privado, es decir, es más costosa y por tanto difícil la reforma en éste; a pesar de que se requiera la participación del sector público en la economía y así superar los obstáculos e insuficiencias al desarrollo económico que constituye en ciertos aspectos.

La consideración final del libro *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureacracy* es en verdad pesimista: dado los altos costos de las transacciones para los cambios institucionales necesarios para que el gobierno se desprenda de los elementos que inhiben el desarrollo económico y que reducen el nivel de bienestar general, éstos obstáculos, persistirán.

Nadie se siente feliz con el actual servicio civil, si bien para nadie la reforma del servicio civil es la prioridad, todos lo tienen entre su lista de pendientes (los políticos).

En las últimas décadas los miembros del servicio civil han sido motivo cotidiano de ataques y epítetos por diversos medios de una supuesta ineficiencia, igualmente el gobierno ha sido motivo de *downsizing* (reducciones), por medio de privatizaciones, concesiones, descentralización, apertura a ONG, comisiones, etc.

Se requiere otro tipo de administración de personal encaminado a los resultados del trabajo, los logros de los empleados y no a cumplir con un determinado procedimiento; se necesita, según varios autores, un sistema de mayores rendimientos.

No se puede negar la pertinencia de intentar una reforma que logre estos objetivos, sin embargo, después de haber analizado el caso del Reino Unido parece que los costos por seguir su modelo, que van tras los mismos objetivos, serían demasiado altos.

---

<sup>27</sup> Donald E. Klingner, *op. cit.*, p. 130.

#### 4.11. Al Gore y “la reinversión del gobierno”

La reciente y controvertida reforma operada bajo la conducción del vicepresidente Al Gore se anunció bajo la premisa de que; la administración no funciona y es hora de arreglarla, el gobierno tiene una burocracia de la era industrial cuando la época de la informática ya está imponiéndose en todos los dominios. Sin embargo, según Manuel Férrez, “las propuestas de reforma son meramente organizativas (descentralización, delegación, externalización) y de corte eficientista (reducir 250,000 puestos de trabajo y ahorrar 108,000 millones de dólares en cinco años) sin que ello conlleve un verdadero cambio en el sistema de empleo público”.<sup>28</sup> El propio Férrez agrega que en el siguiente periodo de Clinton, esta reforma siguió en la misma tónica, es decir enfocada a la reducción del gasto y del personal burocrático con metas debidamente anunciadas y publicitadas conforme se iban logrando. Esto dio lugar a duras críticas de parte de los analistas especializados que han considerado esta reforma como meramente *managerial* que no cambian nada en el servicio civil, no avanzan en el sentido de sustituir reglas y procedimientos para el logro de resultados.

En efecto, la aplicación de las recomendaciones durante el gobierno de Clinton ha permitido reducir el presupuesto en “58 mil millones de dólares, lo que representa 53% de los 108 mil millones de dólares inicialmente propuestos. En cuanto a la efectividad del gobierno federal, también se disminuyeron 160 000 puestos de empleo, es decir, 60% del objetivo establecido”.<sup>29</sup> De todas formas, los republicanos argumentan que la reducción de dicho personal ha afectado realmente a los administrativos del sector militar, agregan no obstante la importancia de esas reducciones que lo anterior no ha impedido el aumento de 800 000 000 dólares de la deuda pública.

De acuerdo con Nicolas Charest, al mismo tiempo que se han reducido los efectivos de la administración federal de los Estados Unidos, el gobierno federal ha restringido el ingreso del nuevo personal, “entre 1990 y 1999, el número de personas reclutadas anualmente pasó de 118 000 a 74 000, según la *General Accounting Office*”.<sup>30</sup> Parece evidente que estas reducciones del personal de la administración norteamericana afectarán a la calidad de los servicios públicos que no podrán alcanzar de forma satisfactoria los estándares establecidos.

#### 4.12. Balance temático

El industrialismo y sus consecuencias (crecimiento económico y demográfico), el desarrollo del aparato militar, el crecimiento del Estado y el desarrollo de la democracia principalmente, obligaron a la creación del servicio civil, factores que a su vez llevaron a su ampliación y perfeccionamiento.

En general se puede decir que los funcionarios administrativos en EE.UU., se mantienen más sujetos a controles externos que sus homólogos de otros países, que la

<sup>28</sup> Manuel Férrez Fernández, *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>29</sup> Jacques Auger y Jean-Claude Rondeau, *La réforme de l'administration fédérale américaine*, Télescope, juin 1996, vol. 3, núm. 2, ENAP, consultado el 25 enero 2002. Disponible en: <http://enap.quebec.ca/Observatoire>.

<sup>30</sup> Nicolas Charest, *La relève et al rétention des effectifs dans la foction publique fédérale aux États-Unis. Coordonnateur à la veille à l'École nationale d'administration publique du Québec*, vol. 8, núm. 1, avril 2002, consultado el 13 mayo 2002. Disponible en: <http://enap.quebec.ca/Observatoire>.

organización y estructura del servicio civil es muy pragmática, que al no existir una ley reglamentaria general se mantiene gran diversidad de estatutos particulares que impiden la circulación de sus integrantes como en otros gobiernos, igualmente la permanencia en el cargo es limitada, todo lo cual explicaría la falta de desarrollo del servicio civil, al mismo tiempo que el presidente mantiene aún un amplio poder de nombramiento y reglamentación.

Bjuir también constata la tensión entre los hombres políticos y los funcionarios administrativos lo que ha restringido la ampliación del servicio civil por lo que aún quedan muchos puestos que en otros países no son de libre designación.

El público no puede exigir un servicio civil completamente separado de la política, es decir, regido puramente por finalidades de eficacia, puesto que demanda entre otras cosas las acciones compensatorias para minorías y sectores desfavorecidos.

Los políticos no han dejado de acosar al servicio civil (especialmente los congresistas y los grupos de presión) desde sus orígenes y hasta la fecha por lo que parece natural que los miembros del servicio civil busquen alianzas con ellos para la defensa de sus derechos y la mejoría de sus condiciones de trabajo; inclusive para su promoción fuera y dentro del servicio.

La creación del SES representa un giro en el mismo sentido que la nueva actitud hacia la capacitación del personal; en el sentido de una evolución que acerca el servicio civil de Estados Unidos al modelo europeo.

El caso de Estados Unidos parece confirmar el efecto de acuerdo con el cual se retiran garantías al personal del servicio en aras de presionarlo para incrementar su productividad lo que a su vez incrementa su politización como en el Reino Unido.

## **CAPÍTULO V: SISTEMA DE CARRERA EN EL SERVICIO EXTERIOR, PRECURSOR DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO**

### **5.1. El reconocimiento internacional, elemento favorable para el surgimiento del Servicio Exterior Mexicano**

#### **5.1.1. Las condiciones en el siglo XIX**

El 13 de diciembre de 1810, a menos de tres meses de iniciada la guerra de independencia, Miguel Hidalgo y Costilla nombró a Don Pascasio Ortiz de Letona “Embajador de nuestro cuerpo [dándole] poder conferido por los jefes independientes ... para celebrar tratados de alianzas y comercio con los Estados Unidos del Norte ... y conforme a las instrucciones que os tenemos comunicadas, podáis tratar, ajustar y arreglar una alianza ofensiva y defensiva, tratados de comercio útil y lucroso para ambas naciones”.<sup>1</sup> Llama la atención el intento del cura Hidalgo, quien en medio de las graves y constantes urgencias del movimiento armado se haya preocupado por su vinculación con el extranjero, lo cual revela que las relaciones diplomáticas con el vecino país del norte eran, para él, de primera importancia. La expectativa de alianza no podía ser sino contra las potencias europeas pues en concordancia con la que sería la Doctrina Monroe “*América para los americanos*” se señalaba como enemigo común de América al colonialismo europeo.

Con la unión de las fuerzas militares de Guerrero e Iturbide —cristalizada en el Plan de Iguala— se logró la aparente satisfacción de las demandas de los tres bandos implicados en el movimiento de independencia: los insurgentes lograban que se reconociera la independencia; los partidarios de la monarquía ofrecían el trono mexicano a Fernando VII o a algún miembro de la casa española reinante; y los mestizos y criollos contaban con oportunidades reales de ocupar puestos públicos.

Una vez a la cabeza del movimiento insurgente, Iturbide crea la Junta Provisional de Gobierno, fase previa a la instauración del sistema monárquico que este caudillo intentó establecer en México, lo que llevó a Iturbide a asumir la regencia del imperio mexicano —órgano de carácter ejecutivo— y confirió el título de secretario de Negocios y Relaciones Interiores y Exteriores al doctor José Manuel de Herrera, que con ello sería el primer secretario de Relaciones Exteriores. Sus funciones básicas serían “atender y despachar todas las relaciones diplomáticas con las partes extranjeras”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Alfonso Francisco Sánchez Mújica, *El procedimiento de selección y profesionalización del Servicio Exterior Mexicano de Carrera*, Tesis, México, UNAM, 1994, pp. 1-2.

<sup>2</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consultado el 23 enero 2003. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>.

Como menciona Sánchez Mújica, el 5 de mayo de 1822 se emite un decreto en el que se establecían las reglas para los nombramientos, instrucciones y sueldos del personal diplomático, las cuales respondían meramente a la necesidad política de entonces, pues como recordaremos, uno de los principales anhelos de la independencia fue la reivindicación de los criollos y mestizos en la defensa del derecho de ocupar puestos en la administración pública, la Iglesia y el ejército de la nación, ya que hasta entonces únicamente los españoles gozaban de prestigio y altos mandos. En este sentido, el citado decreto menciona como condicionantes para pertenecer al cuerpo diplomático mexicano, “ser nativos” o tener la residencia mínima de siete años en el país.

Antes del primer aniversario de Independencia ya se emitían normas para regular un asunto de tanta importancia como las relaciones exteriores, dada la necesidad que tenía el gobierno mexicano de que las potencias extranjeras reconocieran la autodeterminación de la naciente nación mexicana, la cual aún se veía amenazada por el deseo de Fernando VII de restablecer el dominio colonial sobre la que había sido la Nueva España.

Luego del corto imperio de Iturbide, México adoptaría el régimen de gobierno republicano federal, conforme lo estipularía la Constitución de 1824. Para el 31 de diciembre de 1829, el general Vicente Guerrero expidió la primera ley del Servicio Exterior Mexicano. En este documento se estipularon las reglas por las cuales “se establecían Legaciones Ordinarias, Legaciones Extraordinarias y Consulados. De esta manera, las legaciones extraordinarias tenían a su cargo la constitución de tratados y acuerdos; las Legaciones Ordinarias, la correspondencia permanente que era conferida al derecho de reciprocidad; a los Consulados, esta ley los dividía en consulados generales, consulados particulares y viceconsulados, estando al frente de ellos un cónsul general, un cónsul particular y un vicecónsul, respectivamente”.<sup>3</sup> En esta ley el avance consistió en la delimitación orgánica, las funciones básicas y los puestos directivos correspondientes del servicio exterior.

Para 1831, Don Lucas Alamán, titular del ramo de Relaciones Exteriores, presentó una propuesta para reformular el decreto de 1829 que establecía Legaciones y Consulados, y cinco años después, se dispuso que “los ministros plenipotenciarios recibirían una pensión alimenticia no mayor a \$2 000, en tanto se les volvía a ocupar, toda vez que podían ser reclamados para cumplir comisiones dentro del ramo de su empleo o de cualquier otro de la administración pública”.<sup>4</sup> Esta disposición reconocía ya la conveniencia de asegurar la colaboración de servidores públicos no improvisados, sin embargo las crisis recurrentes de la época diezmaban las finanzas públicas de tal forma que no había fondos para pagar, inclusive en forma regular a los empleados públicos en ejercicio.

Omar Guerrero refiere que se instituyó un sistema con base en la promoción para el caso de que existiesen vacantes en las plazas de oficiales de la planta del ministerio de Relaciones, las que serían ocupadas por los encargados de los negocios o los secretarios conforme aptitudes y antigüedad, aunque esto era de manera provisional en tanto se daba el arreglo del cuerpo diplomático. No es de extrañar tal disposición, pues muchos caudillos aún

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 495.

mantenían su influencia en el territorio nacional y la inestabilidad de los puestos y nombramientos dentro de la administración estaban a la sazón del bando ganador, razón por la cual los secretarios o realizaban varias funciones de manera informal o se turnaban los puestos conforme a la pericia que iban demostrando en el ejercicio —generalmente corto— de sus funciones.

El 25 de agosto de 1853 se promulgó una nueva ley que traería un cambio radical para el cuerpo diplomático. En primera instancia se definió un nuevo orden jerárquico; se confirma la composición de las legaciones ordinarias y extraordinarias de la ley de 1829; se disponen *las cualidades de los empleados diplomáticos y reglas para nombrarlos*; se reivindica la nacionalidad mexicana como requisito para formar parte del cuerpo diplomático y denota las *cualidades* de todo empleado diplomático, a saber: “*buena reputación, acreditada aptitud, y probidad calificada en cualesquiera de las profesiones honrosas y literarias*”.<sup>5</sup>

En 1885 se reconoce la necesidad de que los aspirantes a incorporarse al servicio exterior de carrera posean una serie de conocimientos adquiridos de manera sistemática e institucional.<sup>6</sup> Tal vez esto nos permite comprender el porqué fue posible, por ejemplo, mantener el requisito de examen de ingreso, mientras que en el resto de la administración pública ya se había borrado totalmente la carrera administrativa.

El 2 de agosto de 1865, a iniciativa del propio Maximiliano, en la etapa del segundo imperio, se estableció por primera vez —en el artículo 5° de la Ley del Cuerpo Consular— el requisito de examen para ingresar al cuerpo diplomático, además de señalar que para ser cónsul o vicescónsul, se requería “*haber sido aprobado en el examen que le hará una comisión nombrada por el Ministro de Negocios Extranjeros*”.<sup>7</sup> Es importante señalar la exigencia del examen pues en él se comprobaban los conocimientos requeridos para ocupar tales puestos, además, el primero y segundo secretarios debían de presentar y aprobar del mismo modo, dicho examen.

No es de extrañar el intento del “emperador” Maximiliano por modernizar la administración mexicana, pues dada su formación ideológica de carácter liberal avanzado de su época, parece natural que su gobierno haya deseado implantar algunos de los adelantos de la organización estatal moderna europea, como lo es el sistema de méritos, que no obstante su naturaleza, lograba compaginar con el modelo de las monarquías constitucionales de la época.

Durante el gobierno de Benito Juárez cabe destacar la importancia que se le brindó a las relaciones exteriores, pues con el fracaso del segundo imperio y la caída de Maximiliano, la familia de naciones reconoció la igualdad jurídica entre los países y la soberanía del pueblo mexicano. El cambio significativo durante este periodo fue la expedición del “Reglamento del cuerpo consular de 1871; entre los avances de esta norma, se pueden mencionar: la asignación

---

<sup>5</sup> Es importante destacar que la nueva Ley de 1853 transformó radicalmente la visión de lo que sería el servicio exterior mexicano, pues ya se exigen cualidades específicas para ser miembro del cuerpo diplomático y además se establecen reglas para nombrarlos (Esto salvaguardaba en cierta medida la estabilidad en el servicio y libraba a sus miembros del capricho de efímeros gobiernos).

<sup>6</sup> Alfonso Francisco Sánchez Mújica, *op. cit.*, p. 124.

<sup>7</sup> Alfonso Francisco Sánchez Mújica, *op. cit.*, p. 75 (Las cursivas son propias).

de tareas específicas a cada uno de los miembros de los consulados, además de ampliar las categorías de composición de los consulados”.<sup>8</sup>

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder en 1876, Don Ignacio L. Vallarta es nombrado para el primer periodo del gobierno porfirista como secretario de Relaciones Exteriores. Durante este periodo no son pocos los conflictos internacionales que México tendrá que afrontar, como el conflicto por los límites territoriales y por la pretendida incorporación de los países centroamericanos —Nicaragua, El Salvador y Costa Rica— a Guatemala. Por otra parte, es bien conocido el interés de Díaz por mantener el reconocimiento de su régimen por parte de los países extranjeros como un “gobierno civilizador”, y sobre todo presentar un México moderno y estable en una época de creciente expansión económica y colonial de los Estados Unidos y Europa. Con ello, Díaz propició crecientes exportaciones de materias primas y la gran fluidez de la inversión extranjera, lo que traía consigo la aparente riqueza nacional. Díaz aprovechó esta circunstancia pues se reconocía en él al único capaz de mantener el “orden” luego de la anarquía que conmocionó al país durante el primer medio siglo de vida independiente, plagado de luchas internas.

Durante el porfirismo, el ingreso [al servicio exterior] se caracterizó por el desuso del examen, o bien, por su práctica defectuosa, toda vez que con el paso del tiempo los contenidos de las materias que lo configuraban se volvieron obsoletos.<sup>9</sup> Aunque otra posible explicación tenga origen en la extrema desconfianza que Díaz manifestaba ante los extraños y para sustentar su régimen requería de secretarios serviles, de su completa confianza, mas aún en un ramo tan estratégico como las Relaciones Exteriores. Recordemos que una de las características de la dictadura porfirista fue el envejecimiento de los colaboradores de Díaz y es hasta 1896, cuando las “plazas vacantes fueron cubiertas por concurso y en breve lapso el Cuerpo Diplomático se había rejuvenecido con dos generaciones de aspirantes a la carrera diplomática”.<sup>10</sup>

En el lento pero continuo proceso para el mejoramiento del personal de exteriores, se registra otro avance significativo. Veintitrés años después de la propuesta del “emperador” Maximiliano, en 1888, para ocupar el puesto de secretario de Legación se exigía, además de ser ciudadano mexicano mayor de 25 años, poseer “conocimientos de historia, derecho internacional, geografía, diplomacia, latín, francés e inglés, los cuales estaban sujetos a comprobación por medio de actas de examen en las escuelas públicas, por un título profesional, por obras o trabajos publicados o por —la opción de Maximiliano— examen especial que al efecto ordene la Secretaría de Relaciones”.<sup>11</sup>

“Durante los gobiernos de Porfirio Díaz se registraron dos hechos importantes para la administración pública. El primero, al expedirse el 11 de febrero de 1883 el quinto Reglamento Interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el segundo, al decretarse la existencia de siete secretarías para el despacho de los asuntos de orden administrativo del

<sup>8</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consultado el 23 enero 2003. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>.

<sup>9</sup> Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 496.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 497.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.76.

gobierno federal, el 13 de mayo de 1891, estableciéndose la Secretaría de Relaciones Exteriores”.<sup>12</sup> Sin embargo, según información aportada por Roberto Rives Sánchez en su libro *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821- 1940*, en 1861 a esta dependencia se le había dado el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y fue hasta 1913 cuando se denominó Secretaría de Relaciones Exteriores. En todo caso habría que investigar los cambios dentro de la secretaría para tener una idea más precisa de la importancia que se le daba a esta función del Estado.

### 5.1.2. La política exterior de la Revolución Mexicana

Conforme se fue delimitando el régimen de la Revolución Mexicana, se fue definiendo su política exterior. La lucha contra el sistema dictatorial de Díaz consistió en restablecer el respeto al derecho y a la justicia en diversos sentidos; lo mismo que la reivindicación del equilibrio entre las clases sociales, como la equidad entre las naciones.

Sin embargo, el antiguo sistema de privilegios había menguado la soberanía nacional al momento en que Porfirio Díaz se doblegaba ante los intereses de los grandes inversionistas extranjeros que mantenían sus capitales en territorio mexicano. En esta tónica el gobierno mexicano mantenía una actitud sumisa ante las potencias internacionales de la época — Inglaterra, Francia, Alemania, y Estados Unidos— especialmente ante esta última dada la cercanía geográfica y el poderío militar con el que contaba.

Durante la etapa violenta de la Revolución Mexicana, la burocracia mexicana se fue reintegrando al estilo tradicional, dado que cada vez que alguna facción llegaba al poder y controlaba el gobierno, los diversos puestos eran ocupados por “vivales” que sin conocimientos elementales de las funciones que desempeñarían, se dedicaban a procurar un beneficio personal. “En la anarquía general que prevaleció a partir de 1913, el Gobierno nacional virtualmente dejó de existir. Quedaron sólo facciones militares en pugna y en aptitud de dominar porciones pequeñas o grandes del territorio nacional”.<sup>13</sup>

La diplomacia se convierte en un recurso para lograr el reconocimiento internacional del régimen de la Revolución Mexicana, una vez que los mismos Estados Unidos se oponían a las reformas que afectaban sus negocios en México. Inicialmente Venustiano Carranza promovió dicho reconocimiento para su gobierno. Posteriormente cuando las nuevas atribuciones del gobierno quedaron establecidas en la Constitución de 1917, se conformó la llamada “doctrina Carranza” la cual quedó en cierta forma institucionalizada y “puso en manos de los gobiernos revolucionarios un estupendo instrumento político y jurídico para la defensa de la soberanía del Estado mexicano frente a los Estado Unidos”.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consultado el 23 enero 2003. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>.

<sup>13</sup> Wendell K. Gordon Schaeffer, “La administración pública mexicana”, en *Revista problemas agrícolas e industriales de México*, Mimeo, México, FCPS, UNAM, vol. VII, 1955, p. 273.

<sup>14</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2ª ed., Edit. Era, 1963, p. 258.



El conflicto suscitado con las compañías petroleras y mineras de Estados Unidos por el texto del artículo 27 constitucional que otorgaba a la nación la propiedad del subsuelo y de todas las riquezas que en él existiesen, trajo reacciones inmediatas desde el gobierno de Washington. El gobierno norteamericano manifestaba que las disposiciones del artículo 27 constitucional no podían ser aplicadas retroactivamente, por lo que los yacimientos petroleros y mineros no podían ser susceptibles de afectación alguna.

Carranza, interesado en mantener el reconocimiento de su gobierno hecho anteriormente por Estados Unidos, “dio instrucciones a su secretario de Relaciones Exteriores para que hiciera saber al embajador norteamericano que ciertamente era poco probable que los intereses de las compañías petroleras fueran lesionados. De acuerdo con esto, el gobierno carrancista se concretó a promulgar algunos decretos elevando y reglamentando los impuestos del petróleo”.<sup>15</sup>

Carranza esperaba un año para establecer un nuevo pago de las compañías por concepto de regalías, lo que implicaba el reconocimiento de la propiedad del país sobre los recursos del subsuelo. “Las relaciones con Estados Unidos se tornaron conflictivas y siempre bajo la amenaza de una intervención armada si no se complacían sus exigencias, y no solamente por la disputa del petróleo, sino también por las reclamaciones de protección a sus nacionales o de indemnizaciones por los daños que habían sufrido o de incidentes como el fingido secuestro del cónsul yanqui en Puebla, William O. Jenkins”.<sup>16</sup>

Más adelante, el gobierno de Obregón debió enfrentarse al mismo reto permanente “...y encarar los peligros que entrañaba el arma del reconocimiento diplomático, que el gobierno norteamericano esgrimía como medio de disuasión y de chantaje en contra del obregonismo”.<sup>17</sup> Para entonces, el reconocimiento del gobierno por parte de los Estados Unidos se veía como la condición previa para que otras potencias hiciesen lo propio, asimismo, Obregón requería la venta de armas de Estados Unidos y el cierre de la frontera a quienes se habían rebelado contra él.

### **5.1.3. La carrera diplomática y consular, signos de los nuevos tiempos**

Con la aún débil estabilidad diplomática conseguida frente a los Estados Unidos y una flamante Ley que regulaba a todo el cuerpo diplomático mexicano, Obregón se perfiló como el legítimo líder del grupo de Sonora y muchos de sus seguidores fueron nombrados. “Así, la burocracia posrevolucionaria surgió prácticamente de la nada durante el gobierno obregonista y las condiciones en que nació la dotaron de una forma y un contenido de los cuales no ha podido librarse todavía”.<sup>18</sup>

El general Álvaro Obregón en 1922, como presidente, tomó la histórica decisión de promover una ley que sentó las bases para la profesionalización del personal del servicio

<sup>15</sup> Manuel Rodríguez Lapuente, *Breve historia gráfica de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones G.Gili, 1987, p. 133.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>17</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana ...*, p. 293.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 274.

exterior en la que se dispuso que las vacantes del personal diplomático y consular se cubrirían a través de la realización de exámenes de las materias señaladas al efecto.

A continuación transcribimos el artículo 9 de la ley arriba mencionada, así como el artículo 6° de su Reglamento:

Artículo 9°. Los candidatos a la carrera diplomática que reúnan los requisitos y conocimientos recibirán nombramiento de aspirantes. En dicha calidad se les comisionará en la Secretaría de Relaciones Exteriores, o alguna misión diplomática.

Artículo 6°. Cada vez que haya que llenar una o varias vacantes de aspirantes a la Carrera diplomática, la Secretaría de Relaciones Exteriores convocará a un concurso a todos los que deseen ingresar a dicha carrera y se consideren aptos, publicando tres veces consecutivas la convocatoria en el Diario Oficial y dos en la Capital de la República, con sesenta días de anticipación.<sup>19</sup>

El ingreso a la carrera diplomática se reglamentó de manera más estricta y rigurosa. Los exámenes se realizaban, conformándolos de manera pública y presididos por un jurado integrado por el secretario o subsecretario de Relaciones Exteriores como presidente, dos funcionarios de la categoría de primer secretario de Legación y un profesor de idiomas. La enmienda de capital importancia fue la consignada en el artículo 47, el cual establecía las equivalencias de categorías en los cargos diplomáticos, los empleos de la Secretaría y los Consulares.<sup>20</sup>

La creación de la carrera diplomática de manera anticipada respecto al resto de la administración pública también se pudiera explicar por las necesidades de contar con funcionarios de alto grado de competencia quienes no debían mostrarse imprevistos profesionalmente en los países avanzados. Es decir cuando la imprevención de un funcionario diplomático o consular afectara el prestigio de México en el exterior su reemplazo resulta más complejo que la de otros de las otras secretarías federales, considerando el requisito de la acreditación ante el gobierno extranjero del país de que se trate. Por esto los nombramientos dentro del SEM deben ser más cuidadosos que en el resto de la administración pública.

Después de la Revolución Mexicana, el régimen no podía echar mano de los viejos diplomáticos porfiristas pero tampoco improvisar funcionarios a partir de candidatos o líderes que, no obstante de ser populares, no podían llenar los requisitos mínimos de un puesto diplomático o consular.

---

<sup>19</sup> Alfonso Francisco Sánchez Mújica, *op. cit.*, p. 84.

<sup>20</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consultado el 23 enero 2003. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>.

En el ramo del SEM la racionalidad no se refiere al ejercicio del dominio sobre la sociedad, o a prestar servicios públicos, o construir obras cuya calidad y costo pueden ser aceptados mediante procesos legitimadores; sino cumplir con niveles de tecnicidad que son valoradas por otros ministros de los países anfitriones y de los otros embajadores que de hecho forman círculos sociales sumamente exigentes (la llamada comunidad de embajadores en cada país).

Cuando en 1923 se restablecieron las relaciones diplomáticas con el vecino del norte, Obregón obtuvo un enorme avance, lo que representó uno de los mayores logros en la historia de la diplomacia mexicana, lo cual se consolidó con la creación del incipiente sistema de carrera profesional para diplomáticos, cónsules y agregados mexicanos. Así, se entiende por qué este presidente se interesó tanto en el manejo de la diplomacia y “aunque Obregón tuvo 3 secretarios de Relaciones Exteriores él dirigió personalmente todos los asuntos de ese ramo de la administración. Podría decirse que el Presidente fue su propio secretario de Relaciones Exteriores”.<sup>21</sup>

Sin duda, los “Tratados de Bucareli” son muestra clara de los méritos que como estrategia, caracterizaban a Obregón, pues no sólo se ve restablecida la amistad con Norteamérica, sino además obtiene armas y municiones del vecino país del norte. En estos ‘tratados’, “el gobierno mexicano admitía que el artículo 27 no podía ser aplicado retroactivamente, con lo cual los grandes intereses petroleros norteamericanos y de otros países quedaban a salvo; los representantes del presidente Harding aceptaban la expropiación de latifundios propiedad de sus connacionales siempre que fueran debidamente indemnizados ... la victoria diplomática de los Estados Unidos no era tan definitiva como pudiera pensarse, porque los convenios suscritos, que no fueron dados a conocer públicamente en su integridad, no tenían la fuerza obligatoria de un tratado internacional, ya que para ello hubiera sido necesario que las cámaras legislativas de los países los hubieran ratificado, cosa que no se hizo”.<sup>22</sup>

Con la aprobación de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático el general Obregón, ganó varios puntos a su favor, y mejoró la posición del país en el ámbito internacional. En su informe del 1º de septiembre de 1923 manifestó su beneplácito por la nueva Ley y aunque no de manera explícita, también por los “Tratados de Bucareli”. A continuación se transcribe parte de su mensaje:

La aplicación rigurosa de la nueva Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático y su reglamento —que prescriben la selección del personal mediante pruebas concluyentes de competencia— ha mejorado considerablemente nuestras representaciones diplomáticas en el extranjero. Las circunstancias de haberse presentado de cada concurso, un número mucho mayor de pretendientes de plazas vacantes y de encontrarse varios profesionistas universitarios entre los rechazados, suministran una benéfica demostración

<sup>21</sup> Stephen Goodspeed, “El papel del jefe del ejecutivo en México”, en Marcue Pardiñas, Manuel, *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. VII, México, 1995, p. 67.

<sup>22</sup> Manuel Rodríguez Lapuente, *op. cit.*, p. 151.

práctica de la posibilidad de implantar íntegramente el servicio civil en un medio, como el nuestro, en que tan fuertemente ha arraigado la falsa creencia de que los empleos públicos no pueden ser más que el producto del caprichoso y arbitrario favor de los gobernantes.<sup>23</sup>

Es importante señalar que el presidente mantuvo la prerrogativa de remover a su libre juicio, tanto al cuerpo diplomático como al consular. Esta circunstancia produjo una evidente inestabilidad en los puestos ya que los servidores del servicio exterior se veían amenazados por el fantasma del despido, además de que con el paso del tiempo, volvió obsoleto el sistema de promoción y mérito como medio de ingreso a cualquiera de los cuerpos. A pesar de todo, un significativo avance en relación con la forma de ingreso del cuerpo consular “fue que los aspirantes deberían de demostrar el dominio del derecho internacional relativo a cónsules, derecho internacional marítimo y leyes generales de la República concernientes al servicio consular, además de manejar el idioma del país donde se ejercitara su función”.<sup>24</sup>

Como ya se ha dicho, los miembros del servicio diplomático, pese a que aún eran nombrados por el ejecutivo, debían ser ratificados por la Cámara de Senadores, lo que sin duda brindaba una mediana objetividad para asignar puestos porque aquéllos que llegaban a ocuparlos no podían ser de ningún modo “principiantes” en el manejo de sus funciones. Cabe agregar que otra condicionante adicional fue el hecho de tener que sustentar un examen ya fuera “avalado en las escuelas públicas o a través de un título profesional que avalara las materias de dicho examen; o en su caso, un examen efectuado por la Secretaría de Relaciones Exteriores”.<sup>25</sup>

Las transformaciones históricas que hasta el momento se han analizado, dan pauta para afirmar que desde sus inicios, los integrantes del Servicio Exterior Mexicano se mantenían — y aún se mantienen— al tanto de las innovaciones de esta función y del papel que desempeñan los funcionarios que ocupan estos puestos en otros países. Es decir, no obstante al aparente aislamiento en que pudo estar el resto de la administración pública mexicana en el siglo XIX y parte del XX, los integrantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores no solamente han tenido nociones de los avances de sus pares europeos, sino que además habrán notado ya la imperiosa necesidad de mejorar el servicio exterior mexicano para desempeñarse con similares parámetros de calidad y de esta manera, poder interactuar con servidores públicos de otros países, en mejores condiciones.

La diplomacia se convirtió en un factor vital para la estabilidad del gobierno y su consolidación. Naturalmente, México no tenía opción entre la confrontación y la negociación ya que era imposible aislarse de la frontera norte que comparte con Estados Unidos.

Para 1934, cuando el Partido Nacional Revolucionario había abierto el camino a las instituciones dejando atrás la etapa de los caudillos, la carrera administrativa del servicio

---

<sup>23</sup> Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 498.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 516.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 507.

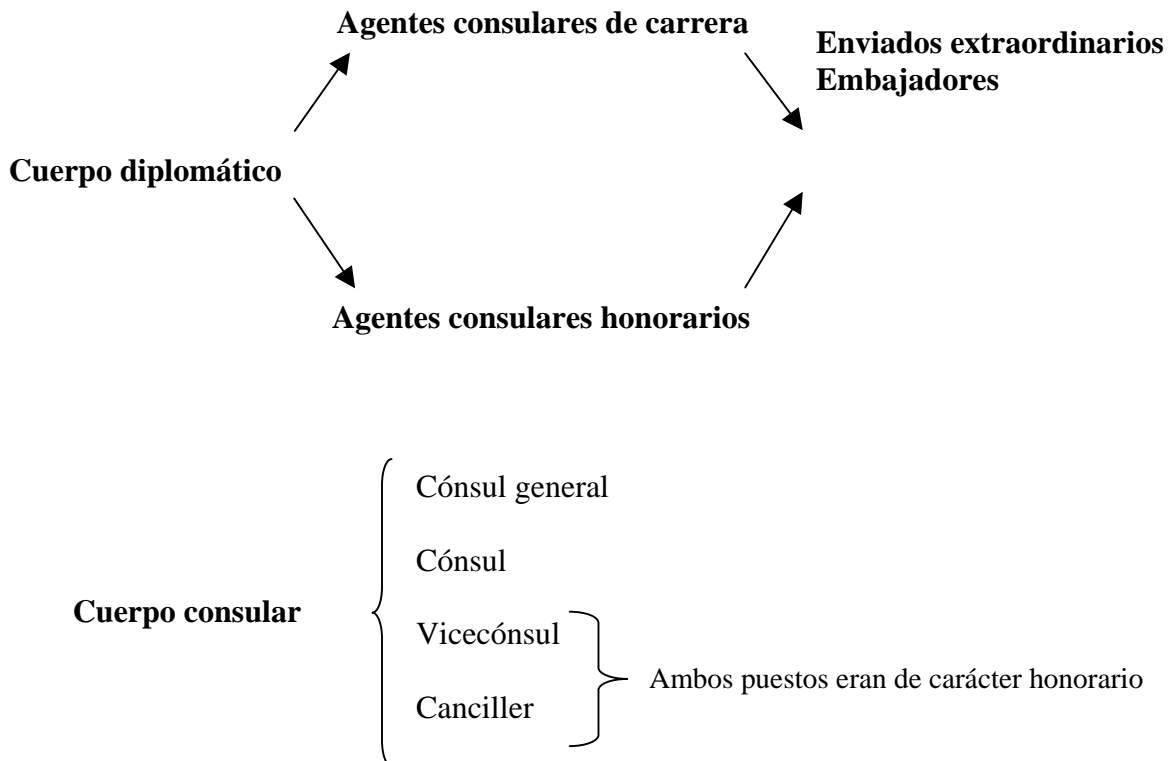
exterior atravesaba por un nuevo avance, pues el viejo esquema de dos carreras relativo a lo exterior, la diplomática y la consular, se verían fusionadas en una sola, integrada por:

- a) Funcionarios diplomáticos
- b) Funcionarios consulares
- c) Visitadores
- d) Empleados del servicio exterior, y
- e) Personal auxiliar

La reorganización de la carrera administrativa del servicio exterior trajo consigo una nueva clasificación en forma horizontal, pues hacia una diferencia entre funcionarios y empleados de carrera. En forma esquemática, el cuerpo diplomático y el cuerpo consular quedaron estructurados de la siguiente manera:

**Gráfico 5**

**LOS CUERPOS DIPLOMÁTICO Y CONSULAR SEGÚN LA REFORMA DE 1934**



Fuente: "Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular, de enero 25 de 1934, y 'Reglamento' de la misma, de enero 31 de ese año", en *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, 2 tomos, tomo I, México, 1981, pp. 235-597.

## 5.2. La capacitación y la formación para el Servicio Exterior Mexicano

### 5.2.1. El papel del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos

El cuerpo diplomático ha tenido, en la capacitación, la formación y la profesionalización, los medios para conducirse de manera óptima en el desempeño de sus cargos, de forma que se ha constituido en un cuerpo homogéneo con un alto grado de especialización en cuanto a conocimientos y al cumplimiento de sus finalidades.

Para disponer de los mejores servidores públicos hay que reclutar y seleccionar a los mejores hombres y mujeres, pero también desarrollar y formar ampliamente a quienes ya forman parte de la administración pública, en particular es de mayor importancia este hecho cuando se tiene un servicio civil de carrera.<sup>26</sup>

Ante en la necesidad de contar con servidores capaces, con actitud de servicio, conocedores de otros idiomas además del propio, y con amplio conocimiento de la cultura universal; el 2 de diciembre de 1975 se creó el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), y cuyas funciones quedaron plasmadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores que al calce enunciaba:

Artículo 34: Corresponde al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos: Programar e impartir cursos de capacitación y de actualización de conocimientos para los miembros del Servicio Exterior Mexicano; Apoyar a la comisión consultiva de ingreso en la organización y desarrollo de los concursos públicos generales para ingresar al Servicio Exterior a que se refiere la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; Llevar a cabo el control y actualización de los expedientes y documentos relativos a los participantes en los cursos que ofrezca.<sup>27</sup>

En 1980, la promoción para ingresar al Servicio Exterior Mexicano pasó de la aplicación de un solo examen de resultados definitivos a una serie de pasos en donde la capacitación que impartía el IMRED era una de las principales exigencias para aquellos aspirantes del servicio.

Sustentado en la Ley del Servicio Exterior Mexicano se hizo explícito para ingresar al IMRED el siguiente requisito: “Los aspirantes a ingresar al Servicio Exterior Mexicano que son los admitidos al Curso de Formación Diplomática en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos mediante la previa aprobación de las dos primeras etapas de ingreso poseen las características siguientes: han concluido una licenciatura dentro del universo de todas las especialidades, tienen conocimientos de cultura general; provienen de diversas universidades nacionales y del exterior; algunos cuentan con posgrados, experiencias profesionales y

<sup>26</sup> José Mejía Lira, “Servicio civil y evaluación de la capacitación”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

<sup>27</sup> “Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular, de enero 25 de 1934, y ‘Reglamento’ de la misma, de enero 31 de ese año”, en *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, 2 tomos, tomo I, México, 1981, pp. 235-597.

laborales diferentes; dominan lenguas extranjeras, y poseen la disposición de ánimo para desarrollarse en el servicio de carrera”.<sup>28</sup>

El examen aplicado a los aspirantes es diseñado por representantes de las instituciones de educación superior legalmente reconocidas que imparten dentro de su currícula la carrera de Diplomacia o Relaciones Internacionales. Asimismo, dichos representantes tendrán la responsabilidad de calificarlos.

Lamentablemente, el Instituto, como principal canal de acceso al servicio exterior, ha ido formulando sus cursos sobre la marcha, tratando de responder a las necesidades inmediatas del SEM, lo que no ha permitido que se diseñe una currícula específica para los nuevos integrantes, de ahí que los conocimientos recibidos de una generación a otra difieren enormemente, “el diseño curricular se ha hecho en vista a objetivos más o menos establecidos, pero siguiendo en cada ocasión criterios diversos”.<sup>29</sup>

La diversidad de profesionistas egresados de planteles de nivel universitario que pueden ingresar es una necesidad del servicio, considerando la pluralidad de campos de conocimiento que se requieren, sean de ciencias sociales, naturales o humanidades. “La finalidad de esta apertura es la de formar un servicio exterior multidisciplinario necesario en nuestro momento histórico”.<sup>30</sup>

Es importante destacar que la movilidad dentro del Servicio Exterior Mexicano incluye también la permanencia generalizada y el crecimiento de su personal. Esta tendencia a la permanencia permite a la cancillería y al Instituto Matías Romero programar cursos de manera periódica, en donde los alumnos puedan dedicar mayor tiempo a las tareas académicas y cumplir eficientemente con el trabajo regular dentro de sus funciones.

En resumen, los pasos para ingresar al Servicio Exterior Mexicano son:

1. Lanzamiento de convocatoria de concurso de la SRE
2. Aprobar el examen de conocimientos avalado por las escuelas de educación superior y un jurado calificador
3. Ingresar al curso de formación diplomática, (con una duración de seis meses) en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos
4. Pasar un año dentro de la cancillería realizando prácticas profesionales
5. Ingresar al SEM

---

<sup>28</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, México, 1994.

<sup>29</sup> Patria Galeana, “La Secretaría de Relaciones Exteriores y la política exterior de México”, en *Revista de Administración Pública. La Administración de las Relaciones Exteriores*, núm. 85, INAP, julio-diciembre, 1993.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 20.

### **5.2.2. Reestructuración del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos**

Al comparar el organigrama del IMRED de 1988 con el actual, se puede observar que hoy día, el IMRED cuenta con una presidencia, con lo que aparece una figura de máximo nivel directivo, pudiendo de esta forma tener una vinculación externa de mayor categoría (véanse los organigramas).

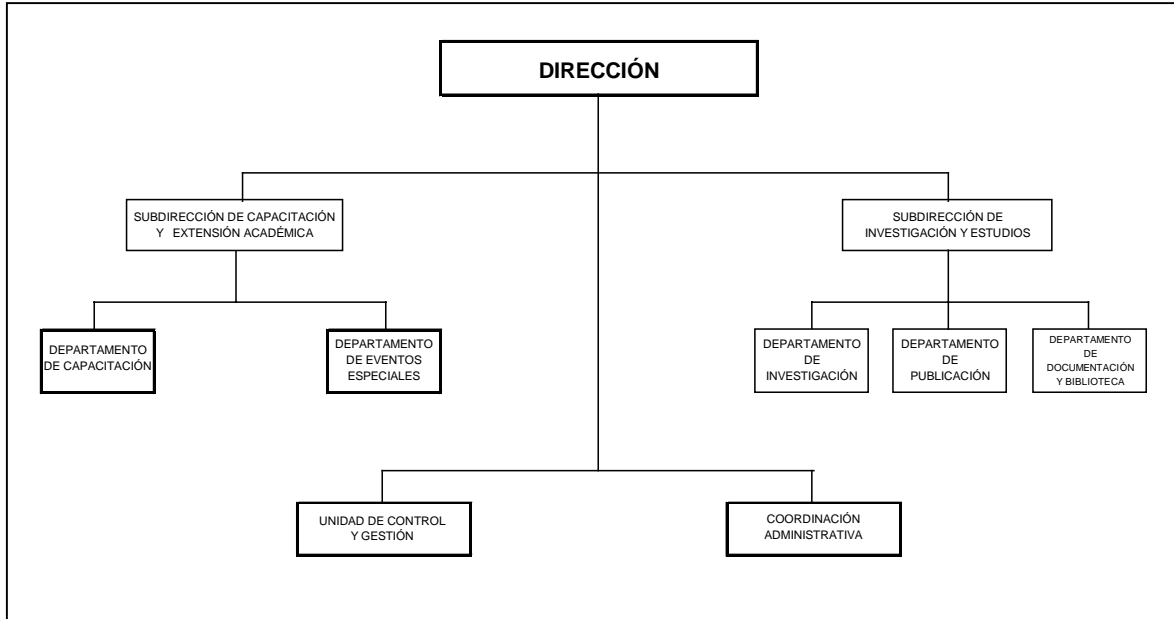
Por otro lado, las funciones de capacitación se transforman en funciones de formación, lo que denota una ampliación de alcance. Es decir, la formación es una etapa más completa en el desarrollo de los recursos humanos, al contrario de la capacitación, que sólo se aboca al aumento de habilidades en vez de motivar el poder transformador de los educandos. Así se nota una mejora en el organigrama del IMRED, pues la Subdirección de Capacitación y Extensión Académica desapareció y ahora existe la Dirección de Formación Diplomática, al mismo tiempo se eliminó el Departamento de Capacitación y queda en su lugar la Subdirección de Formación Diplomática.

De una a otra estructura, desaparece el Departamento de Eventos Especiales, con lo que se reconoce que no se justifica un órgano para actividades que por definición ocurrirían excepcionalmente. Otra reducción correspondió a la Unidad de Control y Gestión que seguramente se habrá incorporado a la Coordinación Administrativa. Como se apreciará, de manera esquemática más adelante, en 1988 existía la Subdirección de Investigación y Estudios con un Departamento de Investigación; ahora ya no figura esta función, mientras que se crea una Subdirección de Cursos Especiales. Salvo este último cambio, los demás hacen pensar en que la reestructuración consolida al IMRED y que sus actividades ahora son de mayor alcance, aunque también parece ser una estructura de mayor costo financiero dado que anteriormente, por ejemplo, sólo había dos subdirecciones y una dirección, mientras que ahora hay cuatro subdirecciones, una dirección general y además una presidencia.



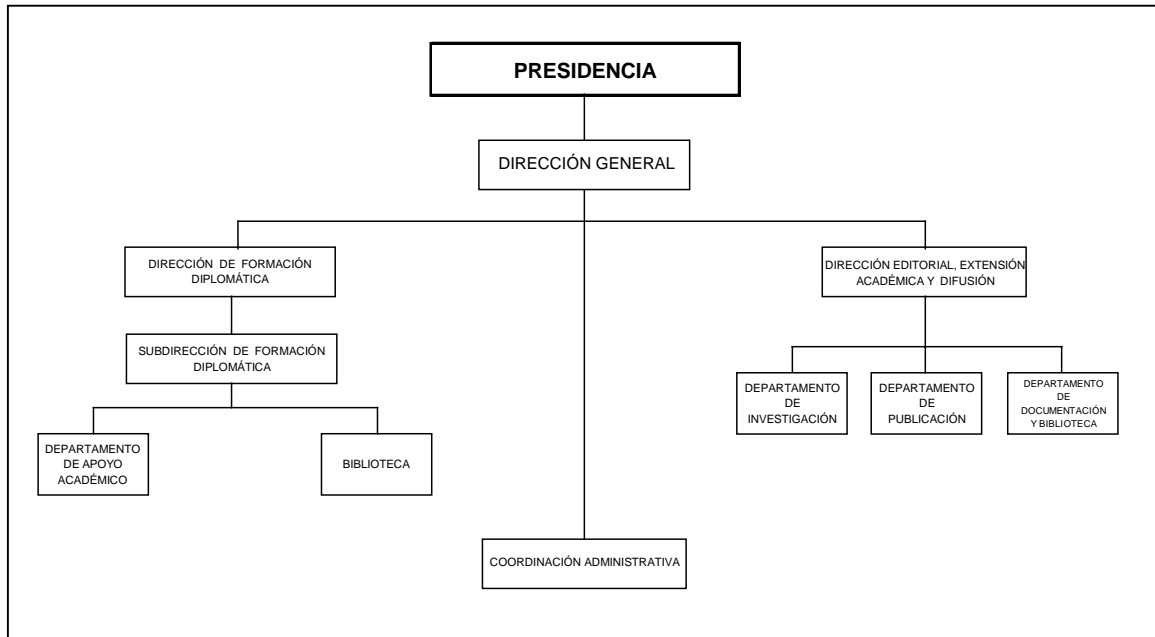
**Gráfico 6**

**INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS  
(ORGANIGRAMA 1988)**



Fuente: Edwvigis Rodríguez Guerrero, *et al.*, *El reglamento del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y el proceso creativo que lo originó*, trabajo terminal, UAM-Azcapotzalco, México, 7 de enero de 1988, p. 171.

**ORGANIGRAMA ACTUAL DEL INSTITUTO MATIAS ROMERO**



Fuente: Este organigrama es diseño de Edwvigis Rodríguez, con base en la información ofrecida por el IMRED en su página electrónica.

### 5.3. Consolidación de la profesionalización en el Servicio Exterior Mexicano

El 7 de julio de 1955 se creó la Asociación de Funcionarios Diplomáticos Mexicanos A.C. la cual posteriormente se transformaría en la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM), integrada exclusivamente con miembros de carrera dentro del servicio exterior. La ASEM desde sus inicios procuró conformarse como gremio dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con su labor desataría la discusión sobre el sistema de carrera profesional en el Servicio Exterior Mexicano.

En el mes de febrero de 1980, la ASEM se reunió con el presidente José López Portillo, proponiendo “enmiendas para menguar la facultad presidencial de nombrar funcionarios con rango inferior al de embajador o cónsul general, que contempla el artículo 21 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior”.<sup>31</sup> Asimismo, proponía que del total de plazas diplomáticas y consulares, sólo 10% fueran asignadas por el ejecutivo, dando prioridad a los miembros de carrera para ocupar puestos a partir de jefaturas de departamento y superiores.

Esta añeja propuesta para disminuir el porcentaje del personal designado por acuerdo presidencial, continúa latente pero aún no se han dado las circunstancias idóneas para pensar que se superará este inconveniente y así disminuir la facultad presidencial sobre estos nombramientos.

Además, las asignaciones del personal temporal se dan en una especie de caída en cascada, pues el secretario de Relaciones Exteriores también cuenta con este tipo de facultades para allegarse de un leal equipo de colaboradores. Así se muestra en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en cuyo artículo 4º menciona: “Con excepción del rango de embajador, cónsul o representante permanente, que requerirán el acuerdo del Presidente de la República, el Secretario expedirá los nombramientos temporales en cualquier otro rango en las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa”.<sup>32</sup> Nuevamente se confunde la lealtad al funcionario con la lealtad al país.

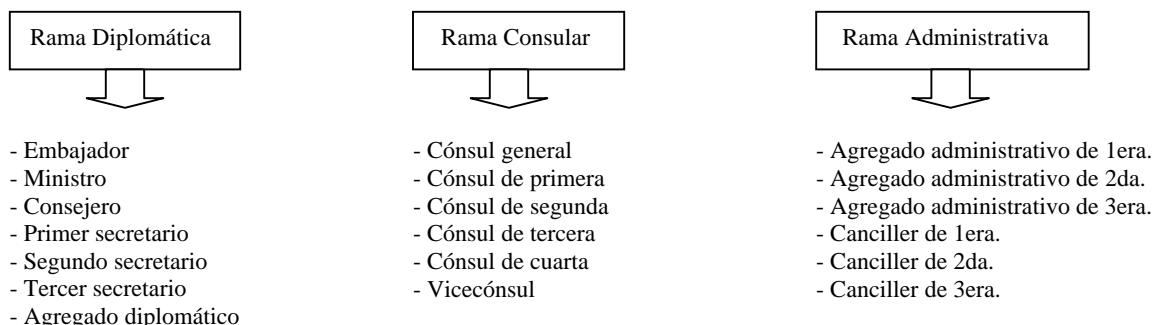
En 1982 se expidió la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, en ella se “establecían tres ramas distintas y paralelas de carrera: la Rama Diplomática, la Rama Consular y la Rama Administrativa”.<sup>33</sup> De forma esquemática, hacia 1982, el servicio exterior mexicano quedó integrado de la siguiente manera:

---

<sup>31</sup> *Propuesta de la ASEM para limitar designaciones presidenciales de funcionarios*, fecha de su publicación: 17 mayo 1980, revista Proceso núm. 185, consultado el 10 enero 2002. Disponible en: [http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).

<sup>32</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, 20 de agosto de 2002, México, Distrito Federal.

<sup>33</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consultado el 23 enero 2003. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>.

**Gráfico 7****PUESTOS DE CARRERA SEGÚN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO (1982)**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1982.

Por entonces, la carrera del servicio era precedida por concursos públicos generales divididos en tres etapas: “un examen de admisión al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; cursos especializados de capacitación durante un semestre, como mínimo, y un examen oral para optar a la categoría de agregado diplomático o vicecónsul”.<sup>34</sup> Ya en esta etapa se reconocía que para el ingreso no bastaba la selección, sino que también se necesita la capacitación para dar inicio a la carrera.

Esta reforma intentó “dar una mayor unidad al Servicio Exterior, adecuarlo a la organización que prevalece en la mayoría de los países del mundo y lograr una más amplia versatilidad en las tareas diplomáticas y consulares”.<sup>35</sup> Aquí se puede ver que el SEM está sujeto a la influencia de sus homólogos de otros países, lo cual, como se dijo antes, tal vez ayudó a su profesionalización ocurrida antes que en el resto de la administración pública.

Posteriormente, en el reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de 1992 se estableció además, una “rotación programada del personal que evite su desarraigo del país, favorezca su equilibrada rotación entre áreas geográficas diversas y atienda las necesidades del servicio...Estas *entradas laterales* darán las bases para captar talento y experiencia”.<sup>36</sup>

Además, daba pie a separar de sus funciones a aquéllos que no se presentaran a exámenes de ascenso en un plazo de siete años, ya fuera por no aprobar satisfactoriamente el concurso, o por contar con un expediente deficiente.

Como ya se expuso antes, a lo largo de la historia diplomática y política de nuestro país, se presentaron factores específicos que hicieron posible la carrera en Relaciones

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> Retomado del “Reglamento de la ley Orgánica del Cuerpo Diplomático” del 14 de enero de 1992, artículo 6º, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Compilación de Disposiciones Relativas al Servicio Exterior Mexicano*, México, t. II, p. 77.

<sup>36</sup> *Idem.*

Exteriores a diferencia del resto de la administración pública mexicana, los cuales podemos resumir de la siguiente manera:

- La necesidad de reconocimiento diplomático y apoyo estratégico (presión a los enemigos de la causa, adquisición de armamento, etcétera) que los movimientos revolucionarios requerían por parte de las potencias extranjeras.
- La necesidad de mantener el prestigio y confiabilidad del gobierno mexicano ante la comunidad de naciones.
- La adopción de la profesionalización mucho antes del nacimiento del corporativismo mexicano (Álvaro Obregón).
- El logro de establecer en la Constitución que tanto las fuerzas armadas, la marina y el personal diplomático, se regirán bajo un status distinto al del resto de los servidores públicos.

En las más recientes convocatorias para el concurso público de ingreso a la Secretaría de Relaciones Exteriores se imponen como requisitos básicos: “ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser menor de 30 años, aunque se exime de este requisito a quienes prestan sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores o en alguna de sus representaciones en el exterior, a los que tengan estudios de posgrado y a los que estime conveniente la propia Secretaría”.<sup>37</sup>

Conforme se va avanzado en el proceso de ingreso, los requisitos van aumentando. “Se necesita, además, tener buenos antecedentes, ser apto mental y físicamente para desempeñar las funciones del servicio exterior, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, tener un grado académico de nivel licenciatura por lo menos, acreditar el dominio de un idioma diferente al español y la traducción de otro, entre los siguientes: alemán, árabe, chino, francés, inglés, japonés, portugués o ruso”.<sup>38</sup> La apertura hacia los egresados de cualquier licenciatura obedece a la diversidad de profesiones que ahora se requieren en el Servicio Exterior Mexicano.

En la última década no han sido excepcionales los concursos públicos generales de ingreso al Servicio Exterior Mexicano de carrera, para cubrir plazas en su mayoría de agregado diplomático. Un ejemplo claro de este aumento significativo en la apertura de plazas se dio entre 1990 y 1992, que equivalían al doble del total de las que fueron ofrecidas durante los doce años previos a 1990.<sup>39</sup>

Dentro del concurso de méritos para ascenso, en las categorías de primer secretario, consejero y ministro, así como sus equivalentes en la rama consular, se lleva a cabo una revisión del expediente de cada aspirante, asignando hasta un 67% de calificación, considerando sus méritos y eficiencia demostrados a lo largo de su carrera dentro del servicio, asimismo se analizan las capacidades de mando o para asumir responsabilidades mayores;

---

<sup>37</sup> Patria Galeana, *op. cit.*, p. 19.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.20.

<sup>39</sup> Para mayor información de porcentajes y número de plazas ofrecidas en concursos por el Servicio Exterior Mexicano de 1980 a 1992, véase anexos de Patria Galeana, *op. cit.*

obra publicada y sólo en igualdad de circunstancias, la antigüedad en el servicio. A este último respecto —la antigüedad— cabe hacer mención que pese a que pudiera significar una permanencia inmerecida en el servicio, este fantasma se elimina al mencionar esta opción *sólo en igualdad de circunstancias*, situación que es muy rara, pues es difícil que dos individuos cuenten con méritos idénticos para competir por un puesto.

El 33% de calificación restante será producto de un ensayo sobre un tema actual de política exterior; el concursante deberá sustentarlo ante un jurado y posteriormente se someterá a un examen oral que versará sobre una diversidad de temas referentes a la política exterior. Así se observa que, “la estructura de las calificaciones favoreció, preferentemente el desempeño de los postulantes a todo lo largo de su carrera, sus méritos acumulados y su capacidad demostrada en el ejercicio diario. La inercia y el simple acumular años de antigüedad dejó de ser suficiente para obtener una promoción”.<sup>40</sup>

El desarrollo del SEM presenta un escenario de logros y rezagos, es decir registra grandes intentos por la profesionalización a la vez que fuertes obstáculos para el cambio, entre los primeros se tiene la reforma al Servicio Exterior durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), para romper con “el clientelismo, el amiguismo y el nepotismo que regían muchos de los nombramientos dentro de la diplomacia mexicana”.<sup>41</sup> Fernando Solana —el entonces canciller— se comprometió a profesionalizar el SEM, esa fue una meta prioritaria al tomar posesión de su cargo, pues el personal de carrera se encontraba “según fuentes allegadas en ese momento ... en condiciones lamentables”.<sup>42</sup>

En el libro de Omar Guerrero *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores* se exponen ciertas cuestiones que para la presente investigación son notables. El embajador Alejandro Carrillo Castro hizo ciertos comentarios en la presentación del citado libro y que aquí se rescatan.

“... de los 102 embajadores que en 1987 integraban la rama diplomática de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 66 lo eran “de carrera” y 36 “a la carera”, como se nos conoce a quienes lo somos exclusivamente “por acuerdo presidencial”.<sup>43</sup> Es decir 35% de los embajadores podían ser nombrados y removidos a voluntad del presidente, lo que constituye motivo de inconformidad permanente de quienes han logrado su carrera a base de méritos institucionales.

Es evidente que el mismo embajador Carrillo Castro se sintiera aludido por las acotaciones del Dr. Omar Guerrero y en elegante defensa pronunció que “no resulta pues desusual ... que un tercio de quienes solemos ostentar actualmente el cargo de embajadores de

---

<sup>40</sup> Patria Galeana, *op. cit.*

<sup>41</sup> Lucía Luna, *El 30% de los diplomáticos no es de carrera: Salinas se comprometió a profesionalizar el servicio*, fecha de su publicación: 3 abril 1993, revista Proceso núm. 857, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: [http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Alejandro Castro, “Comentarios sobre el libro *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores* de Omar Guerrero”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 85, 1994, México, INAP, p. 165.

México ... lo seamos no por méritos en el servicio exterior sino por méritos, lo que para algunos serían “deméritos”, en el servicio interior de la administración pública de México”.<sup>44</sup>

Constriniéndose a la ley, los comentarios del embajador se inclinaron hacia la justificación jurídica: “hasta 1987 era común que dos tercios de los embajadores de la rama diplomática lo fuesen de ‘carrera’ en tanto que el tercio restante lo constituían los embajadores que lo eran ‘por acuerdo presidencial’ ... esta circunstancia varió sensiblemente desde 1988, año a partir del cual un número importante de cónsules generales de nuestro servicio exterior fueron designados, al igual que ocurre normalmente con un tercio de los embajadores de la rama diplomática, por el propio Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que expresamente la ley le otorga para hacerlo”.<sup>45</sup>

Como bien mencionaba el embajador Carrillo Castro, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, faculta al presidente de la república para nombrar al *personal temporal*<sup>46</sup> dentro de la SRE, y el artículo 7º de dicha ley expresa:

El personal temporal será designado por acuerdo del Presidente de la República. Dicho personal desempeñará funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos...<sup>47</sup>

Aunque cabe destacar que fue precisamente en este periodo cuando se fortaleció la formación académica que brindaba el Instituto Matías Romero, el cual como que se hizo referencia con anterioridad, “amplió la inscripción a egresados de todas las áreas de formación universitaria, más allá de las tradicionales ciencias sociales”.<sup>48</sup>

Fue a partir de 1992 cuando por primera vez en la historia del SEM, se diseñó un Programa de Rotación Anual para los Cuadros Permanentes,<sup>49</sup> con miras a:

- Programar, de manera organizada y racional, los traslados del personal.
- Procurar que en la medida de lo posible, la mayor parte de los traslados se efectúen una sola vez al año en los meses de verano.
- Cubrir en forma óptima y planeada las necesidades del personal tanto de las representaciones en el exterior como de la propia Secretaría tomando en consideración los perfiles, la especialización, los idiomas inclusive los intereses profesionales de cada uno de los miembros del SEM sujetos a un posible traslado, y

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p.166.

<sup>46</sup> Como el lector recordará, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores existen tres tipos de personal: el de carrera, que es permanente, el temporal y el asimilado; como menciona la Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 4º.

<sup>47</sup> “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, en *Revista de Administración Pública*, “La Administración de las relaciones exteriores”, México, INAP, 1994, p. 178.

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> Patria Galeana, *op. cit.*

- Evitar desarraigos o conformismos y desinterés profesional después de permanecer varios años en una misma adscripción.

La reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano promulgada el 12 de noviembre de 1997 define al Servicio Exterior Mexicano como “el cuerpo permanente de funcionarios de Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior”.<sup>50</sup>

Pero aun diez años después de creado el Programa de Rotación Anual, en 2002, las reformas dentro del Servicio Exterior Mexicano están a la orden del día. Es importante destacar que debido al hecho de que el SEM se regula por leyes y ordenamientos jurídicos distintos al del resto de la administración pública federal, la nueva lucha de los miembros de carrera de la SRE se vuelca hacia la petición de crear un “ombusman para el SEM de carrera que, en calidad de instancia autónoma, revisara e hiciera recomendaciones a manera de árbitro imparcial con respecto a decisiones de las autoridades que en ocasiones pueden ser injustas y violatorias de los derechos laborales del personal”.<sup>51</sup> La citada propuesta no ha sido aprobada aún, no obstante que la Comisión de Reforma del Servicio Exterior Mexicano aceptó, ante el ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, que “las disposiciones legales y reglamentarias no se aplican por igual a todos y (que) ha existido un alto grado de discrecionalidad y favoritismo”.<sup>52</sup> Parece que las normas y sus estructuras son manipuladas por intereses personales y/o de grupo.

El Servicio Exterior Mexicano hoy día está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado. El interés se centra básicamente en el primero, ya que se define como permanente y a su vez se divide en las ramas diplomático consular y técnico administrativa.

### Gráfico 8

#### ESTRUCTURA ACTUAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO



Fuente: Elaboración propia a partir del Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, 20 de agosto de 2002, México, Distrito Federal.

<sup>50</sup> “Ley del Servicio Exterior Mexicano”, *op. cit.*, p.13.

<sup>51</sup> Ismael Orozco Guzmán, *De Ismael Orozco Guzmán*, fecha de su publicación: 23 junio 2001, revista Proceso, núm. 1286, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: [http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).

<sup>52</sup> *Idem*.

El actual sistema del SEM está organizado en el esquema de cuerpos, lo cual consolida la carrera de profesionalización de quienes ingresan a dicho servicio.

Durante su encargo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda intentó avanzar en la profesionalización del SEM. El proyecto tuvo algunos resultados sorprendentes, y entre ellos destaca el examen de regularización para los miembros que no eran de carrera propiamente dicho, el citado examen fue aplicado a 240 funcionarios de los cuales 115 resultaron reprobados y otros 36 no se presentaron, de esta manera más de cien funcionarios quedaron fuera del sistema de carrera, entre ellos hubo quienes tenían entre 20 y 25 años de antigüedad en el servicio. Aunque en porcentajes se aumentó de 50 a 75% los miembros de carrera en el SEM, en cifras reales se nota que la conclusión de las misiones entre los funcionarios diplomáticos y consulares por acuerdo presidencial o por designación del titular del ramo, aumentaron en gran medida. Castañeda mencionó que “el examen fue diseñado para que *cualquier persona* con conocimientos *mínimos* de cultura general, historia contemporánea, relaciones internacionales, economía, geografía universal y de México”<sup>53</sup> se encontrara en posibilidades de aprobar. Pero si el examen no fue diseñado para especializar y comprobar los conocimientos que la experiencia acredita, entonces su aplicación es un ejercicio incompleto. Como se puede observar, aún hay obstáculos en el intento de profesionalizar al SEM.

Es de suponer que la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, habrá de crear condiciones propicias en el gobierno para ampliar el alcance y la mejoría de la carrera dentro del SEM. No obstante que se mantengan demasiados puestos de designación por parte del presidente, la carrera del SEM está consolidada y asegura el buen desempeño del personal que en él participa. Falta ampliarla a muchos de los puestos que deben ser cubiertos por personal de carrera como ocurre en otros países de gran prestigio diplomático.

Los cambios que ahora se argumentan para enfatizar el papel de las representaciones mexicanas en el exterior hacia la promoción de actividades económicas no quiere decir que estas funciones deban ser entregadas sólo a economistas.

Una vez que se cuente con profesionales de la diplomacia, es más fácil enfatizar su papel como promotores del intercambio económico el que sabrán realizar con mayor efectividad conociendo el funcionamiento de los otros gobiernos.

Toca ahora enmarcar las necesidades de promoción económica (e intercambio) en la racionalidad del funcionamiento de los gobiernos de México y de los otros países para aprovechar el potencial que éstos tengan para dicha promoción.

Como acertadamente menciona Omar Guerrero, “el servidor público especialista por excelencia es el diplomático, y los planteles donde es formado constituyen el tipo más puro y

---

<sup>53</sup> Francisco, Ortíz Pinchetti, *Exclusivismo en el manejo de los cargos. Con un examen elemental, Relaciones hace de carrera el Servicio Exterior*, fecha de su publicación: 17 mayo 1980, revista Proceso, núm. 185, consultado el 10 enero 2002. Disponible en: [http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).



desarrollado de escuela profesional de servicio público especial”.<sup>54</sup> Razón de más para fomentar en el resto de la administración pública nacional, la conformación de un servicio civil de carrera. La trayectoria de la profesionalización dentro del Servicio Exterior Mexicano ofrece los satisfactorios resultados que en esta área se han obtenido.

A pesar de las condiciones excepcionales de las que goza un reducido número de servidores públicos dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el resto de la administración en México prevalece el denominado sistema de patronazgo o en su versión más negativa, el sistema de botín o *spoils system*. Como bien sabemos, en nuestro país, los servidores públicos que desempeñan sus funciones en los tres ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal— se ven amenazados por una fuerte incertidumbre laboral, que es propicia “a la designación política o sistema de patronazgo ... que en más de las veces privilegia la confianza y no los méritos profesionales de las personas”.<sup>55</sup> Situación que se espera que pronto habrá de superarse.

#### 5.4. Balance temático

La concepción de las relaciones exteriores como instrumento para buscar apoyo extranjero a las reivindicaciones populares de los mexicanos, por lo menos data de 1810. El interés en las relaciones exteriores explica la atención que le dedican los diversos gobernantes de México a través de la historia nacional.

En términos generales, especialmente de 1822 a 1910, el servicio exterior va evolucionando aunque en forma vacilante hacia la profesionalización, aunque algunos progresos se perdieron una vez que sus promotores perdieron el gobierno en forma violenta o pacífica.

En esta prolongada etapa (1870-1920) se llega a la inclusión de requisitos de formación y superación de algunas incipientes pruebas para los *ingresantes* que resulta dudosa su exigencia sistemática.

Durante y después de la Revolución Mexicana, dado el papel intervencionista de Estados Unidos y la solicitud de su apoyo de varios de los caudillos nacionales, las relaciones exteriores alcanzan un nivel de prioridad pocas veces igualado anteriormente. El presidente Álvaro Obregón logra en 1922-1923 el reconocimiento diplomático y él mismo elogia la profesionalización de la diplomacia mexicana, una vez que la había dotado de la correspondiente ley en la que se establecen los antecedentes del actual sistema de carrera.

El siguiente gran avance para la profesionalización ocurrió con la creación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos en 1975, el cual se abocó a la capacitación y formación de los integrantes del Servicio Exterior Mexicano, así como auxiliar el proceso de

<sup>54</sup> Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 484.

<sup>55</sup> Rafael Martínez Puón, “Retos y dilemas de la formación y profesionalización de los recursos humanos para administración pública en México”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

administración al propio servicio; aunque según Galeana Patria y Alfonso Sánchez Mújica afirmaban en 1993 que al Instituto le faltaba una currícula estable y consolidada.

A través del IMRED, la carrera diplomática también muestra su adelanto respecto al resto de la administración pública, puesto que aún en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, no se contempla alguna entidad para el perfeccionamiento profesional o académica para la capacitación y desarrollo de los funcionarios de carrera.

El IMRED es también insignia de madurez de la profesionalización del Servicio Exterior Mexicano.

Por otra parte, desde 1980 la Asociación del Servicio Exterior Mexicano ha pugnado porque se reduzca la proporción del personal del servicio sujeta a la designación del presidente para quedar en 10%. Sin que se haya concedido esta mejora, el conflicto entre las necesidades “políticas” de los gobernantes y el respeto al sistema de méritos se ha visto afectada con la llegada al cargo de algunos presidentes como en el caso de Vicente Fox; gracias a la salida de varios funcionarios reprobados por el examen ideado por Jorge Castañeda. Por su parte, el canciller Derbez se extralimitó al cesar en el cargo a un gran número de cónsules en Estados Unidos al grado de provocar la queja de algunas comunidades de mexicanos residentes en ese país.

El Programa de Rotación Anual para los cuadros permanentes, que se estableció en 1992, y la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1997, conforman las condiciones actuales de la carrera que ha quedado consolidada y regularizada, por ejemplo a través de los concursos de ingreso que se aplican anualmente. Sin embargo, no hay duda que existe muchos puestos que pudieran incluirse en el sistema de carrera para ahorrarle a México los espectáculos que ofrecen algunos embajadores improvisados designados por el presidente de la república.

## **CAPÍTULO VI: LA PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE MÉXICO**

### **6.1. De la incipiente profesionalización a la partidización del servidor público**

#### **6.1.1. Los primeros tiempos (1769-1855)**

Como es sabido, el ejercicio de la administración pública durante la época colonial, estaba casi completamente vedado a quienes no fueran peninsulares o criollos, aunque, éstos no podían aspirar más que a cargos de ínfima categoría, según lo establecido por las normas reales sin embargo, las inspecciones de los reformadores borbónicos de la segunda mitad del siglo XVIII, encontraron múltiples violaciones a ésta y otras disposiciones. La Nueva España:

...era una sociedad en la que el príncipe consideraba al gobierno como su patrimonio privado y a los funcionarios como sus servidores familiares. Las disposiciones que limitaban el poder del virrey constituían un freno político pero no negaban el carácter patrimonialista del gobierno virreinal. Y no lo negaban porque el virreinato reproducía las características y las estructuras políticas de la metrópoli, acentuadamente patrimonialistas. En un mundo de fijas jerarquías, pero sujetas a los cambios que dictaba la gracia o el capricho del gobernante, las privanzas se traducían no sólo en prestigio, influencia y poder, sino fatalmente en bienes materiales.<sup>1</sup>

Enrique Florescano coincide al señalar que en la etapa virreinal, la estructura gubernamental era considerada como un patrimonio particular de los reyes de España y el virrey sólo gobernaba en representación de aquéllos. En esa época, dominaba el régimen de privilegio, combinado con sistemas de corrupción que se habían desarrollado muy probablemente por la lejanía entre la Corona y las autoridades virreinales. Por entonces el acceso al botín se confundía con las concesiones otorgadas por el rey, es decir, un derecho patrimonial de la Corona ejercido con la venta de los cargos, se combinaba con el usufructo ilícito que los funcionarios coloniales hacían en cada oportunidad que tenían. Desde entonces se había instituido lo que en la época se llamaba “compadraje”.<sup>2</sup>

Las situaciones de emergencia económica que padeció la Corona española, sometida a frecuentes guerras por las potencias enemigas de Europa, la llevaron a demandar mayores fondos de las colonias, de hecho, la venta de cargos fue una determinación de Felipe II para ello. Por eso, cuando los reformadores borbónicos, plantearon la necesidad de pagar sueldos suficientes a los alcaldes mayores y calcularon los desembolsos que hubiera significado esto, no hubo apoyo de la Corona para esta reforma.

<sup>1</sup> Octavio Paz, citado por Gina Zabłudovsky, *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*, México, UNAM/ FCE, 1989, p. 113.

<sup>2</sup> Vid. Rodolfo Figueroa, *Prioridades nacionales y reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, México, El Colegio de México, 1981, p. 61.

Durante la mayor parte de la dominación colonial hasta mediados del siglo XVIII, se desarrolló un sistema de organización en buena medida caótico y contradictorio, en el cual las leyes no estaban codificadas, por ejemplo, la primera compilación de las Leyes de Indias, se realizó en España en la segunda mitad del siglo XIX, mucho después de que México había logrado su independencia.

Hay quienes sugieren que esta falta de claridad, sujetaba a unas autoridades con otras, permitiendo a los niveles metropolitanos arbitrar y a su vez balancear unas con otras. Los traslapes de atribuciones entre las diversas autoridades en las colonias, así como la escasa claridad de los ámbitos de competencia hacía de la marcha de los asuntos públicos una tortura.

Fue hasta el reinado de Carlos III, cuando, bajo la influencia del racionalismo francés, se comenzó a poner orden en la intrincada organización administrativa de la época. Como era de esperarse, estas famosas reformas borbónicas molestaron a muchas personas en la Colonia cuando afectaron sus intereses creados, por lo que en ciertos momentos los reformadores del rey llegaron a ser odiados y burlados algunas de sus enmiendas, mientras que otras correcciones no fueron aprobadas por temor a causar mayor descontento. En este sentido:

La recompensa de servicios mediante el otorgamiento de prebendas y la dotación de privilegios, uno de los rasgos típicos de la forma de dominación tradicional bautizada como patrimonialismo, arraigó en Nueva España con gran fuerza y creó grupos y cuerpos extraordinariamente diferentes. Así en lugar de un proceso que hiciera a todos los ciudadanos (*sic*) iguales ante la ley y el Estado burocrático, los Habsburgo promovieron una diferenciación estamentaria de la sociedad. Cada uno de los grandes grupos étnicos: indios, españoles, negros y castas fue protegido...<sup>3</sup>

A pesar de lo anterior, en esos años se instituyeron prácticas de ascenso riguroso en la burocracia del entorno del virrey, reconociendo la propiedad del cargo, gracias a la que sus beneficiarios quedaron a salvo del despido arbitrario, así, las condiciones generales del régimen de dominación, particularmente el gubernamental, tan opuesto a los sistemas de méritos abiertos a las personas más capacitadas y eficientes que eran lo usual del orden colonial, pudieran llevar a pensar que no podía existir la carrera administrativa, pero Omar Guerrero, sin titubear, afirma que en 1756, con la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España, nace la carrera administrativa. “Lo que siempre cuidó la Corona —y es típico del patrimonialismo pero no del sistema estamental— es que los cargos públicos no fueran hereditarios y que los administradores no se apropiaran de los medios administrativos”.<sup>4</sup>

No hay duda de que las reformas borbónicas son la insignia de una nueva época del régimen colonial, a partir de las cuales el rey abre paso a la racionalidad administrativa y

<sup>3</sup> Enrique Florescano, *citado por* Gina Zabudovsky, *op. cit.*, p. 110.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 111.

organizativa de la administración; con nuevas leyes y requerimientos de profesionalismo más claro de sus funcionarios, es decir la entrada de a una era burocrática. Se intenta, con algún éxito, el combate del esquema de dominación administrativa anterior, de carácter tradicional en el que privaban las prácticas patrimonialistas en el que los nombramientos eran única y exclusivamente por lealtad al rey; mientras que a partir de entonces comienzan a contar las calificaciones profesionales.

A finales de la Colonia se hizo urgente mejorar la fiscalización para ampliar la recaudación y mejorar las tropas del rey a efecto de prevenir y combatir a los insurrectos.

Hay historiadores que sostienen que entre las causas de la independencia de las colonias, estaba el deseo de los criollos de acceder a estos privilegios que fueron devueltos a los peninsulares después de las reformas borbónicas, es decir para algunos de los caudillos independentistas, la lucha no era tanto por acabar con estos sistemas patrimonialistas, sino participar de sus beneficios.

De esta manera, la Nueva España termina en 1821 heredando estructuras administrativas y culturales de carácter burocrático patrimonial con las virtudes y vicios del régimen colonial que por este solo hecho no podían resistir (como en otros países al independizarse) la llegada de los nuevos aspirantes a ejercer la función pública. Obviamente en aquella transición la prioridad no era la administración, sino darle destino al nuevo país y evitar su fragmentación con la independencia, la burocracia recaudadora por ejemplo tuvo que cambiar en cuanto a su racionalidad una vez que ahora los fondos colectados serían la causa republicana en un país donde se pretendía la supremacía de la ley. En 1821 se abre una etapa de anarquía en la que la economía, por ejemplo, se “colapsa” y los ingresos del gobierno se reducen al grado de tener que suspender los pagos de los servidores públicos. Esto lleva al debilitamiento de uno de los supuestos de la burocracia moderna: la economía monetaria.

Posteriormente, la inestabilidad que se dio en México durante la mayor parte del siglo XIX, afectó terriblemente a su burocracia, dado que solamente el gobierno de Guadalupe Victoria dispuso de fondos financieros suficientes para el pago regular de los empleados públicos y del ejército, gracias al primer préstamo que se le concedió al gobierno de la joven nación por banqueros ingleses. Después de este mandato, no fue excepcional que los funcionarios públicos tuvieran que trabajar sin percibir regularmente sus salarios, o bien, a medio sueldo.

El avance hacia la profesionalización que se había iniciado en el siglo anterior, en algunas dependencias novohispanas, se perdió de tal forma que en la reciente administración republicana, la relación entre los funcionarios y el gobierno, no se había conformado aún con las características weberianas en el contexto de la economía monetaria, es decir no habiendo el pago regular a cambio del cumplimiento en el ejercicio del puesto, los funcionarios y empleados habrían buscado (como actualmente), otras fuentes de ingresos irregulares, “los recaudadores y aduaneros a comisión y en los puestos directivos prácticamente se subastaban a cambio de favores políticos y militares”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Rodolfo Figueroa, *op.cit.*, p. 66.

Fue durante el primer tercio del siglo XIX, cuando José Ma. Luis Mora, en su famoso discurso Sobre los Perniciosos Efectos de la Empleomanía, consideró que “(el hecho de que) se multipliquen los empleos para contentar la ambición de todos los que lo quieran y satisfacer así el quimérico derecho de la igualdad absoluta. Hacer consistir la libertad en el ejercicio del poder y en la participación de la autoridad, es una cosa tan perniciosa como impracticable”.<sup>6</sup>

La demanda de empleo público, parece natural en una economía en crisis permanente, heredera de un orden colonial, donde se desconocía la libertad y la responsabilidad cívica de la población, supeditada siempre a corporaciones como la Iglesia, las hermandades, las autoridades coloniales o la misma Corona.

La existencia de los funcionarios meritorios, por su parte, muestra otro aspecto del servicio público que contrasta con el resto del personal. Los meritorios eran personas, generalmente jóvenes que laboraban sin percibir sueldo, con la esperanza realista de alcanzar posteriormente un cargo remunerado. Según el propio Figueroa, el sistema de meritorios, permitía a los jóvenes carentes de padrino o pariente influyente, ingresar a la administración. Así se afirma, que en 1849 su presencia era tan importante que el presidente de entonces dispuso que a los meritorios que lograsen su ingreso al gobierno, se les abonara en beneficio de su liquidación por cesantía el tiempo que hubiesen servido sin percibir sueldo.

El gran logro de la independencia nacional implicó el desagravio de algunas prácticas e instituciones que se habían ganado el rechazo de los antiguos súbditos novohispanos. Este mismo repudio dio lugar a la expulsión de los españoles que no aceptaron jurar lealtad a la Constitución de la nueva república. Este nacionalismo incipiente habrá jugado algún papel contra otras formas de organización que habían nacido en la Colonia, como la burocracia, de la que su origen colonial, ahora jugaba en su contra.

En un ambiente de inestabilidad política y por lo tanto de inseguridad de las instituciones gubernamentales y en el contexto de una economía incapaz de ofrecer ocupación al creciente número de ciudadanos, el empleo público sufría agobiantes presiones de quienes sin la debida preparación, ansiaban alguna posibilidad de ingresos regulares. De hecho, el ejército, la Iglesia y el gobierno eran las principales fuentes de reclutamiento en el esquema heredado del régimen colonial, que Manuel Godoy, primer ministro de Carlos IV había señalado a principios del siglo XIX, en el caso de España misma.

La racionalidad que debiera atender la burocracia ya no sería la de pacificar la colonia y extraer la cantidad de riqueza posible para enviar a la metrópoli, sino dar empleo a una multitud de aspirantes sin mucha instrucción y abundante necesidad.

Por esto, habrán sido escasas las objeciones a las medidas que dañaban el carácter profesional de la carrera administrativa. Los pasos que condujeron a su desaparición según Omar Guerrero, incluyeron los siguientes:

---

<sup>6</sup> *Idem.*

En 1824 se decretó que todo nuevo puesto público a crearse en los estados debía solicitarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enseguida, por variadas causas, se declararon cesantes los cargos en los estados y otros en propiedad, sólo recibirían sueldos parciales. Más adelante, en 1833 se autorizó al presidente de la república a remover libremente a los empleados que no merecieran su confianza y no obstante que cinco años más tarde se derogó esta disposición, el hecho provocó incertidumbre a partir de entonces entre la burocracia.

En 1847 se suprimieron las dignidades de honorarios que eran nombramientos honoríficos dotados de fuero, sin sueldo y sin tareas. El testimonio del diputado Francisco Carbajal por entonces resulta ilustrativo: en la burocracia colonial “sólo se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada”.<sup>7</sup>

En 1848 se suprimió la propiedad de los empleos públicos afectados por la cesantía, dando paso al despido de sus titulares y al ingreso de los aspirantes. “El 31 de diciembre de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolos en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos”.<sup>8</sup> Sin suponer que la desaparición de la carrera administrativa haya sido un proyecto deliberado, se puede notar que las etapas que la eliminaron coinciden con momentos importantes de la historia nacional:

### *Cuadro 8*

#### LA EXTINCIÓN DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

<i>Tres de las medidas aplicadas</i>		
<i>1824</i>	<i>1848</i>	<i>1855</i>
Se decreta la jubilación forzosa	Se decretan las cesantías	Se deroga la inamovilidad
Se liquida el Imperio de Iturbide, se establece la República Federal,	Se restaura el federalismo, se termina el dominio de los centralistas	Los conservadores son derrotados, se abre paso la reforma liberal

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del libro: *El Funcionario, el diplomático y el juez...*, op. cit.

Estos tres momentos están correlacionados con hechos en los que triunfan las causas más populares que combaten contra las viejas instituciones y los personajes que se oponían a las transformaciones del periodo. Lo cierto es que el presupuesto, la deuda pública y los gastos militares, no dejaban de crecer en el periodo de 1824 a 1855.

En México, la época que Emilio Rabasa llamó de la “anarquía” abarca aproximadamente de 1829 a 1855: una vez que Guadalupe Victoria termina su periodo presidencial, hasta el arribo de los reformistas liberales durante el mandato de Ignacio

<sup>7</sup> Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 447.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 449.

Comonfort (1855-1858). Durante la “anarquía” habitualmente se dio el relevo en la presidencia de la república de una larga lista en la que hubo muchos personajes de la historia y otros funcionarios o militares quienes simplemente ocuparon el puesto transitoriamente para preparar el arribo del caudillo golpista en turno. El gobierno pasaba de manos de uno a otro líder carismático, mientras el destino del país era errático y las potencias de América y Europa trataban de conseguir la mejor ganancia.

La inveterada crisis se mostraba principalmente en las finanzas públicas donde:

Nunca había habido hacienda, por consiguiente no había tampoco hacendistas, y los que tenían que improvisarse hacían sus primeros ensayos con la bancarrota, que es ejercicio para desconcertar maestros. Había que ser honrado en medio de la inopia y era preciso hacerse de fondos sin crear agitaciones ni infringir la Constitución; doble proposición que significaba pagar a todo el mundo sin tener dinero y llenar las cajas sin exigirlo a nadie. Buscóse la solución en las facultades extraordinarias que dieran esa singular legalidad a las medidas que la salvación pública imponía, y el Congreso las negó en repetidas veces sin cuidar si esa negativa arrojaba de nuevo al país en el caos de que había salido, o adrede quizá para empujarle a él.<sup>9</sup>

Por esto, usualmente el gobierno adeudaba salarios a los militares, quienes de esta forma eran propensos a participar en cualquier asonada para cobrar por sí mismos las deudas. Ante esta situación, sin duda que el pago regular de los sueldos de la burocracia era poco menos que ilusorio. Por tanto, conociendo la idea que ha privado en México de los puestos públicos, se puede suponer que quienes los ocupaban se servían de ellos para sus ingresos personales. La burocracia sólo podía ser patrimonialista.

Por entonces, se promulgaban algunas leyes que pronto podían ser derogadas por algún plan revolucionario, o bien que jamás eran ejecutadas a causa del interminable relevo de los ministros que ocurría a mayor celeridad que el de los presidentes.

Las condiciones de preparación profesional que pudieran haber nutrido a la burocracia tampoco eran alentadoras puesto que “en las ciudades de alguna importancia, los oficios y profesiones liberales —con excepción de la abogacía— eran ejecutados principalmente por ciudadanos franceses...los centros de enseñanza estaban, pues, reducidos a tres tipos: militares, eclesiásticos y legales”.<sup>10</sup> Los pocos profesionistas mexicanos que había, difícilmente podrían ser atraídos al servicio del Estado. Más adelante, por el contrario, cuando los liberales reformistas se incorporan al gobierno junto con Benito Juárez, proliferan entre ellos los abogados.

---

<sup>9</sup> México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, *La Administración Pública en la Época de Juárez*, t. 1, México, 1973, p. 51.

<sup>10</sup> *Ibid*, pp. 158-159.



### 6.1.2. La profesionalización a la sombra de la dictadura y del régimen de la Revolución Mexicana

Cabe señalar que a mediados del siglo XIX, la administración pública mexicana no había alcanzado las proporciones colosales de centralización que se dieron entre 1940 y 1990. Sus relaciones con la población seguramente mantenían los prejuicios coloniales, cuando los funcionarios estaban para servir al rey y aprovechar para servirse a sí mismos. Esto se puede constatar cuando notamos que:

... la costumbre y la prudencia aconsejaban a la gente evadir el que se supiera cuanto tenía y cuantos eran. Por experiencias pasadas del tiempo de la Colonia, había aprendido a temer la leva, el tributo o lo que se le fuera a sacar, ante el funcionario que levantaba el censo se afirmaba que los habitantes emigraban de las poblaciones o se ocultaban, por lo que jamás se ha logrado la exactitud de un documento de esta clase.<sup>11</sup>

La idea de servicio al público estaba lejos de lo que percibían los mexicanos de su gobierno, y desde luego remotamente de lo que sería la misión de servicio de parte de los funcionarios a la comunidad.

A partir de la Reforma de 1857, se dio un importante paso hacia la superación que concebía a los mexicanos sólo como súbditos, para verlos a partir de entonces como ciudadanos. En esta época, también va apareciendo una clase política liberal en los municipios y las regiones que surge en las condiciones creadas por la misma reforma. La importancia de dicha clase se fue alimentando de las oportunidades dadas por las elecciones locales. Por entonces, considerando la gran descentralización que aún existía, la administración territorial, siendo mínima, estaba en manos de estos elementos.

De la administración pública en la época de Juárez, se pueden derivar varias lecciones que los hombres de la Reforma nos dieron en su forma de gobierno y en su manera de administrar. Hay que tener —decían— leyes que procuren la justicia y el bienestar. Hay que tener instituciones republicanas que aseguren el relevo de los hombres y el mantenimiento de los propósitos. Hay que tener voluntad para permanecer y cambiar y hay que tener también una moral pública empero sobre todo, los hombres de la reforma nos dieron una lección en todo este quehacer político y administrativo, mujeres y hombres probos, que encuentran en la oportunidad de servir, su razón de ser.<sup>12</sup>

Con la llegada del porfirismo, esta clase se transformó gradualmente y se fue agrupando en torno a los círculos políticos lo que le permitió recibir canonjías y olvidarse de

<sup>11</sup> Alicia Hernández, *La Tradición Republicana del Buen Gobierno*, México, FCE, 1993, p. 47.

<sup>12</sup> Guillermo Haro Bélchez, "Aspectos generales del servicio de carrera", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, México, INAP, 1999, p. 6.

su procedencia liberal e incorporarse al sistema de la dictadura al menos, por un buen número de años. Este proceso tuvo que ir aparejado con la nueva etapa centralizadora que requirió el sistema de la época.

En la etapa previa a la dictadura porfirista, las condiciones del funcionario comienzan a cambiar en algunos aspectos, por ejemplo en los requisitos para la promoción se pedía “aptitud y antigüedad” y más tarde, “aptitud y buenos servicios”. Estos requisitos estaban formalmente señalados, pero habría que ver hasta donde se cumplían, en México, donde hasta la fecha la brecha entre la formalidad de las leyes y normas y la realidad suele ser más grande que en otros países.

Los logros que anteriormente se hayan dado para desterrar el favoritismo, se pusieron a prueba durante el porfirismo cuyo régimen giraba en torno a las relaciones personales que el dictador fue tejiendo con gobernadores, prefectos, representantes políticos, inclusive presidentes municipales. Esta modalidad, para asegurar el poder al margen de la legalidad, excluye el esquema de los méritos evaluables a partir de metas institucionales.

Se ha analizado el régimen porfirista por varios autores a partir de Andrés Molina Enríquez, quien en su obra *Los grandes problemas nacionales*, dice que campeaba el “compadrazgo” que permitía garantizar la fidelidad de las autoridades a la persona de Don Porfirio, en este esquema se incluían las relaciones de parentesco, para otorgar los cargos como favores y pagos a lealtades. De esta manera existían cadenas de relaciones personales que iban de los entornos de la presidencia hasta las presidencias municipales y que regionalmente también abarcaban en forma horizontal a políticos, terratenientes y grandes empresarios.

Las instituciones democráticas fueron vaciadas de su contenido totalmente. A partir de entonces, se instituyeron varios privilegios para los inversionistas, terratenientes y empresarios de la época, sin la preocupación de tener con un sistema de condiciones igualitarias dentro de la burocracia, que reconocieran al mérito como factor de reconocimiento y remuneración. (De hecho un sistema meritocrático de esas características no era muy conocido). Al mismo tiempo la administración porfirista, funcionó como fuente ocupacional:

Entre 1876 y 1910 la nómina del gobierno aumentó en 900 por ciento. Bulnes estimó en 1876 que el 16 por ciento de la población letrada de México trabajaba para el gobierno en los niveles nacional, estatal y municipal; para 1910 más del 70 por ciento estaba empleado en la burocracia. La burocracia fue para Díaz un medio de crear favor y empleo. Si en 1868 el erario gastaba siete millones 700 mil pesos en sueldos, en 1910 gastaba 70 millones. En 1868 solo el 12 por ciento de la clase media vivía del gobierno. En 1876 esto había aumentado al 16 por ciento y como ya dijimos en 1910 esta proporción llegaba al 70%.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Rodolfo Figueroa, *op. cit.*, p. 75.

Se puede observar que a lo largo de la historia de México, la sobre oferta de mano de obra ha buscado un alivio en el empleo público lo que presiona a la administración para su crecimiento, al mismo tiempo que la capacitación de dichos oferentes usualmente ha sido deficiente. No obstante también ha existido la necesidad técnica de contar con personal competente, por lo que también se ha visto en la historia administrativa la aparición de exigencias en tal sentido. Esto ha llevado a un desarrollo desequilibrado de la modernización administrativa, es decir normalmente ha habido sectores de mayor competencia técnica (relacionados con las finanzas públicas y la industria) y otras de menor avance tecnológico.

En 1887, Díaz Rugama afirmó que las oficinas públicas parecían planteles de instrucción, puesto que muchos empleados desconocían la gramática, aritmética y geografía; ignoraban la Constitución y las leyes, ante lo cual se vio obligado a escribir una Guía Práctica para los Empleados Civiles de la República Mexicana con la pretensión de paliar tales deficiencias de conocimientos.

Para 1906, algunos funcionarios intentan establecer las bases de un incipiente servicio civil, pero se enfrentaron a múltiples impedimentos de tipo político que echaron por tierra toda posibilidad de avance en este rubro.

Fue hasta 1911 que “se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de servicio civil por Justo Sierra y Tomás Berlanga de cuya existencia no hace ninguna referencia la Comisión Constituyente que formuló los contenidos de la Carta Constitucional de 1917”.<sup>14</sup>

Así, la modalidad del servicio civil, olvidada en México por mucho tiempo, comenzó a ser impulsada nuevamente por algunos intentos muy localizados, en las primeras décadas del siglo XX. Se trataba de la época de creación de un nuevo régimen una vez que la Revolución había derruido al antiguo y se buscaban caminos nuevos acordes con la renovación general del país y de sus instituciones oficiales.

Ciertamente, después de la Revolución Mexicana, conforme las facciones del movimiento se arrebataban el poder, llegaban al gobierno diversos grupos pertenecientes a los caudillos triunfantes. A partir de la pacificación del país, durante el régimen de Álvaro Obregón y Calles, comienza la era de la estabilidad y el crecimiento de la burocracia, la cual se había diezmado fuertemente a causa de los conflictos anteriores. Los nuevos derroteros de la Revolución Mexicana llevaron a ampliar enormemente las tareas del Estado y así se da el crecimiento de su administración.

Es bien sabido que el tipo de capitalismo que se desprende del proyecto de Obregón – Calles era *más ortodoxo* que el de Lázaro Cárdenas. Es decir, en la etapa 1922-1934 aunque el gobierno se asociaba con los líderes obreros, no se planteaba un esquema general de estrategia económica, política y social corporativista. En estas condiciones la visión del mercado y de los individuos en la política era compatible con el individualismo.

---

<sup>14</sup> María del Carmen Pardo, “Viabilidad política del servicio civil”, *Revista de Administración Pública*, núm. 103, México, INAP, marzo de 2001, pp. 7-9.

## 6.2. La partidización del empleo público y otros obstáculos

### 6.2.1. La política corporativista y los sindicatos oficiales

Desde el último cuarto del siglo XIX, los funcionarios de la administración federal intentaron organizarse mediante asociaciones o fraternidades mutualistas. Después de la promulgación de la Constitución de 1917, los profesores normalistas pudieron constituir diversas modalidades de organización, aun con finalidades de ayuda grupal. Pero también por esos años hubo una mutación para promover la orientación sindicalista. Estos intentos del magisterio pronto se extendieron al resto de los empleados del gobierno.

Siendo presidente, Álvaro Obregón intentó llevar a cabo la materialización de un Reglamento de Inamovilidad y otro de Pensiones para el área del magisterio, pero sólo en eso quedó, en mero intento y jamás vio la luz. En esta etapa resulta de mayor importancia para este estudio el apoyo del presidente Obregón para el establecimiento de la Confederación Nacional de Administración Pública que pretendía agremiar a aquellos funcionarios capaces y comprometidos con la promoción de un servicio civil, garantizando tanto derechos económicos como sociales de los empleados públicos; siendo una de sus principales metas el establecer una Agrupación de Prevención Social que reglamentara el servicio civil de carrera en México.

En 1922 aparecen los primeros sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República Mexicana, la CROM. La presión más fuerte de las agrupaciones en esta central, entre otras las de los maestros, tuvo que ver con salarios, pensiones y el derecho de lo que se conoce como inamovilidad en el puesto. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley de servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se materializó esta intención, pero un año después entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el ingreso a ese órgano por la vía de esas pruebas.<sup>15</sup>

En la década de los veinte aparecieron varias uniones sindicales como el Sindicato de Limpia de la Ciudad de México; y la Unión de Empleados de Aguas Potables, que fueron rechazadas por el gobierno de entonces.

Durante el gobierno provisional de Abelardo L. Rodríguez, aún se conservaban las condiciones de trabajo autoritarias y vejatorias de la época anterior a la Revolución Mexicana. Para superar esto, el presidente estableció un Reglamento Interior de Trabajo que sin embargo, tuvo muy reducido efecto por lo cual el descontento entre dichos funcionarios siguió aumentando y también creció el deseo de acudir a la creación de sindicatos.

En esta etapa se expide un acuerdo para regular y normar la organización y el funcionamiento del servicio civil mexicano; cuya intención fue asegurar prestaciones y

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 12.

remuneraciones para los servidores públicos quienes para entonces ya estaban afiliados al partido en el gobierno. Tal vez fue una especie de “contrato” implícito de lealtad de aquellos para con el partido y de éste para con sus correligionarios que, como ya se ha visto, iban en constante aumento numérico. Todo el proyecto integral del servicio civil de entonces quedó justificado así en palabras del propio presidente Rodríguez:

Ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia, que propicie a la nueva administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del servicio civil y la formulación de la ley respectiva. Por lo pronto, abduco de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuto, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores de gobierno, señala sus derechos, obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el último día de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto, sin causa justa, debidamente probada ante las Comisiones de Servicio Civil que se instituyen.<sup>16</sup>

Este acuerdo expiró en 1934, dejando al nuevo presidente en libertad de continuar con el servicio civil o abandonarlo. El presidente Cárdenas no dudó en la segunda alternativa.

A pesar de las “buenas intenciones” de algunos presidentes como Alvaro Obregón y Abelardo L. Rodríguez, sólo se tomaron medidas parcialmente efectivas para lograr estabilidad y la modernización de sus relaciones entre la burocracia y el propio gobierno, salvo contadas excepciones como es el caso del Servicio Exterior Mexicano donde se estableció la carrera diplomática, por iniciativa del propio Obregón (se estudia este caso en el capítulo VI de este mismo trabajo).

En este periodo las condiciones de trabajo y los bajos sueldos representaban calamidades frecuentes, “solo en 1934, por ejemplo, es despedido el 60% del personal empleado en las dependencias del gobierno federal”.<sup>17</sup> Aunque esta purga tal vez fue resultado de la lucha entre Plutarco Elías Calles y el nuevo presidente Lázaro Cárdenas,<sup>18</sup> de todas formas los empleados eran tratados muy mal en aquella época, por ejemplo recibían amenazas de despido por parte de sus jefes.

<sup>16</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, pp. 12-13

<sup>17</sup> Luis Méndez, “Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE”, en *El Cotidiano*, núm. 7, año 2, UAM, agosto-septiembre, 1985. p. 5.

<sup>18</sup> Es bien conocido el viraje que dio el régimen de la Revolución Mexicana con la llegada de Cárdenas a la presidencia, cuando este último excluyó de la política nacional y de las gubernaturas a los antiguos *callistas*.

Por esos años, los trabajadores buscaban nuevas formas de lucha mediante sindicatos y agrupaciones de diversa orientación, para la defensa de los derechos que les otorgó la Constitución de 1917. Los empleados públicos, por su parte forman diversas alianzas dentro de las dependencias federales que poco tiempo después dan lugar a la Federación Nacional de Trabajadores del Estado que quiso integrarse a la CTM que tenía por lema: “Por una sociedad sin clases”. Este hecho es denotativo de la tendencia radical de la época. Por entonces la Federación rechaza la pretensión de algunos legisladores para expedir una ley del servicio civil,<sup>19</sup> al ver que de esta forma se podría dividir la lucha por sus demandas.

La actitud oficial hacia las organizaciones laborales cambió diametralmente con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República, ya por entonces se notaba la transformación de las relaciones entre el nuevo régimen con sus funcionarios a quienes comenzaron a denominar “trabajadores”. Como es sabido durante el cardenismo se dio un cambio de rumbo no sólo de la política gubernamental que hasta entonces se había seguido, sino un cambio de estrategias de desarrollo nacional y de la relación del Estado con la sociedad. El nuevo presidente se deslindó del gobierno que le precedió y los nuevos proyectos representaron la desaparición de muchos de los anteriores, entre ellos el del servicio civil.

Al presidente Cárdenas le habrá inquietado el riesgo de que un estatuto de carrera permitiera el ingreso, pero sobre todo la permanencia, de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la tarea revolucionaria. De esta forma Cárdenas se deshizo literalmente de funcionarios y sectores amplios de la burocracia que pudieran ser incondicionales al proyecto de Calles. El propio Cárdenas expresó que deseaba “...con toda franqueza y con ánimo persuasivo expresar a los servidores del Estado que los beneficios que les ha concedido el Estatuto Jurídico no pueden divorciarse de los intereses de la nación. La eficiencia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos deben responder a las exigencias del pueblo”.<sup>20</sup>

Mientras tanto, bajo el influjo de la política obrerista del nuevo presidente, la burocracia del gobierno aceleró su proceso de organización y para 1935, ya habían surgido ocho sindicatos en los Talleres Gráficos de la Nación, en la Fábrica Nacional de Armas, en Aguas y Saneamiento, en Panteones, en Parques y Jardines, en la Tesorería del D.F.; en Salubridad y en Comunicaciones y Obras Públicas.<sup>21</sup>

Carlos Sirvent menciona que en 1936 las organizaciones sindicales existentes formaron la Alianza de Trabajadores de Estado, que en su primer congreso celebrado del 30 de agosto al 4 de septiembre del mismo año, cambió de nombre a Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), que incluyó a 12 organismos:

1. La Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado
2. Alianza de Telegrafistas Mexicanos
3. Frente Único de Trabajadores de Caminos

<sup>19</sup> Vid., Luis Méndez, *op. cit.*, p. 6.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>21</sup> Carlos Sirvent, “Poder estatal y burocracia en México”, *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*, núm. 2, primer cuatrimestre, Toluca, Méx., UAEM, 1982, p. 37.

4. Sociedad Nacional de Empleados Postales
5. Sindicato Único de Trabajadores Federales de la SCOP
6. La Unión Nacional de Empleados de Gobierno
7. El Ala Izquierda de Empleados Federales
8. Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores
9. Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda
10. Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública
11. Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación
12. Frente Único de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central

Cuando se fundó la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), asistieron delegados de la FNTE; acordando su militancia en la central obrera. Este fue un hecho importante para el movimiento obrero, pues logra aglutinar momentáneamente al conjunto de los trabajadores asalariados, tanto en el sector público como en el sector privado.<sup>22</sup>

La tutela que el gobierno de Cárdenas ejercía sobre los trabajadores se puede notar por entonces, cuando, según Carlos Sirvent, el 23 de junio de 1937 se elaboró un documento que propuso la sindicalización de los trabajadores federales reconociéndoles derecho a huelga, lo cual condujo, bajo la iniciativa del propio gobierno, a crear la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y separar este contingente de las filas de la CTM, iniciando una historia y una dinámica propia diferente a la de los Trabajadores de la Industria y el Comercio que permanecen en la CTM. Incluso “los sindicatos de algunas empresas del Estado, fuertes por el número de afiliados, se organizaron de manera independiente; el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana; el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana; el Sindicato Nacional de Mineros, Metalúrgicos y de la República y el Sindicato Mexicano de Electricistas.”<sup>23</sup> Por otro lado, es importante señalar que en ese mismo año la FSTSE se adhiere al partido gobernante, al PNR.

La estrategia cardenista fue la de simpatizar con las reivindicaciones laborales de los obreros y establecer alianzas a través de las centrales sindicales y del Partido de la Revolución Mexicana para conseguir su apoyo en la política nacionalista y popular. Sin embargo, en esta alianza el presidente cuidó siempre de subordinar a los trabajadores, campesinos, inclusive algunos sectores empresariales. Es decir, las masas obtenían la salvaguarda de los derechos plasmados en la Constitución y en las leyes que el mismo Cárdenas había impulsado, a cambio de apoyar al régimen, inclusive dentro del partido del gobierno, en forma disciplinada.

Además de las razones de práctica política y de constitución del sistema político, la integración de los trabajadores en el Estado, a través de sus sindicatos, se concibió en un esquema de organización que también contaba con un respaldo teórico coincidente con autores cuyas tesis correspondían a ideas que tuvieron fuerza en esos tiempos previos a la Segunda Guerra Mundial, época que concuerda con el sexenio de Lázaro Cárdenas. No significa que el Cardenismo haya tomado de pensadores como Sorel sus planteamientos sino que en el ambiente político de entonces se buscaban vías del desarrollo de la sociedad y de las naciones

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>23</sup> Carlos Sirvent, *op. cit.*, pp. 38-39.

por caminos diferentes al capitalismo individualista. Recuérdese que la Revolución Mexicana tuvo una fuerte orientación popular al construir un Estado de “liberalismo reformado”.<sup>24</sup>

Según Juan Felipe Leal, “La profesión organizada en corporación, es vislumbrada por George Sorel como la piedra angular de la futura vida pública; se trata de reorganizar a la sociedad y al Estado a partir de los sindicatos”.<sup>25</sup> El propio Leal afirma que al participar los sindicatos directa o indirectamente en la legislación y en la reglamentación, son colocados en la esfera política del Estado. Esto es, se convierten en organismos de orden público, en aparatos constitutivos del Estado, insertándose en el centro de las contradicciones económicas y políticas de la sociedad.

Dado que la construcción del sistema político se fundamentó en la alianza de las clases trabajadoras y el gobierno, a partir de entonces, las masas y las organizaciones colectivas borraron del escenario al individuo, es decir, la alianza, siendo un arreglo político, se impone a otras necesidades como la productividad de los individuos que no es considerada.

Es evidente que la falta de definición ha sido de alguna manera intencional. Primero, bajo un esquema corporativo como el que surge en México y que se consolida durante el cardenismo, no parece ser necesario un sistema de profesionalización que, en el mediano plazo, pudiera alterar los equilibrios y sobre todo amenazar los privilegios adquiridos por importantes sectores de la burocracia. De ahí que sea justamente Cárdenas el que recele de este tipo de esquemas y promulgue el Estatuto que normará los derechos de los trabajadores de base, los que también aparecen en esos años identificados como tales. A partir de ese momento se van a sobreponer esquemas claramente referidos a derechos laborales con los propósitos de modernizar y profesionalización, quedando éstos últimos subordinados a los primeros. Esta situación se agudizó con el tiempo al generarse compromisos económicos como los resultantes del retiro.<sup>26</sup>

Las demandas de la FNTE, en esos momentos seguramente parecerían ambiciosas y lejanas. Considerando la precariedad de las condiciones de trabajo de obreros y empleados públicos, sin duda que fueron motivo poderoso para estimular el sindicalismo. El programa de lucha era: “reconocimiento de su personalidad jurídica, derecho a la libre organización, derecho a huelga; firma de contrato colectivo, inclusión en la Ley Federal del Trabajo. En materia de seguridad social, su declaración de principios planteaba lo siguiente: establecimiento del escalafón; seguro social para accidentes, desocupación, vejez y muerte, institutos de crédito; pago de médico, medicinas y hospitales; casas de cuna y hogares infantiles; jornada de 40 horas”.<sup>27</sup>

La pretensión de unir los sindicatos obreros y de los funcionarios fue considerada una amenaza para el gobierno y para los patrones —hablando del sector privado— dado el riesgo

<sup>24</sup> Vid., Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, 5a. ed., México, Edit. Era, Serie Popular, 1979.

<sup>25</sup> Juan Felipe Leal, *Estado, burocracia y sindicatos*, México, El Caballito, 1976, p. 118.

<sup>26</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 29.

<sup>27</sup> Luis Méndez, *op. cit.*, pp. 6-7.



de huelga general como opción de lucha. El radicalismo obrero llevó a la CTM a acusar de traición al gobierno cuando advirtió que quería separar los sindicatos de sus empleados de los trabajadores industriales. Tiempo después la propia CTM se sometió al aceptar la separación perdiendo así los sindicatos de la FNTE. No sólo la normatividad se dictó a la medida del control centralizado de los sindicatos burocráticos por parte del gobierno, sino que también la manera de hacer política dentro y fuera de la Federación mediante dádivas y amenazas, según se trataba de estimular o penalizar comportamientos de la burocracia. Al mismo tiempo, la legislación mediante buen número de requisitos restringe las posibilidades de que los sindicatos hagan efectivo sus derechos.

Entre los obstáculos que algún sindicato tendría que superar el día que decidiera emplazar a huelga al gobierno, estaría lograr la calificación de existencia de parte del Tribunal de Arbitraje, es decir, de huelga legal ya que “es el organismo clave de las relaciones obrero patronales en el gobierno. Está constituido por tres miembros: uno es designado por el Gobierno, otro por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el tercero por los dos miembros mencionados”.<sup>28</sup> El tribunal tiene además la atribución de reconocer a los nuevos sindicatos a partir de la revisión de sus estatutos y la constatación de su representación mayoritaria. Conociendo la docilidad de los dirigentes sindicales frente a los designios presidenciales, es difícil suponer que alguna huelga pueda prosperar sin su anuencia.

Con motivo de los problemas causados por la aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado por Cárdenas, en el que se clasifican a los funcionarios en *servidores públicos de confianza* y trabajadores de base, ese Estatuto fue derogado y el Congreso de la Unión lo substituyó en 1941 por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que amplificó la categoría de los trabajadores de confianza de tal forma que “los subjefes, subdirectores y otros empleados se encontraron de repente con la novedad de hallarse fuera del grupo de trabajadores de base y por tanto desamparados de muchos de sus derechos”.<sup>29</sup> De acuerdo con Gordon Schaeffer a partir de 1941, se da la ampliación de la categoría de empleados de confianza de tal forma que se agregaron a los subjefes, subdirectores y otros empleados.

Si bien durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, se alienta la sindicalización para incluir a los funcionarios de la administración pública en la gran alianza del Estado con los trabajadores y evitar el riesgo de que fueran organizados por líderes radicales de izquierda, durante el régimen de Ávila Camacho, una vez consolidado el nuevo sistema político, se establecen medidas para afianzar el mando sobre este sector, entre ellas, la mencionada reforma de 1941.

Gracias al sistema corporativo cuando se trata de puestos de nivel básico, es decir operativo (secretarial, de intendencia o similares), el aspirante debe acudir al sindicato burocrático correspondiente para rogar un puesto cuando haya alguna vacante. En uno y otro caso la fidelidad de los ingresantes será a las personas, amigos y grupos informales o al

---

<sup>28</sup> Wendell K. Gordon Schaeffer, *op. cit.*, p. 278.

<sup>29</sup> Guillermo Haro Bélchez, *Servicio público de carrera, tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 51.

sindicato y al partido político del cual este forma parte. Esta situación desalienta a quienes quisieran hacer valer sus conocimientos y/o habilidades para de esta forma tener condiciones favorables al momento de entrar a la administración. De esta manera, se consolida el menosprecio por cualquier sistema de méritos acordes con la sociedad moderna.

Desde su erección, la FSTSE ha intercambiado apoyos con el PRI, integrándose de esta forma dos piezas básicas del sistema político hegemónico, que ha regido durante el periodo de estabilidad más largo de vida independiente de México. Además, el PRI se convirtió en “la fuente más adecuada para proveer de los cuadros que la administración pública necesitaba, garantizando sino la capacidad y eficiencia en el cumplimiento de las distintas responsabilidades, al menos la lealtad”<sup>30</sup> para el sistema.

La FSTSE nace marcada con sus actuales características: surge como una concesión del régimen y en consecuencia sujeta a él, en un juego de negociaciones permanentes, que la incrusta en la estructura de poder a dos niveles: al nivel mismo de la acción de los agremiados, que son apoyos pero a la vez se benefician de un sistema de privilegios y al nivel de la dirección sindical que controla la participación y asciende en la jerarquía política.<sup>31</sup>

La verdadera forma como se elige al líder de la FSTSE no es a partir de la voluntad de la base de los trabajadores. Por ejemplo se dice que “cuando era Presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines, el líder de la burocracia saliente Alfonso Martínez Domínguez, lo visitó para proponerle a su candidato Uriel Herrera. El presidente le contestó: *de que sea su amigo a que sea mi amigo, mejor mi amigo*, y el dirigente de la burocracia fue Francisco Aguirre Alegría”.<sup>32</sup> Otro testimonio es el de Luis Fueyo secretario general del Sindicato de Pesca, quien dijo a *Proceso* “No sabemos quién designa al dirigente... No sabemos quiénes auscultan ni a quiénes auscultan”.<sup>33</sup> Según los estatutos el congreso de la FSTSE es el que debe elegir al nuevo comité ejecutivo a partir de los votos de cada sindicato.

A partir de la alianza entre la burocracia oficial y el régimen, se inicia una etapa en la cual las relaciones de apoyo mutuo, implicaron de parte del gobierno la concesión de prestaciones laborales y ventajas cada vez que se hacían revisiones a los contratos colectivos de trabajo, mientras las condiciones presupuestales lo permitieron, es decir, durante la mayor parte del llamado populismo. Al mismo tiempo, los líderes sindicales se vieron favorecidos con los cargos dentro del Partido Revolucionario Institucional, la burocracia y de puestos de representación popular en el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Las transformaciones de la burocracia corren paralelas a las del Estado y la economía de 1934 a 1938, año éste en que terminan las grandes reformas del presidente Cárdenas. Al final se instituye un Estado interventor de la economía, protector de las clases populares (campesinos y trabajadores) en general, defensor del nacionalismo, lo que Arnaldo Córdova

<sup>30</sup> María del Carmen Pardo, *op.cit.*, p. 27.

<sup>31</sup> *Vid.*, Carlos Sirvent, *op.cit.*, pp. 37-39.

<sup>32</sup> Salvador Corro, *Por la crisis, la sucesión en la FSTSE se vuelve conflictiva*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

<sup>33</sup> Guillermo Correa y Salvador Corro, *La burocracia, sin voz ni voto, Dominada por caciques, la FSTSE reprime, controla, amansa*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

llamó “liberalismo reformado”. Para esto el gobierno indujo la alianza con los trabajadores en la que no podía faltar su propia burocracia. La racionalidad administrativa quedaba condicionada a la racionalidad del nuevo régimen.

Sin embargo, para la FSTSE los mejores tiempos habían pasado y su mejor época fue cuando resultaba más funcional para el gobierno. Según la revista *Proceso*: “Con Miguel Alemán de presidente y Alfonso Martínez Domínguez como dirigente... Por todo el país proliferaron las tiendas, los multifamiliares y las guarderías para los trabajadores del Estado... a cambio el gobierno pedía docilidad”.<sup>34</sup> En realidad el poder de la FSTSE no parecía una fuerza propia, autónoma, sino una fuerza prestada por el propio régimen. El Estado aseguró el control férreo de los empleados burocráticos mediante un sindicalismo en el cual la mejor parte la recibían sus líderes a través de jugosas canonjías.

Durante los ochenta, el gobierno de Miguel de la Madrid, y aun contradiciendo a veces a los mandatos de los funcionarios etiquetados como tecnócratas, los políticos imponían sus intereses partidistas sobre las promesas oficiales de equidad. Tal es el caso del discurso de Adolfo Lugo Verduzco a la sazón, presidente del PRI quien sostuvo: “no se puede colaborar en el régimen de la Revolución Mexicana, en el gobierno federal, en el estatal y en los gobiernos municipales, si no se forma parte del PRI... no queremos gente que no sea de nuestro partido”.<sup>35</sup>

En última instancia la FSTSE ha propiciado la despolitización a lo largo de décadas en el sector. Esto ayuda a entender las ocasionales pequeñas rebeliones como la demanda del bono sexenal que inicialmente les había negado el presidente Zedillo por no estar en el presupuesto de egresos del año 2000. Este movimiento hizo ver la fuerza y debilidad de la Federación que patrocinó un movimiento de paros y manifestaciones en varias ciudades del país, que con igual rapidez desapareció una vez que el secretario de Hacienda y Crédito Público “encontró” recursos financieros para pagar el mencionado bono

Durante el sexenio de Zedillo se dieron varios intentos para poner en marcha un nuevo sistema de servicio civil de carrera cuyo proyecto sufrió no sólo algunos problemas políticos, pues además “fue rehén de diferencias entre distintos grupos y funcionarios. Una vez superado el problema mayor, el proyecto enfrentó circunstancias adversas. Primero, no se quiso que se sometiera a la aprobación de las cámaras puesto que se acababan de aprobar los “candados” en la XVII Asamblea del partido oficial, temiéndose que se interpretara como una medida oportunista frente al hecho de que el partido endurecía sus requisitos de “promoción” y la administración los flexibilizaba”.<sup>36</sup>

Se olvidó la solución de establecer un sistema de méritos que hubiese incrementado la eficacia administrativa, y en su lugar se creó un sistema de compromisos que aseguró el

---

<sup>34</sup> Editorial, *En 48 años la FSTSE de aguerrida a dócil*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

<sup>35</sup> Elías Chávez, *La administración no es botín político, advirtió de la Madrid. Para Lugo Verduzco el servicio público es propiedad del PRI*, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

<sup>36</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 32

control político y la movilización de la burocracia en función de las necesidades de los presidentes y gobernantes en turno.

Cabe agregar que “...las burocracias corporativas defendieron y defienden como conquista irrenunciable la ‘administración’ de plazas laborales ‘que no pueden ser ocupadas por personas ajenas’ a la organización titular del contrato colectivo. Ello, claro está, pasando por encima de otros derechos y garantías individuales, de tal suerte que el ingreso al mercado de trabajo y la permanencia en el empleo corren parejas a la pertenencia obligatoria al sindicato.”<sup>37</sup> En 1995 se declaró inconstitucional la afiliación forzosa a las cámaras de la industria y comercio, puesto que la garantía constitucional de libre asociación incluye la libertad de no asociarse. En 1996 se envió a los trabajadores de las empresas descentralizadas al apartado A del artículo 123 de la Constitución. En 1999 se aceptó la posibilidad de que exista más de un sindicato por dependencia del gobierno federal.

Queda clara la alianza estratégica entre la FSTSE y el PRI que hasta hace muy poco tiempo funcionó para mantener el proyecto político del partido en el poder, por eso la presidenta del CEN del PRI, Dulce María Sauri Riancho al referirse al proyecto de la nueva administración foxista, afirmó “...con relación a las pretensiones del Gobierno de la República de adelgazar el aparato burocrático y que las secretarías y dependencias gubernamentales federales queden ligeras. Pero para ellos, quedar ligeras quiere decir despedir a trabajadores y trabajadoras que tienen muchos años al Servicio del Estado y que tienen el derecho a conservar su fuente de trabajo. Yo quiero decirles, sin ninguna restricción, que en el Partido Revolucionario Institucional tiene la FSTSE pleno apoyo para evitar los recortes de personal y de Trabajadores al Servicio del Estado”.<sup>38</sup>

Sin duda que en un principio la FSTSE habrá sido un canal de cooptación de líderes sindicales, pero en tiempos recientes es una vía de acceso personal y de negociación de prebendas para sus dirigentes.

Resulta importante analizar las nuevas estrategias que conducirán a la FSTSE en un futuro con un nuevo partido político en el gobierno federal, esto se traducirá posiblemente en un nuevo pacto de intercambios y será una nueva “...situación que sin duda presiona hacia una necesaria profesionalización de la función pública, al dejar ésta de ser “propiedad” de un solo partido”.<sup>39</sup>

### **6.2.2. La administración patrimonialista**

Como bien señala Gina Zabudovsky “la burocratización de tipo patrimonial caracteriza el dominio de la sociedad por el Estado: la desarticulación y pasividad de las masas, la centralización gubernamental, el despotismo semidisfrazado del ejecutivo, la

<sup>37</sup> Alfonso Zárate, “La ciudadela obrero-patronal”, *Revista Bucareli* 8, núm. 194, 30 de abril, México, 2001, p. 15.

<sup>38</sup> Dulce María Sauri Riancho, presidenta del CEN del PRI, Versión estenográfica del mensaje en la reunión con los Sindicatos afiliados a la FSTSE, Mexicali, B. C., 26 de junio de 2001.

<sup>39</sup> Alfonso Zárate, *op. cit.*, p. 13.

distribución regional de los centros de decisión y el abismo entre el régimen legal y el ejercicio cotidiano del poder”.<sup>40</sup>

En la administración pública mexicana sobreviven algunas prácticas que tuvieron su origen en épocas remotas de nuestra historia, herencias que contrastan con el proyecto de modernidad que se propugna en el discurso oficial. Entre ellas está el uso del patrimonio público para provecho personal de los funcionarios de todos los niveles. Esta práctica es más evidente en algunos casos que en otros, aun habiendo disminuido no faltan ejemplos cotidianos y descubrimientos de estas desviaciones.

Una vez que se dieron las transformaciones de la forma de vinculación entre el gobierno y su personal público, y que se complementó el esquema legal que lo sustenta, los cambios se dan de manera informal y en forma discreta. Es decir, aparentemente, sólo la permanente expansión cuantitativa prosigue por más de medio siglo de populismo; sin embargo, a pesar de las constantes transformaciones tecnológicas y de nuevos perfiles de formación de recursos humanos, durante ese periodo en las instituciones educativas, también se hacen algunos esfuerzos de actualización para mejorar la efectividad del personal público.

Algunos autores norteamericanos que han estudiado la administración mexicana, coinciden al afirmar que en ella prevalecen las relaciones personales y que además, el apego a la ley es muy relativo, privilegiando el acuerdo de las partes involucradas. El llamado personalismo, condiciona la forma en que se acatan o eluden los ordenamientos legales. El personalismo también prevalece sobre los compromisos del PRI, es decir, los altos funcionarios ejercen su poder de nombramiento con gran libertad, rodeándose de amigos y parientes (antes de que el nepotismo fuera prohibido por la Ley de Responsabilidades). El desdén de los funcionarios y del presidente por los compromisos con su partido al momento de hacer los nombramientos fue creciendo al grado de que en los últimos tiempos, en las filas partidistas no faltaban quienes consideraban al propio presidente hostil al PRI.

Según María del Carmen Pardo, para Ernesto Zedillo, candidato del PRI a la presidencia, establecer el servicio civil no era prioritario, aunque sí era necesario, por lo cual lo agregó a otras preocupaciones como la justicia, combate a la impunidad y a la corrupción. El candidato sabía que no se trataba de un nuevo asunto, por lo que dijo: “Mi propuesta no es dilatar el diseño, no regodearlo, tratando de hacer análisis recurrentes una vez más sobre este tema, sino echar a andar de una vez por todas algo que es fundamental para el avance del país. No sólo para el avance de la administración pública y de los trabajadores que laboran en el Gobierno Federal, sino para darle un mejor servicio a la ciudadanía y para combatir por esta vía, entre otros, los problemas de corrupción que existen todavía, lamentablemente, en el país”.<sup>41</sup> Desafortunadamente, Zedillo no quiso o no pudo enfrentar el desafío que implica este proyecto y se limitó a establecer el servicio civil en organismos semiautónomos como en el caso de la Policía Federal Preventiva (PFP).

---

<sup>40</sup> Gina Zabudovsky, *op. cit.*, p. 118.

<sup>41</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 34.

El desfasamiento entre normas modernas y prácticas tradicionales impide la plenitud del Estado de Derecho del que tanto han alardeado los gobiernos de la segunda mitad del siglo XX en México. Este distanciamiento, a su vez permite y propicia la corrupción administrativa que si bien no nace con el régimen de la Revolución Mexicana, sí ha adquirido niveles que han sido cada vez mayores.

La corrupción de la administración, si bien es vista por algunos autores como un mecanismo que permite resolver dificultades de funcionamiento, agilizando determinadas soluciones, termina por dañar a toda la sociedad a la cual transfiere los costos económicos del desorden causado por las conductas abusivas y que impiden la equidad, valor fundamental del Estado de Derecho. Este ambiente, en el cual el beneficio personal se impone al interés público de manera impune con la complicidad y protección de la administración, genera a su vez desconfianza en el gobierno y contribuye a la ingobernabilidad.

En la práctica, la legalidad racional constitucional se opone constantemente al ejercicio cotidiano de la dominación tradicional. Aunque algunos elementos burocráticos-tradicionales han sido sustituidos por formas modernas de tecnocracia, las cuestiones que atañen al control político se siguen manejando dentro de la lógica patrimonial. De allí que esta conceptualización weberiana resulte aún útil para resaltar la contradicción existente entre un legalismo complejísimo y puntilloso que supuestamente rige a la burocracia y el funcionamiento efectivo de la administración, determinado en gran medida por el parentesco, la amistad, el compadrazgo, el soborno y la filiación política.<sup>42</sup>

Por su parte, José López Presa no encuentra justificada la corrupción aun admitiendo que puede ayudar a la estabilidad del régimen y a consolidar los grupos políticos y de esta forma resolver ciertos conflictos "... sin embargo, la mayor deficiencia que este examen posee es haber soslayado el funcionamiento de la administración pública en sí misma".<sup>43</sup> Es decir, no se ha analizado suficientemente los efectos de la corrupción dentro de la organización y fuera de ella, niveles que afectan más al público, a los servicios del ciudadano común. Es claro que siendo ésta una lacra perenne en nuestra cultura, se encuentra por todos lados y en todos los niveles, a diferencia de otros países donde es excepcional, en el nuestro parece ser la regla.

En la burocracia mexicana los diferencias salariales entre los niveles más altos y los de base son exageradamente dispares. Durante el sexenio 1982-1988, el "Manual de sueldos y prestaciones para servidores públicos superiores, mandos medios y personal de apoyo administrativo y asesoría", estipulaba ingresos salariales para un secretario de Estado que ascendió a más de 30 millones de (viejos) pesos al año, mientras que para un trabajador de base sólo \$943, 000<sup>44</sup> es decir la diferencia era de 31 veces. Esta distancia refleja por un lado

<sup>42</sup> Gina Zabłudovsky., *op. cit.*, pp. 121-122.

<sup>43</sup> José López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, México, FCE. 1998, p. 49.

<sup>44</sup> *Vid.* Guillermo Correa, *Diferencia en la burocracia*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

la arrogancia del poder y por el otro la ínfima dignidad que les reconoce el Estado a los empleados operativos.

Si bien la corrupción puede representar soluciones rápidas a quienes pueden pagar su precio, genera ineficacia para el conjunto de la administración, inhibiendo también los esfuerzos en pro del desarrollo organizacional y del personal público. Por el contrario “una administración moderna deberá plantear esquemas de desarrollo institucional y personal que brinden condiciones adecuadas de empleo, desarrollo personal, capacitación y productividad de manera que incidan en esas lacras”.<sup>45</sup>

### **6.2.3. La administración actual y sus contradicciones con el servicio profesional**

Se recordará que antes de llegar a la presidencia de la república, Álvaro Obregón se preocupó por mantener cierta alianza con los sindicatos obreros y que posteriormente, Plutarco Elías Calles, tenía entre sus colaboradores más cercanos a los principales líderes de los trabajadores como es el caso de Luis N. Morones, dirigente de la CROM, se puede comprender que Cárdenas se haya interesado en suprimir esos factores de poder que estaban en manos del grupo político a cuyo jefe máximo desterró del país. Al deshacerse de su enemigo principal, Plutarco Elías Calles, Cárdenas creó una nueva estructura de control político de los trabajadores, dando paso al presidencialismo que persistió por más de sesenta años.

La alianza entre el Estado y los sindicatos promovida férreamente por Cárdenas, muestra claramente sus frutos en el sexenio de Miguel Alemán, pues se elevó el nivel de vida de los empleados cuando se construyeron las grandes unidades habitacionales para dotar de casa habitación a precios accesibles al personal gubernamental. En las principales ciudades del país y de la capital, se establecieron servicios médicos, tiendas sindicales y otras facilidades que fueron manejadas como conquistas sindicales y concesiones del gobierno. En 1947 se promulgó una nueva Ley de Pensiones que amplió los derechos de los burócratas, incluyendo a los jubilados. Más adelante, con el presidente Ruíz Cortines, se incluyó en los derechos reconocidos, el pago de aguinaldos y sobresueldos por vida cara en determinadas zonas del país. En 1960, durante la gestión de Adolfo López Mateos, se estableció el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), al tiempo que entra en vigor el apartado B del artículo 123 constitucional, en el que se recogen los derechos de los burócratas en el texto de propia constitución.

En 1963, al promulgar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, “se conservaron las limitaciones al derecho de huelga del apartado B de 1960, así como la existencia de la FSTSE como única central reconocida por el Estado (artículo 78)”.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Guillermo Soberón Acevedo, en: Antonio Argüelles y José Gómez, *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 79.

<sup>46</sup> Víctor Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público*, México, INAP, 1992, p. 143.

Como ya se ha visto a lo largo del presente texto, las condiciones históricas, políticas y sociales que han caracterizado nuestra vida nacional, fueron diseñan el rumbo del proyecto de servicio civil en México. Las propuestas contemporáneas para su implementación poco han logrado hacer frente a las contradicciones del propio sistema burocrático.

Por ejemplo, en repuesta a la propuesta del presidente Miguel de la Madrid para establecer el servicio civil en el gobierno federal, hubo oposición y movilizaciones en contra del proyecto que se quiso implantar en momentos de una severa crisis económica y al parecer sin previa consulta y negociación con los sindicatos. Adicionalmente, el establecimiento del servicio civil choca con el sistema corporativo y prebendario aún en pie.

Una de las dependencias donde ocurrió la mayor oposición fue la Secretaría de Programación y Presupuesto a cuyo titular, Carlos Salinas de Gortari, los sindicatos entregaron un pliego petitorio en el que mostraron su descontento con la aplicación del tabulador de 1985 en el que “los mandos medios y superiores [recibieron] aumentos que oscilan entre 50 y 117% de su salario...sin embargo para el personal de apoyo (analistas, secretarias, auxiliares),... (el incremento) significa cerca del 8% no obstante que el incremento otorgado al salario mínimo fue de 30.2 por ciento...”.<sup>47</sup>

Por entonces, “las corrientes democráticas de todos los sindicatos de la burocracia (sostuvieron que si los reajustes de personal siguen, se nos echará a la población encima al culparnos además de los malos servicios, sin mencionar que es por las pésimas condiciones en que nos encontramos”.<sup>48</sup> Tal vez los líderes sindicalistas vieron en el proyecto, con mayor preocupación la pérdida de uno de los privilegios que el régimen ha dado a los sindicatos los cuales tienen derecho a ocupar el 50% de las plazas vacantes.

Los alegatos de los líderes, no habrán sido ajenos a la intención de manipular los temores de los trabajadores. Según Espinoza Galindo, importante líder de la época, hubo temor y resistencia al proyecto a causa de su desconocimiento a pesar de que Germán Parra (entonces líder de la FSTSE), dijo que el proyecto fue motivo de consulta popular. Espinoza Galindo confesó que “se ha hablado del Servicio Civil de Carrera como generalidad, sin embargo, yo, siendo parte del comité ejecutivo de la FSTSE, no conozco sus particularidades, ya no digo sus generalidades”.<sup>49</sup>

Más aun, mediante el servicio civil se vio que se quería individualizar la relación entre el Estado y el trabajador. No hacía falta mucha perspicacia para ver que éste era el motivo mayor de oposición del proyecto, liquidando una serie de ventajas de los sindicatos que verían así mermado su poder que les permite una posición de privilegio frente a los trabajadores.

---

<sup>47</sup> Guillermo Correa y Salvador Corro, *El objetivo: más trabajo a menos empleados, peor pagados. La Ley del Servicio Civil de Carrera, en práctica, sin aprobación del Congreso*, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

<sup>48</sup> Guillermo Correa, *Viene el servicio civil de carrera, sistema de control y de devaluación de burócratas*, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

<sup>49</sup> Guillermo Correa, *Nada resuelven los despidos; los trabajadores deben exigir defensa a sus líderes: Espinoza Galindo*, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.



Parece evidente que un sistema de méritos restaría poder a los sindicatos una vez que los empleados de la administración pública, vieran en él un camino más confiable y digno para mejorar sus ingresos y eventualmente su posición en el organigrama. El servicio civil además, liberaría a los trabajadores de los humillantes “acarreos” a los mítines y a apoyar a personajes determinados por los órganos cupulares de la FSTSE.

Es bien conocida la gran movilidad de los servidores públicos de la administración mexicana que en su vida profesional ocupan cargos en diversas secretarías de Estado y organismos públicos, desempeñando una variedad de funciones lo que no es realmente una rotación de personal programada, sino una trayectoria errática que no puede llamarse carrera administrativa, dado que dicha trayectoria obedece al capricho de la fortuna o desgracia política de cada servidor público. El actual sistema también se caracteriza por el favoritismo, la injusticia e iniquidad al conceder los nombramientos del personal. Por esto, no es de extrañar que el descontento por ineficiencia y distanciamiento entre los objetivos personales y los objetivos institucionales sea queja reiterada de quienes no encuentran la manera de motivar al personal que no sea a través de altos salarios que sólo se pueden dispensar a colaboradores cercanos a las elites administrativas.

En cuanto a la errática trayectoria de los administradores también el PROMAP la identifica como serio inconveniente: “La evolución de la fuerza de trabajo...ha experimentado gran dinamismo por la elevada rotación de quienes los ocupan (los empleos). Esto origina la discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional que preserve las experiencias positivas y negativas ganadas en el trabajo cotidiano, lentitud en el avance de los programas públicos, incremento en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos”.<sup>50</sup>

En estas condiciones, los cambios relativos al personal público, fueron sobre todo de tipo cuantitativo, con un crecimiento sostenido hasta entonces. Sin embargo, en el periodo 1980-1994, el número de empleados en el sector central y paraestatal pasó de 2.0 millones en 1980 a 1.5 millones en 1994, en ambos casos al 31 de diciembre.<sup>51</sup>

Como parte del diagnóstico de la administración pública federal, presentado en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, publicado en 1996, se sostiene que es preciso reconocer que las circunstancias del personal público no favorecen la perseverancia y defensa de los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio. La carencia de seguridad en el empleo impide, prácticamente la independencia de criterio y la manifestación de valores éticos por parte de los servidores públicos administrativos.

---

<sup>50</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP), 1995-2000, D.O.F. 28-05-1996, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1996, p. 31.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 30.

#### 6.2.4. El abandono de la capacitación del personal

Como ya se ha dicho en párrafos arriba, varios han sido los intentos por establecer un servicio civil de carrera en México, no obstante todos los proyectos preparatorios se enfrentan no sólo a las inercias personales de los empleados públicos, sino a obstáculos políticos, económicos y sociales. Sobre el rubro de capacitación vale la pena señalar al menos los casos en los que se intentó la sistematización de la administración de personal, el primero el que se llevó a cabo dentro del ISSSTE. “En este instituto se integró en 1971 el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y un año más tarde se reformó el catálogo de puestos para mejorar el escalafón y los tabuladores de sueldos”.<sup>52</sup> Ya para el siguiente año, es decir, en 1972, “se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal como un mecanismo asesor en la fijación de las políticas en torno a la administración de personal”.<sup>53</sup> De hecho, como se señaló párrafos arriba, los programas del Centro Nacional de Capacitación Administrativa podrían calificarse “como de capacitación, pero no resistirían una prueba de sus resultados en términos de impacto en el mejoramiento personal y profesional de los funcionarios en particular, y de la función pública, en general”.<sup>54</sup>

Al comentar la desmotivación de personal público y su baja productividad, Gustavo Gallo dijo en una reunión de funcionarios federales: “Nosotros, los que trabajamos en los departamentos de personal, vemos, día con día, que se nos acumulan una serie de asuntos que en muchas instancias pueden ser resueltos por los niveles inferiores, y por falta de conocimientos y capacidad no lo son, y así problemas ínfimos llegan a generar, en bastantes ocasiones, problemas de índole sindical a nivel de dirección”.<sup>55</sup>

Por su parte, Luis García Cárdenas siendo presidente del INAP sostuvo que: el personal público no solamente llega a las esferas gubernamentales impreparado, sino desmotivado...en nuestro país no existe un sentimiento de mística, de entrega, de cierta rivalidad, de competencia, resultado de los concursos; hay, por consiguiente, un vicio de origen en nuestro servicio público, en nuestra estructura gubernamental”.<sup>56</sup> Además, consideró que las acciones de capacitación del personal no sólo eran escasas sino además incoherentes y no se dan en forma coordinada, el esfuerzo que se hace para la capacitación era y es tan reducido que agregó: “...Otros, como el Instituto en el que estoy yo (INAP), buscamos capacitar cuadros medios de 30, de a 40 cada vez. Pero ¿qué es esto para los dos millones que quedamos, que éramos?... Decir a ustedes que es insuficiente lo que se ha hecho hasta este momento, creo que sería tanto como repetir lo que todos ustedes conocen.”<sup>57</sup>

Es asombroso constatar que las apreciaciones de estos funcionarios coinciden con el PROMAP 1995-2000, es decir, después de 15 años transcurridos seguían los mismos rezagos en esta materia.

<sup>52</sup> María del Carmen Pardo, *op.cit.*, p. 19.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>54</sup> María del Carmen Pardo, *op.cit.*, p. 25.

<sup>55</sup> Sergio Alardín, *La administración y el desarrollo de personal público*, Presidencia de la República. México, Colección Seminarios, núm. 6, 1980, p. 36.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 234.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 243.

Un factor importante que ha entorpecido la adecuada superación y profesionalización de los servidores públicos, lo constituye el hecho de que la capacitación de éstos no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales. Tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada que se realiza, o se desaprovecha en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos. La carencia de un sistema de adiestramiento integral, genera altos costos, retrabajos (*sic*), duplicación de tareas y dilaciones cuando alguno de los elementos falla en la cadena organizacional productiva, por deficiencia de conocimientos o habilidades.<sup>58</sup>

A lo largo del tiempo, “la dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores por la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, esfuerzo y creatividad. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, si bien constituye una modalidad para incentivar a los servidores públicos, su aplicación se limita prácticamente a los de base, y a quienes laboran en las dependencias y entidades que se rigen por el Apartado B del artículo 123 constitucional”.<sup>59</sup>

Las condiciones generales de precariedad para la mayoría del personal de base y de privilegio para los altos mandos de nuestra administración pública en lo que respecta a su situación general han persistido a lo largo de varias décadas, es decir, sus problemas de segmentación por la carencia de un sistema general de personal, al menos, para todas las dependencias federales, mantiene diversas disparidades. La ausencia de una estrategia de reforma, explica la permanencia de carencias detectadas y denunciadas en forma perenne.

Obviamente, la calificación y formación de los funcionarios de la burocracia, en lo individual, ha progresado a la par del desarrollo educativo del país y el progreso técnico de los años, lo que se refleja en el uso de la computación, las telecomunicaciones, la economía, la medicina, y todo tipo de adelantos técnicos y científicos que el gobierno aprovecha. El contraste entre el uso de las tecnologías y los criterios para la asignación de puestos, salarios y oportunidades de desarrollo es muy grande.

La gran carencia de la administración pública, el descuido en que se ha mantenido a la capacitación del personal se puede constatar en el diagnóstico que aparece en la “Cédula de mejores prácticas del desarrollo y calidad de la Secretaría de Energía”.<sup>60</sup>

- En 1994 la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se apoyaba en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para capacitar a su personal, ya que no contaba con asignación presupuestal directa para esta actividad.

<sup>58</sup> Poder Ejecutivo Federal, PROMAP, *op.cit.*, pp. 29-30.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>60</sup> Tomado de la página de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, consultado el 8 febrero 2002. Disponible en: <http://www.secodam.gob.mx>.

- Los eventos de capacitación se llevaban a cabo a partir de las propuestas y programación de cursos de ese Instituto sin realizar una detección de necesidades que permitiera a cada una de las unidades administrativas de la Secretaría identificar con precisión sus requerimientos de formación.
- La capacitación se impartía sólo a los niveles medios y superiores, con un total abandono de la formación y actualización del personal que ocupaba cargos operativos.
- El presupuesto era insuficiente para atender las necesidades apremiantes de la Secretaría en materia de formación y actualización de recursos humanos.
- Se carecía de una estructura orgánico-funcional propia y adecuada para el área de capacitación y no se contaba con recursos humanos especializados que apoyaran esta función.
- No se disponía de una infraestructura técnica y física para desarrollar la función de capacitación (metodologías, procedimientos, aulas, mobiliario y equipo).

Llama la atención que la capacitación se encuentra delegada en el ISSSTE, un organismo cuyas atribuciones y funciones son las de brindar servicios de bienestar social a los servidores públicos del gobierno federal. Asimismo, los cursos no eran ofrecidos para las necesidades de la Secretaría de Energía, sino que era el personal de ésta quien debía tratar de aprovecharlos en lo posible. Se reconoce en el diagnóstico la falta de infraestructura técnica y física para la capacitación lo que hace evidente que tampoco se realizaba capacitación en la Secretaría que antecedió a la de Energía, es decir la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Esto denota la gran improvisación que solía darse en el gobierno en una fecha relativamente reciente como es 1994.

María del Pilar Conzuelo reconoce que “en efecto, la capacitación y profesionalización de los funcionarios se enfrenta a una incapacidad del gobierno para identificar, sistemática y permanentemente, cuáles son sus necesidades de formación, actualización y desarrollo de su personal, lo que se traduce en la ausencia de programas adecuadamente diseñados para la capacitación de los servidores públicos”.<sup>61</sup>

Por otro lado, la capacitación se deja como un aspecto de libertad de decisión para el funcionario; tal vez algunos llegan a tomar ciertos cursos que les permitan un ascenso escalafonario o simplemente para engrosar su currículum, pero muy pocas veces, un funcionario toma un curso de capacitación para brindar un mejor servicio público a la ciudadanía. Esta “incapacidad de gobierno” para identificar las necesidades de capacitación no puede asumirse como una carencia insalvable, sino como resultado de un sistema en el cual los conocimientos técnicos y el rendimiento del personal no fueron reconocidos. Es decir la incapacidad es por la falta de recursos estructurales y presupuestales de la administración pública, puesto que al mismo tiempo y en el mismo país, la capacitación representa grandes inversiones de cualquier empresa privada de regular importancia sea de capital mexicano o extranjero.

---

<sup>61</sup> María del Pilar Conzuelo, “Alcances y límites de la reforma del servicio público”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 de noviembre, 2001, p.2.

En las condiciones actuales, los funcionarios de la administración no exigen capacitación, tal y como tienen derecho según lo establecido en el artículo 123 constitucional, dado que al no existir una medición objetiva de resultados y la vinculación de éstos con los pagos salariales y los ascensos, la productividad no constituye interés para la mayoría.

En consonancia con el señalado método de ingreso al servicio público, también el despido de los *servidores públicos de confianza* se da mediante procedimientos premodernos, al tiempo que por su parte la capacitación, cuando se llega a impartir, no obedece a algún diagnóstico de necesidades y mucho menos se inscribe en planes que trasciendan los sexenios para el mejoramiento sistemático del personal y de los servicios públicos. Así, mientras no haya interés del gobierno por la capacitación sólo les queda a los funcionarios el aprendizaje informal y empírico en la práctica cotidiana del trabajo, situación que ya no se da en las empresas privadas importantes. Hay que recordar que a partir de las enseñanzas de F. W. Taylor, (1905) la capacitación de los trabajadores se convirtió en responsabilidad de los patrones, debido a su importancia para mejorar la productividad.

He aquí otra carencia de la burocracia mexicana que la identifica más con la burocracia tradicional que con la moderna.

Los procesos de privatización, liberalización, subcontratación, subrogación y la introducción de la competencia en el sector público en diversos países, han generado una profunda recomposición de la administración y de sus funciones. Ahora bien, este fenómeno no impide que la presencia del sector público en la economía de los países más desarrollados siga siendo superior al 40 por cien del PIB, con todo lo que ello conlleva. Por ello, la actividad de la administración se mantiene, pero se diversifica en sus métodos; el sujeto se reduce en ciertas áreas, pero se renueva o incluso surge en otras; reduce sus potestades en cierto ámbito pero las genera en otro. La complejidad se hace evidente;<sup>62</sup> es decir, aunque la reducción de la administración pública se imponga a los países dependientes como un decálogo, los países avanzados no la aplican para sí. En México se combina con la falta de capacitación sistemática de los funcionarios, la reducción de su número en proporción a la población del país la cual sigue creciendo. Esto explica la retracción de los servicios públicos y el abatimiento de la calidad.

En resumen, la defensa de una función directiva profesional debe ser compatible con directivos que al tiempo que respeten procedimientos y mantengan la imparcialidad, sean capaces de generar procesos de debate en los que todos los afectados por las decisiones públicas correspondientes puedan intervenir con la máxima libertad e igualdad, con la máxima información y respeto, y donde el mejor argumento sea lo que prevalezca para decidir. Se requieren en consecuencia, directivos seleccionados específicamente para serlo y con un régimen de seguridad en su empleo frente a los cambios políticos, no frente a su incompetencia. Directivos que, ante todo, deben estar guiados por unos valores morales fundados en la teoría de la democracia y en la defensa de los derechos humanos de los

---

<sup>62</sup> Manuel Villoria, "La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas", en *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, octubre 2001, p. 195.

ciudadanos a los que sirven.<sup>63</sup> Este paradigma de funcionario propuesto por Manuel Villoria bien pudiera ser el nivel de ética pública a alcanzar.

### 6.2.5. La alternancia partidista y la permanencia de condiciones

La inclusión de la FSTSE en el Partido de la Revolución Mexicana en 1938, fue la última pieza del mecanismo que selló el futuro de la Federación. A partir de entonces y por más de 60 años, la política del presidente de la república en turno se volvió mandato para la FSTSE.

El estudio que hizo hace más de 45 años Gordon Schaeffer<sup>64</sup> sobre la administración pública de México, merece revisarse porque por un lado, ayuda a constatar que no obstante los años, siguen ocurriendo las mismas o similares condiciones para los *trabajadores de base y de confianza*, inclusive, hasta ahora, a pesar de la alternancia en el poder con otro partido político. Por otro lado, al autor también le intriga que la burocracia mexicana a diferencia de las de otros países, adolezca de sistemas racionales de selección de personal. Con el deseo de explicar esto, propone 4 razones:

Al primer factor lo denomina el obstáculo y la ideología obrera que se deriva de la estructuración de los *trabajadores de base* a partir de los sindicatos, frente a los *empleados de confianza*, quedando los dos grupos uno frente al otro en la lucha por el poder, situación propiciada por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de tal forma que, agrega Gordon Schaeffer, es el poder, no el mérito ni la competencia el que decide a quien corresponde determinado puesto y por cuánto tiempo, quién debe ser ascendido y cuándo.

Si bien la beligerancia de los sindicatos burocráticos se vio abatida notablemente en los últimos tiempos, sobre todo después de 1988, seguían existiendo cuotas de poder de tal forma que ciertos nombramientos no se podían hacer sin consultar a los líderes sindicales y a su vez éstos podían lograr nombramientos dentro de altos puestos de la administración y/o ser candidatos de elección popular por el PRI.

El segundo factor que Scheaffer denomina la inercia, estriba en el poco interés que los funcionarios tienen por su trabajo, irregularidad también señalada por Lucio Mendieta y Núñez, a lo que se agrega la ignorancia respecto a los sistemas que en otros países se han implantado para mejorar la productividad de los empleados mediante estímulos. Esta circunstancia ha llevado a una notable depreciación de los sueldos, especialmente de los trabajadores de base, quienes se amparan en esta situación para aceptar alguna pequeña propina que gracias a su puesto oficial se les ofrezca.

El tercer factor es la oposición sistemática por parte de quienes perderían sus privilegios y la posición de que hasta ahora disfrutaban, lo cual afirma Gordon Schaeffer, significaría lesionar las prerrogativas feudales de los miembros del gabinete, así como

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>64</sup> *Vid.* Gordon Shaeffer, *op. cit.*, pp. 278-284.

aquéllos que temen ser desplazados por otros funcionarios o empleados más competentes y eficaces.

El cuarto y último factor es que no existe un grupo importante en cuyo beneficio pudiera obrar un sistema racional de selección de personal. Agrega que los que se verían favorecidos por un sistema de estas características son muy pocos y que no tienen la fuerza de un grupo poderoso.

A estos factores, actualmente se les pueden agregar otros, —como se verá más adelante— que siguen bloqueando este avance de la racionalidad administrativa.

Sin un soporte obrero y sin una propuesta para incorporar a los trabajadores a su proyecto de gobierno, el presidente Fox ha tenido que echar mano de las estructuras corporativas sindicales heredadas por el PRI. El actual gobierno ha seguido las mismas políticas laborales del régimen priísta a pesar que proclame lo contrario.<sup>65</sup>

Al respecto, el Presidente Fox, en la clausura de la CXXIV Asamblea del Consejo Nacional de la CTM asentó: “Es bueno para México contar con un sindicalismo como el de la CTM, que renueva y fortalece su identidad día con día. Las políticas laborales de Fox tienen un enfoque empresarial y productivista, los programas y la composición de las instancias en el gobierno están llenos de empresarios. Su idea de “eficientar” la fuerza de trabajo es a través de disminución real salarial y exigencia de mayores jornadas de trabajo, programas de capacitación. En síntesis: no hay muchas diferencias con el PRI”.<sup>66</sup>

Para el régimen actual las cosas no han cambiado mucho, pues la realización corporativa del Estado y el sindicato sigue vigente y glorificada por Fox. Al extinto líder Fidel, lo calificó de patriota e inspirador de la lucha obrera. Comentó en 2002: “Tenemos todo para hacerlo, tenemos la inspiración de quienes lucharon en el pasado, durante el siglo XX, como lo hiciera Fidel Velásquez, quien no dejó de luchar cada uno de sus días por los trabajadores, por México. La Patria y México fueron su guía y su bandera”.<sup>67</sup> Este acoplamiento del actual gobierno con el esquema corporativo, llevan a pensar que el sistema a pesar de sus cambios obedece a la misma racionalidad.

Parece que tocar esa edificación, Estado-sindicatos y más aun, sustituirla por otra, se antoja como una tarea delicada, de alto riesgo político y grandes complicaciones presupuestales. Este punto hay que tenerlo presente al establecer el servicio civil porque que no se puede suponer que la profesionalización de los servidores públicos administrativos es sólo cuestión de diseño de un modelo jurídico-administrativo.

<sup>65</sup> Vicente Machado, “La impericia laboral”, *Revista Bucareli* 8, núm. 194, 30 abril, México, 2001, p. 10.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>67</sup> López, 2002, p. 5, Tomado de Reforma, 26 de febrero de 2001, *citado por* Guillermo Corro, *op. cit.*

### 6.2.6. La administración pública mexicana carente de mecanismos de equidad

Mercedes Blanco cita el testimonio de la Comisión de Administración Pública que en 1978 afirmó: “Se considera indispensable para la buena marcha del gobierno que se definan con claridad los objetivos del servicio civil, para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores”.<sup>68</sup> Aunque no fueron muchos quienes antes de la última década reclamaron la instauración de un servicio civil, el tema fue sistemáticamente ignorado por los titulares del gobierno a excepción de los primeros años del sexenio de Miguel de la Madrid, así como su establecimiento posterior en algunos escasos organismos públicos.

Sergio Alardín Azuara, Oficial Mayor de la SPP (1980) afirmó que “...la ausencia de mecanismos ordenadores de la población burocrática ha impedido la intervención en la compleja amalgama de problemas que afectan a la misma, especialmente en los aspectos directos de las remuneraciones. Están generalizados en el sistema de pagos de servicios como contrapartida de apoyos políticos, lo que ha dado lugar a elites con remuneraciones y canonjías vedadas al común de los empleados”.<sup>69</sup> Una vez más, aquí se mantiene un esquema de privilegios propio de la sociedad tradicional, sistema contrario al de méritos de la vida moderna.

La administración patrimonialista embona con otro rasgo referido a los métodos de ingreso a la burocracia, tanto en sus niveles de base como en el de personal denominado de confianza. La carencia de un sistema moderno de ingreso a la administración mantiene a la burocracia inmersa en métodos de influyentismo y compadrazgo como lo denunciaron al inicio de la vida independiente del país. De esta forma, para el ingreso a los niveles correspondientes al personal denominado de confianza, “...se busca a alguien que conozca a alguien, que tenga un puesto inmediato o elevado y se intenta seducirlo para que por favor se le dé una oportunidad para ocupar el puesto. Es decir se busca una buena recomendación”.<sup>70</sup>

En época, en la cual Manuel Bartlett era secretario de Gobernación (1983-1988), Guillermo Correa y Salvador Corro entrevistaron a varios líderes de la burocracia y afirmaron que ésta fue hasta hace pocos años un grupo privilegiado, en comparación con otros asalariados eran un sector privilegiado, con un aceptable nivel de ingresos y prestaciones que envidiaban otros trabajadores, “Pero la crisis económica acabó con todo esto y los burócratas, cuyo poder adquisitivo se ha reducido en 34% en los últimos tres años ya no aguantan”.<sup>71</sup>

Por su parte, Carlos Monsiváis retrata a la burocracia mexicana como “disidente y rezongona, habituada a soportar y esquivar caprichos del autoritarismo, educada en la rabia silente ante la injusticia del favoritismo capaz de rebeldías ocasionales”.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Mercedes Blanco, *Empleo público en la administración central mexicana, evolución y tendencias, 1910-1988*, México, Ediciones de la Casa Chata, CIES en Antropología Social, 1995. p. 73.

<sup>69</sup> Sergio Alardín, *op. cit.*, p. 178.

<sup>70</sup> Esteban Moctezuma Barragán, *op. cit.*, p. 211.

<sup>71</sup> Guillermo Correa, y Salvador Corro, *La burocracia, sin voz ni voto. Dominada por caciques, las FSTSE reprime, controla, amansa, op. cit.*

<sup>72</sup> Carlos Monsiváis, *De instrumento de poder, la burocracia se transformó en estorbo*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.



En cuanto a la vinculación entre los líderes sindicales y los trabajadores, es patente que aquéllos normalmente ejercen poder sobre éstos y en lugar de seguir las consignas de sus representados, logran su control, para beneficio personal y el mantenimiento de la disciplina y la estabilidad laboral. Es decir las estructuras sindicales se conciben para el control sobre los trabajadores sindicalizados y no para ser su medio de expresión.

El ingreso, promoción y relevo de los funcionarios de confianza, salvo excepciones, está condicionado por las relaciones personales o de grupo que cada uno tenga como respaldo directo o a través de otros funcionarios del responsables del ejecutivo (presidente de la república, gobernadores o presidentes municipales) o algún personaje influyente (federal, estatal o municipal). Por lo menos, se puede advertir la existencia de dos círculos de poder: el exterior y el interior; en éste se encuentran los más allegados al titular del poder, y en el exterior, quienes se vinculan con funcionarios menos importantes, por consiguiente es muy precaria la estabilidad de los *servidores públicos de confianza* en las secretarías de este círculo.

La burocracia en México debe convertirse en un espacio distanciado de la política partidista, donde la arena de competencia política esté en la competencia electoral y no en las camarillas político-administrativas como hasta hoy. De esta manera, debe existir una “pista” burocrática, una carrera administrativa separada de la carrera política. Se deben ya definir formal y legalmente las atribuciones y diferencias entre “funcionarios elegidos” y “funcionarios designados” como en otros países; y pagar los costos de esta separación que siempre en alguna medida será artificial (*no hay reforma sin dolor*).

### **6.3. Primeros ensayos oficiales para terminar con la partidización de la burocracia**

#### **6.3.1. Hacia la profesionalización**

Un factor importante que ha entorpecido la adecuada superación y profesionalización de los funcionarios, lo constituye el hecho de que la capacitación de éstos no es sistemática, ni programada por procesos o unidades integrales. Tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada que se realiza, o se desaprovecha en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos. La carencia de un sistema de adiestramiento integral genera altos costos, duplicación de tareas y dilaciones cuando alguno de los elementos falla en la cadena organizacional o productiva, por deficiencia de conocimientos o habilidades.

Dada la persistencia del denominado sistema de patronazgo o en su versión más negativa, el sistema de botín o *spoil system*, como es bien sabido, en México, los funcionarios que desempeñan sus funciones en los tres ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal— se ven amenazados por una fuerte incertidumbre laboral, que es propicia “a la

designación política o sistema de patronazgo ... que en más de las veces privilegia la confianza y no los méritos profesionales de las personas”.<sup>73</sup>

Entre los factores que influyen profundamente en nuestros servidores de la administración pública, encontramos que “en la actualidad, la mayor parte de los funcionarios de la burocracia están más preocupados por contribuir al engrandecimiento de su camarilla o grupo político, que por desempeñar acertadamente su trabajo...es un medio en el que surge fácilmente la corrupción”.<sup>74</sup> Se vuelve urgente un cambio de mentalidades de los funcionarios para dar cabida al sistema de servicio civil de carrera, procurando que éste se encuentre en una situación idónea no sólo abocado al aspecto de productividad, sino además al de la cultura del servicio, pues hay que tener presente que los incentivos económicos ayudan, aunque no lo son todo. Debe haber un mejoramiento integral de las condiciones de trabajo.

Se puede apreciar que durante mucho tiempo, en México, “la burocracia estatal fue la forma de poder patrimonial que equilibraba los intereses y presiones de los distintos grupos y clases sociales”.<sup>75</sup> Con ello, se solidificó un aparato burocrático plagado de intereses y conflictos entre grupos, que en la mayoría de los casos colocaba a los *servidores públicos de confianza* y a los trabajadores operativos en una férrea lucha por ocupar y ganar posiciones dentro del aparato estatal.

En resumen, la administración pública comenzó a caracterizarse “por estar diseñada más sobre la idea del mando, la lealtad, la obediencia y la imposición, que sobre la idea de participación, la colaboración y la negociación. Por tanto, resulta que cada Secretario de Estado o simplemente cada alto funcionario, al tomar posesión de su cargo se rodea de un determinado equipo de colaboradores y ayudantes, distanciándose progresivamente del resto del personal, que parece quedar en expresión muy nuestra “fuera de la jugada” en las actividades y objetivos a conseguir”.<sup>76</sup> Bajo este contexto, muchos funcionarios que habían llegado a ocupar ciertos cargos con determinado “jefe” eran despedidos para que sus plazas fueran ocupadas a su vez, por un nuevo equipo de “colaboradores” y subalternos del recién llegado.

En México, luego de la ya larga tradición de la libre designación de puestos dentro de la administración pública, la burocracia ha “entrado en una fase de desgaste y pérdida de prestigio y legitimidad”<sup>77</sup>, por lo que en las altas esferas del gobierno se plantea la imperiosa necesidad de reorganizar a la burocracia a modo de recuperar lo perdido. Así, el sistema de servicio civil de carrera es ahora impulsado para estar a la par de las sociedades democráticas y modernas, pues esto se ha transformado en urgencia nacional y tiende a convertirse en una demanda social.

---

<sup>73</sup> Rafael Martínez Puón, “Retos y dilemas de la formación y profesionalización de los recursos humanos para la administración pública en México”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

<sup>74</sup> Antonio Argüelles y Josué A. Gómez Mandujano, *op.cit.*, p.87.

<sup>75</sup> Fernando Calderón G. “Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina”, en *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, núm. 3, enero, 1995, p. 54.

<sup>76</sup> Guillermo Haro Bélchez., *Aportaciones para la reforma de la Función Pública en México ...*, *op. cit.*, p. 390.

<sup>77</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 277.

Es oportuno destacar que “hasta la década de los ochenta, para ingresar a los altos puestos de la administración pública mexicana había que formar parte de grupos políticos que aunque fueran distintos, sus divergencias cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la revolución mexicana”.<sup>78</sup> Una especie de partidocracia reinaba dentro de la burocracia, pues recordemos que la gran mayoría de los puestos en la administración estaban condicionados a la pertenencia o afiliación del funcionario al partido hegemónico; sin duda, los relativos avances en la alternancia de partidos y el fenómeno de los gobiernos divididos trajo consigo una aceptación de otros postulados políticos que también caben en la burocracia nacional.

### ***Cuadro 9***

#### **PRINCIPALES PASOS QUE HAN CONTRIBUIDO AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**

<i>Presidente en función</i>	<i>Año(s)</i>	<i>Logros</i>
Álvaro Obregón	1922	Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático
Miguel de la Madrid Hurtado	1985	Creación de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	Aplicación de Sistemas de profesionalización en varios organismos paraestatales
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995-2000	Programa de Modernización de la Administración Pública
	24 de octubre de 2000	Iniciativa de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (Senador Carlos Rojas Gutiérrez)
Vicente Fox Quesada	10 de abril de 2003	Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPCAPF).
	2 de abril de 2004	Reglamento de la Ley SPCAPF

Fuente: Elaboración propia.

### **6.3.2. La Nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal**

Se resaltan las fechas 1855, cuando se deroga la inamovilidad en los puestos, y ahora 2003, cuando se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que por su importancia señalan los procesos de extinción y creación de la carrera administrativa. En el caso de 2003 se trata de una decisión cuya realización no depende sólo de la voluntad unánime del Congreso con el entusiasmo del jefe del Ejecutivo, sino además, de un proyecto de gran alcance que no se puede lograr rápida ni fácilmente. Es decir, el hecho jurídico es de importancia histórica pero no es suficiente.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 285.

Ahora, en la administración pública se pretenden eliminar todas estas trabas a la modernización desde adentro, procurando que prevalezca un sentido amplio de responsabilidad institucional, un profesionalismo irrestricto de todos los servidores públicos, una burocracia racional.

Se puede observar arriba que se intenta una transformación de actitudes frente al trabajo de la administración pública, así como de aptitudes, mediante la capacitación, formación y desarrollo, que serán evaluados como parte básica del sistema de méritos inherente a la profesionalización, la eficiencia y eficacia en el desempeño laboral.

En 1999, Guillermo Haro Bélchez puso sobre la mesa de debates la creación de un organismo público descentralizado que tuviera como encargo realizar todo tipo de movimientos con respecto al reclutamiento, selección y desarrollo profesional de los servidores públicos. “Como órgano rector en la materia —decía— vendría a llenar un enorme vacío dentro de las estructuras del Estado por cuanto se echa de menos una institución de tan alto valor estratégico”.<sup>79</sup>

Con estos y otros antecedentes, el senador Carlos Rojas Gutiérrez, presentó el 24 de octubre de 2000 ante la propia Cámara, la iniciativa de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, la cual fue remitida a estudio de la comisión senatorial correspondiente. Un año después fue presentado el nuevo proyecto en cuya elaboración también participó activamente el senador César Jáuregui Robles,<sup>80</sup> esta vez el nuevo documento fue precedido de un entusiasta discurso del mismo Carlos Rojas, después del cual se dio la aprobación por unanimidad en enero de 2003. Aquí se presenta parte de la exposición de motivos que anticipa lo que deberá ser un objetivo de Estado: el servicio profesional mexicano.

...en el año 2000 el *profesionalismo*, el *compromiso con el servicio público* y la *lealtad a las instituciones* de los funcionarios del sector público, facilitaron un proceso de alternancia en el Poder Ejecutivo Federal sin sobresaltos...la transformación democrática de México implica necesariamente la consolidación de una administración pública cada vez más profesional...*el profesionalismo de los hombres y las mujeres que laboran en el Gobierno* con una arraigada vocación no siempre, es cierto, ha sido reconocida con justicia. La *discrecionalidad* que pudo haber operado para designar a los servidores públicos de todos los niveles ha representado una limitante muchas veces perjudicial para responder a la demanda de contar con un Gobierno que atienda las necesidades y las aspiraciones de los mexicanos. La Ley para el Servicio Público es un ejercicio de transparencia y equidad, ya que permitirá que cualquier ciudadano que acredite *la capacidad y los conocimientos necesarios* pueda colaborar en el desarrollo nacional realizando una labor en beneficio de la

<sup>79</sup> Guillermo Haro Bélchez, *Aspectos generales del servicio de carrera ...*, op. cit., pp. 4-5.

<sup>80</sup> El senador Jáuregui, declaró al ser aprobada por unanimidad la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: “Queremos que las instituciones recobren la confianza ciudadana y se vuelvan los procesos transparentes para que exista continuidad y reconocimiento dentro del servicio”, en *El Financiero*, Sección Sociedad, 25 de octubre de 2002, p. 50.

comunidad...por primera vez se reconocen los derechos de los servidores de confianza; se crea así un sistema ágil basado en la flexibilidad, la descentralización y la gradualidad ... los servidores públicos tendrán a su alcance un marco jurídico en el que se da certidumbre a su quehacer, se estimula la productividad y se establecen procedimientos justos para evaluar sus capacidades y desempeño. Más allá de los partidismos, de sus preferencias políticas los servidores públicos tienen la obligación de entregar su mayor esfuerzo, toda su capacidad y compromiso para servirle a la sociedad. En este sentido, la reforma de las instituciones exige que quienes trabajen en ellas puedan adaptarse al cambio y, sobre todo, que estén *permanentemente actualizados* para ofrecer *servicios de calidad*... La Ley del Servicio Público Profesional es punto de encuentro y de coincidencia, debe ser motivo de consenso y de acuerdo en el que prevalezcan los principios de la democracia y de justicia como elementos esenciales del servicio público.<sup>81</sup>

Esta iniciativa de ley produjo algunos comentarios en el ámbito político y sobre todo en el académico. Destacan aquellos investigadores que vieron con beneplácito la nueva iniciativa, mientras otros más, criticaron el proyecto de ley; entre estos últimos tenemos la reflexión de David Arellano-Gault:

... personalmente no estoy tan optimista acerca de lo realista de estas esperanzas. [El servicio civil de carrera] es una institución creada para proteger a la burocracia y evitar que ésta sea manipulada por los políticos electos en turno...El sistema de servicio civil no es una creación que tenga como principal finalidad hacer al gobierno más eficiente y ágil. En realidad es una creación institucional para evitar pagar los costos de tener políticos que pueden manipular con impunidad la agenda burocrática en un sistema de alternancia de partidos en el poder...el sistema administrativo mexicano...es un sistema semiformal de profesionalización burocrática. El sistema de un solo partido...permitía que un servidor público de confianza al ser despedido, tardara poco tiempo en encontrar trabajo en otra dependencia, lo que hace que la burocracia mexicana pueda ser catalogada como un sistema de botín pero con cierta estabilidad y un sistema de reglas no escritas para la profesionalización de su aparato...el efecto de este curioso sistema fue una burocracia media y alta relativamente profesional, estable y sobre todo sustancialmente leal y confiable para el titular del poder ejecutivo.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Página del Senador Carlos Rojas, consultado el 25 enero 2003. Disponible en: <http://www.carlosrojas.org.mx>. En cursivas las palabras clave para comprender lo que el servicio profesional de carrera implica: eficiencia, eficacia, voluntad de servicio, compromiso, capacidad, conocimientos especializados y fin de la discrecionalidad en el servicio público.

<sup>82</sup> David Arellano-Gault, *Hacia un servicio civil de carrera en México: ventajas y peligros de la propuesta actualmente en discusión*, ASPA Online, Colums, CIDE, México, consultado el 15 noviembre 2000. Disponible en: <http://www.aspanet.org>.

Sin embargo, por más que el servicio civil tenga defectos, es el único camino conocido para pasar de la situación actual a otra deseada que al final de cuentas será menos mala que la que ahora padece México. La opción de esperar a que surja un mejor proyecto implica posponer indefinidamente lo que es urgente: el ciudadano que espera recibir un servicio de calidad; y el funcionario que aspira a tener las condiciones mínimas para un trabajo dignificante. Si bien es cierto que un alto número de burócratas ha perdido su conciencia de servicio, es probable que al ver en juego su puesto se inserte, obligada o voluntariamente, al esquema de competencia laboral que se implementaría con esta nueva ley.

Ahora, es cada vez más difícil que un *servidor público de confianza*, al ser despedido, pueda encontrar con relativa rapidez un nuevo empleo dentro de otra oficina gubernamental, pues generalmente, los puestos de confianza son designados por el superior en turno lo que conlleva al *servidor público de confianza* a ser catalogado como parte de un “grupo” y continuar con determinado “estigma” al presentar su currículum vitae en otras dependencias. Parece que pronto comenzará una nueva época, hay lugar al optimismo para aquellos funcionarios que mantienen vivo su interés por la labor cotidiana y permanente de superación profesional.

La llamada por Arellano Gault burocracia “relativamente profesional y estable” resulta sumamente costosa no sólo por los errores que de todas formas llegan a cometer los “todólogos” que transitan de una a otra secretaría, sino que a lo largo de tantas ocasiones en las que se han visto amenazados con el despido por cualquier motivo, se han visto impulsados a desarrollar su habilidad de cultivar sus relaciones personales con sus colegas en otras dependencias para ser rescatados del desempleo en dado caso. Ante esa eventualidad tienen que ir aprendiendo de su nuevo puesto sobre la marcha, dejando en el archivo muerto buena parte del conocimiento previo que adquirieron en años anteriores, y si consiguió con esfuerzo una relativa especialización de su puesto, de nada o muy poco le servirá mientras aprende a desempeñarse en su nuevo empleo.

Ahora bien, menciona Arellano-Gault que “lo que se cree como servicio civil, muy probablemente se convertirá en un nuevo problema: una burocracia enorme, rígida, sobreprotegida, capaz de defender su propia agenda de intereses, no sólo frente a la sociedad y el Congreso, sino incluso frente al propio jefe del ejecutivo... Parece ser que se está siendo muy optimista respecto a la retórica gerencialista que apuesta a que un servicio civil meritocrático y basado en el desempeño es suficiente para evitar la rigidización burocrática tradicional en estas estructuras”.<sup>83</sup> Hay que ser optimista ante el servicio profesional de carrera y el enorme monstruo que advierte Arellano-Gault, en efecto existe, pero ese es el régimen que actualmente prevalece en la burocracia mexicana; ese monstruo que naufraga en la mayor incompetencia (recaudación tributaria, procuración de justicia, y corrupción).

Tal vez con un sistema de servicio profesional los niveles de incompetencia se reduzcan. De hecho, la estabilidad en el empleo y la promoción como sistema de méritos permitiría la capacitación y desarrollo del personal, así como la reorganización administrativa a partir de diagnósticos más serios e integrales de la administración pública. En contrario

---

<sup>83</sup> *Idem.*

*sensu*, la ausencia del derecho a la estabilidad hace imposible que los funcionarios denuncien los malos manejos que a diario ocurren al interior de la administración, sin correr el riesgo de ser despedidos.

En este sentido, “debe buscarse que el sistema de remuneraciones equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y operativos (lo que abre la puerta al complicado mundo de la corrupción) con los muy altos de la élite burocrática que, con base en bonos, compensaciones y gratificaciones, la convierten en una casta a la que, además, se le exime de alguna manera de sus obligaciones ciudadanas, las cuales absorbe su patrón: el gobierno”.<sup>84</sup>

Es cierto que “en México todavía no podemos saber cuántos burócratas exactamente hay, dónde están, cuánto ganan, cómo ha sido su carrera, cómo se han profesionalizado”,<sup>85</sup> pero el nuevo sistema sí podrá responder con certeza a las cuestiones que enfatiza Arellano-Gault. Tal vez sea caro sistematizar la información, pero ya es tiempo de que se invirtiera en modernizar la burocracia, ¿qué resultaría más caro a largo plazo, mantener esta pesada burocracia mexicana sexenio tras sexenio, o pagar ahora los costos de una burocracia futura ágil y mucho menos deshonrosa?

El mismo presidente, Vicente Fox Quesada, manifestó —al menos en el discurso oficial— su compromiso de modernizar la administración pública; el 5 de diciembre de 2002, en el marco del LXIV Aniversario del Estatuto Jurídico y XXXIX aniversario de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se pronunció a favor de las reformas al interior de la burocracia mexicana:

En este gobierno estamos decididos a promover una profesionalización del servicio público, que nos permita alcanzar mayores niveles de eficiencia y transparencia en la aplicación de los programas gubernamentales, pero también lo queremos para dar certidumbre laboral a los trabajadores. Por ello, apoyamos decididamente la ley aprobada por unanimidad en el Senado, actualmente en discusión en la Cámara de Diputados, para establecer el servicio profesional de carrera. Con ella, con esta ley, se estaría rompiendo con toda una tradición administrativa basada en la discrecionalidad. El servicio de carrera garantiza a las y los empleados públicos, ...un ejercicio profesional ajeno a los gobiernos en turno. Queremos una conducción profesional del gobierno, despojada de intereses partidarios y queremos el fortalecimiento de una estructura de dirección que ejecute eficazmente los programas de gobierno. Promovamos un servicio de carrera moderno, para garantizar una administración pública, eficaz.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 302.

<sup>85</sup> David Arellano-Gault, *op. cit.*

<sup>86</sup> Presidencia de la República, consultado el 6 diciembre 2002. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx>.

Actualmente, podemos presuponer que existen algunas condiciones favorables para pasar de la profesionalización por cuenta y riesgo de cada funcionario, a un sistema de certidumbre mediante una modalidad de servicio civil en el resto de la administración pública como son los antecedentes históricos que en este texto se presentan, los avances en el sector paraestatal<sup>87</sup> y los reclamos por la modernización integral de la administración pública mexicana. Sin embargo, por otro lado, se mantienen presentes factores en contra como son los costos financieros, la persistencia de los viejos elementos corporativos, las lealtades de grupo y de partido; y problemas de primer orden que han desplazado el asunto de la profesionalización, a un nivel de menor prioridad en la agenda del ejecutivo federal. De esta forma la profesionalización del servicio público queda opacada por otras prioridades como la situación económica nacional, las relaciones entre el ejecutivo con el legislativo y judicial, entre otros.

Poniendo en la balanza los riesgos —que pueden ser controlables— y las consecuencias favorables para los funcionarios de un servicio de carrera en México, encontramos que se obtendría:<sup>88</sup>

- a) Mejores respuestas y soluciones a los problemas sociales
- b) Mayores posibilidades de descentralización de las decisiones y/o recursos
- c) Revalorización del papel de la burocracia
- d) Fortalecimiento del federalismo
- e) Cumplimiento preciso de los compromisos sociales de los gobiernos
- f) Mayor eficiencia en la actuación
- g) Permanencia de quien cumpla y mejore su actuación en la función pública
- h) Promoción de aquellos que demuestren capacidad, compromiso y experiencia
- i) Sentido ético en su actuación cotidiana
- j) Actitud productiva
- k) Mayor motivación
- l) Mayor sentido de responsabilidad
- m) Mayores alicientes
- n) Una nueva cultura administrativa

Es evidente que los saldos serán por mucho, beneficiosos tanto para el servidor público como para la ciudadanía en general, una vez que se cumpla esta nueva ley.

### **6.3.3. Análisis de algunas disposiciones de la Ley**

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal —de la cual aquí se ha visto su contexto— destaca el hecho de que con ella se pretende aplicar

<sup>87</sup> Leobardo Ruiz Alanís, “La estrategia de profesionalización del personal público mexicano. Fundamentos y perspectivas”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

<sup>88</sup> Tomado parcialmente de Hugo Nicolás Pérez González, “Los sistemas educativos nacionales y la formación de servidores públicos. El caso de México”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.



un instrumento que “cumpla con los requerimientos de una administración pública federal oportuna y eficaz, pero sobre todo capaz”.<sup>89</sup>

Desde luego, en la exposición de motivos se plantea a través de sólidos argumentos, la necesidad apremiante de contar con un servicio profesional de carrera que situará en igualdad de oportunidades a los funcionarios al servicio de la administración pública federal. La ley se encamina a la modernización definitiva de la administración de personal público, es decir pretende un sistema de igualdad de oportunidades y de funcionamiento a partir de los méritos que cada miembro del sistema posea; en pocas palabras, se pretende implantar un sistema en “donde se regule el ingreso, permanencia, promoción y separación de los servidores públicos federales, de acuerdo con criterios de equidad, transparencia y valoración de actitudes”.<sup>90</sup>

Por obvias razones se excluye de la aplicación de esta ley, el Servicio Exterior Mexicano y a la Procuraduría General de la República pues ya cuentan con un sistema propio de servicio civil de carrera, tal y como anteriormente se ha expuesto en este trabajo.

Luego de que las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos realizaron las modificaciones que consideraban pertinentes, presentaron la iniciativa ante la Asamblea en pleno para su aprobación, con el propósito de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera entrara en vigor a partir de 180 días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. En el artículo transitorio segundo se establece que el reglamento de la presente ley deberá emitirse en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma, mientras que el *Consejo* deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente ley. La nueva versión quedó conformada por 80 artículos y 7 transitorios.

Dentro del texto de la Ley de Servicio Profesional de Carrera hay que destacar algunos puntos claves que no deben perderse de vista. Por ejemplo, la ley incluye lo que deberá de entenderse por Sistema de Servicio Profesional de Carrera que al calce enuncia en su artículo 2º: “es un mecanismo que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores de la administración pública federal, [basado] en el mérito y la igualdad de oportunidades. Comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, otorgamiento de estímulos, capacitación, entrenamiento, desarrollo y separación de los servidores públicos, en los términos establecidos en la Ley”.<sup>91</sup>

En forma similar a los principios rectores que el Instituto Federal Electoral adoptó hace varios años; la ley en cuestión dispone, para el servicio público, siete principios rectores: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Se nota coincidencia entre el ya conocido CLIO<sup>92</sup> del IFE y la presente ley en tres aspectos: la legalidad, la imparcialidad y la objetividad, seguramente porque la administración pública mexicana hasta la fecha padece una grave carencia en estos tres temas de forma

<sup>89</sup> *Gaceta Parlamentaria*, consultado el 25 enero 2003. Disponible en: File://Gacet%20Parlament%20Serv%20Civ.htm.

<sup>90</sup> *Idem*.

<sup>91</sup> *Idem*.

<sup>92</sup> Certeza, Legalidad, Imparcialidad y Objetividad.

similar a las circunstancias que caracterizaban al sistema electoral antes de la reforma política que se consolidó con la creación del IFE. En cuanto a la eficiencia y calidad es notorio el desprestigio de la administración por su incapacidad para prestar servicios y realizar funciones con resultados mínimos aceptables (seguridad pública, procuración de justicia y recaudación tributaria). Respecto a la equidad, la percepción social, fundada en la experiencia cotidiana muestra a la administración fuertemente inclinada a favor de quienes pueden pagar tratamientos especiales mediante la corrupción y el influyentismo. Finalmente, la competencia por mérito se justifica como principio rector dado que actualmente el otorgamiento de puestos, remuneraciones y otras compensaciones, normalmente se concede con criterios subjetivos.

De acuerdo con el artículo 5°, el sistema de carrera integrará los siguientes rangos: a) director general; b) director de área; c) subdirector de área; d) jefe de departamento; y e) enlace. Este artículo señala un universo muy reducido del personal público que de acuerdo con datos de José Castelazo<sup>93</sup> comprenderá el 2.9% del total (esto representa un número aproximado entre 50 y 70 mil puestos), es decir, según esto el personal sindicalizado conformara el 96.9% que equivale aproximadamente 2 millones de servidores públicos. A su vez aquí se puede ver que el desafío por establecer el sistema de profesionalización no es de la magnitud que se pudiera pensar, es decir, si el sistema incluirá una proporción ligeramente menor al 3%, el esfuerzo presupuestal y de evaluación ya no pareciera tan costoso.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal implica una estrategia de progresividad dado que en su artículo 6° dispone que “Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento”. Es decir, el sistema de carrera no incluiría por ahora, en forma obligatoria, a los trabajadores de base. Esta previsión permite amortiguar la oposición de los sindicatos burocráticos, quienes de momento, podrán mantener su membresía y en buena medida las actuales condiciones de sus derechos corporativos. De esta forma la oposición sindical no sería tan fuerte y tal vez en la medida en la cual el servicio civil se vaya legitimando entre los *servidores públicos de confianza*, se lograría una opinión favorable por parte de los trabajadores de base quienes pudieran en el futuro manifestarse a favor de este sistema. Al mismo tiempo, el gobierno ahorraría gastos al aplicar la reforma a un sector menos numeroso de la burocracia; igualmente, los *servidores públicos de confianza* dado que tienen niveles de estudios más altos que los trabajadores de base, normalmente son personas con mayores expectativas de promoción personal y por lo tanto, más favorables al cambio y la competición.

De esta forma el sistema de carrera podrá “alimentarse” de los recursos humanos valiosos, es decir, aquellas personas que deseen ingresar a la carrera administrativa y a la disciplina que ella implica. Esta previsión podrá rendir sus frutos una vez que la propia carrera gane prestigio por su consistencia y por los niveles de remuneración que ofrezca.

---

<sup>93</sup> José R. Castelazo de los Ángeles, *Expectativas en torno al Servicio Profesional de Carrera en México*, Mimeo, México, 2003, p. 18.

En el artículo 7° también se acota la actual liberalidad que tienen los funcionarios mexicanos para nombrar a sus colaboradores inmediatos, estableciendo que: “Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría, la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios: a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera”.

En los artículos 10 y 11 se puntualizan los derechos y las obligaciones de los servidores públicos del sistema, es de llamar la atención que en ambos artículos se consignan once incisos en cada caso, situación que avizora condiciones de equilibrio entre derechos y obligaciones, superando de esta manera las condiciones actuales en las que los servidores públicos de confianza están desprovistos de muchos derechos que tendrían al aplicarse esta ley.

Lo anterior se especifica en el artículo 10 inciso v, donde se reconoce el derecho a la capacitación (que consigna el artículo 132 inciso xv de la Ley Federal del Trabajo) en los términos siguientes: “Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones”. La negación del derecho a la capacitación y actualización a los funcionarios por décadas es sin duda uno de las causas de la evidente ineficacia de nuestra administración y del propio gobierno en general. En lo tocante al tema de la evaluación, se establece como derecho en los incisos VI y VII, donde se procura la equidad y la transparencia dado que se obliga a dar a que este proceso se apegue a principios rectores de la ley así como a dar a conocer los resultados de la propia evaluación en un plazo máximo de 60 días, inclusive la ley parece muy generosa al conceder una segunda oportunidad de evaluación, —con previa capacitación— a quienes no resulten aprobados en su momento. Finalmente, respecto a este artículo, el inciso X garantiza la indemnización cuando los integrantes del sistema sean despedidos injustificadamente.

Asimismo, sobresalen los derechos de los servidores públicos que ingresen al sistema, enunciados en el artículo 10 en todas y cada una de sus fracciones; fundamentalmente la estabilidad y permanencia en el servicio, el hecho de recibir remuneraciones y estímulos por la productividad y el acceso a la capacitación, aspectos primordiales que habían quedado pendientes desde siempre con los diversos intentos de modernización de la burocracia mexicana.

Dentro de las obligaciones de los servidores públicos enunciadas en el artículo 11, resalta el cumplimiento imparcial y eficiente de sus funciones; éstas obligaciones a su vez dan lugar a un derecho negado actualmente a muchos ciudadanos cuando los servidores públicos no se apegan a estos principios o francamente los contradicen. Con esta obligación se pretende hacer un ataque frontal a un vicio ya añejo que ha sufrido por muchas décadas la sociedad mexicana: el problema de la corrupción dentro de la burocracia.

En el artículo 13 correspondiente a la Estructura del Sistema, en el cual en el inciso III que establece el Subsistema de Desarrollo Profesional, se determinan que habrá “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 o sueldo”. Esta disposición representa la esencia de los sistemas de carrera en los cuales los servidores públicos gozan de un derecho adicional sobre la organización, la cual según esto, se obliga en cierta manera a concederles ascensos y mejoras *per se*. En este punto, el riesgo de que la organización se amolde a los intereses de sus integrantes más que a las necesidades de los ciudadanos constituye un camino hacia la hipertrofia burocrática. Los sistemas de servicio civil de puestos, quedan entonces mejor protegidos contra este riesgo que los sistemas de carrera como el que prevé esta ley.

El artículo 14 referido a un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, por una parte permitirá a las instituciones capacitadoras y formadoras de recursos humanos un cierto nivel de certidumbre en cuanto a los perfiles profesionales que habrá de requerir la administración pública, lo cual ayudará a que una y otras instituciones mejoren la calidad y oportunidad de sus servicios. Sin embargo, en el inciso III del propio artículo, se dispone que (la Secretaría): “Calculará las necesidades cuantitativas del personal, en coordinación con las dependencias y con base en el registro ... con el fin de que la estructura de la administración pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento”; situación que parece poco realista dado los niveles de incertidumbre a los que están sujetos los acontecimientos futuros. Es ilusorio suponer cifras de empleo, sabiendo que hasta la fecha aún en los países avanzados el número de aspirantes a ingresar al empleo público normalmente es excesivo respecto a quienes además de superar las pruebas de ingreso finalmente son contratados.

El artículo 21 por su parte señala los requisitos para el ingreso establecidos en el inciso I: “Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar”, así como el inciso II que a la letra dice “No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso”. En este punto la ley comentada se muestra generosa con los extranjeros, quienes en la mayoría de los países están impedidos en forma absoluta para pertenecer al servicio civil, considerando además las dificultades para certificar que no hayan cometido delitos dolosos en su país de origen.

Mediante el artículo 23, el sistema adquiere modalidades más amplias al establecer que las convocatorias serán públicas abiertas, y a su vez, el carácter progresivo de la implantación del servicio se asegura cuando se determina que: “Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo con el presupuesto autorizado”.

En el artículo 36 se refrenda el sistema de carrera cuando se determina que “Los Comités en coordinación con la Secretaría, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, de acuerdo con el catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción”. El reconocimiento de trayectorias de ascenso y promoción se asemeja a los planes de carrera típicos de los sistemas europeos. En general, los sistemas de carrera son proclives a incrementar los puestos y plazas en función de inercias de crecimiento interno que pueden conducir al exagerado crecimiento de la burocracia.

Mediante el artículo 45 se prevé el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, gracias al cual, esta importante función —que ha sido de las más descuidadas en los últimos 70 años— podrá realizarse en forma sistemática y planeada de acuerdo con las necesidades de las dependencias, para lo cual los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección “deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría (de la Función Pública)”.

Ciertamente, la crítica que hace José Castelazo respecto a la “certificación de capacidades” en las que se base la ley, producirá ciertas tensiones adicionales a las cargas de trabajo del funcionario de carrera, pues su atención estará guiada a certificar una actividad y no una función (como debería ser) para garantizar su permanencia en el puesto y en la propia institución. Es importante mencionar que esa certificación de capacidades sólo será válida en la institución que la lleve a cabo; es decir, cuando un servidor profesional quiera pasar de una a otra secretaría tendrá que volver a certificarse, lo que ocasionará rigidez al sistema.

Podemos decir que en varios artículos que van del 48 en adelante, se prevén garantías para que los miembros del servicio profesional continúen su preparación tanto de educación formal como la capacitación profesional, inclusive se establece como “requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo” (art. 52). Estas disposiciones, sin duda ambiciosas, significarían un compromiso para la formación y mejoramiento del personal con el consecuente esfuerzo presupuestal.

En el artículo 55 se marcan los principales objetivos de la evaluación, y se encuentran las bases de la función del sistema profesional, pues gracias a estas disposiciones, quedaría cancelado definitivamente el sistema de favoritismo y compromisos personales que actualmente distinguen al *spoil system*.

En el artículo 69, donde se consignan las facultades de la Secretaría de la Función Pública, sobre todo en las de tipo normativo; dando lugar a un sistema descentralizado que habrá de operarse en cada dependencia. Adicionalmente según lo dispuesto en el inciso X de dicho artículo, la Secretaría podrá resolver las inconformidades que se presenten en la operación del sistema; situación que sin embargo, no garantiza la equidad, como lo haría un órgano de apelación donde estuvieran integrados funcionarios y/o ciudadanos independientes.

En el inciso XII se dispone: “Establecer los mecanismos para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema”. Esta disposición resulta muy oportuna para combatir los vicios de la *buropatía* que suelen acompañar a los sistemas de carrera; esta vinculación obligatoria entre la administración pública y la sociedad podrá contribuir a la reforma permanente de la propia administración pública.

Sin duda, la naturaleza rígida de un sistema de servicio civil estará presente, sobre todo cuando se hable de ascensos. Ante esto se debe buscar la flexibilidad en cuanto a la mejoría de ingresos, es decir no necesariamente subir o ascender a un puesto diferente sino tal vez realizarlo por medio de la promoción salarial.

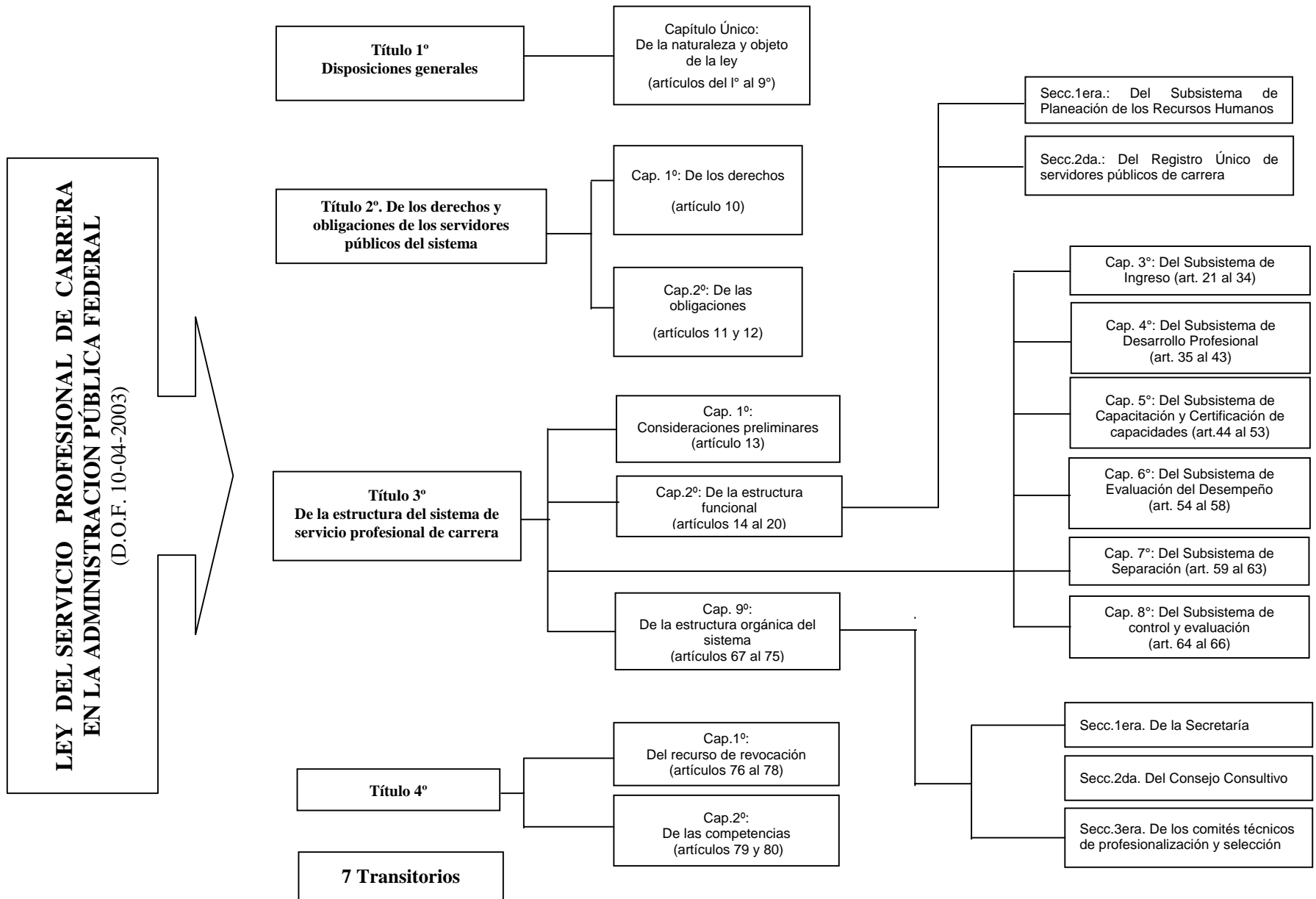
En el artículo 70 se consignan las atribuciones del Consejo Consultivo del Sistema, las cuales son, como su nombre lo indica, para orientar las decisiones y proponer mecanismos y criterios de evaluación. En realidad, los órganos encargados en primera instancia del Sistema Profesional de Carrera son los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia del gobierno federal, los cuales tendrán capacidad para planear el sistema y operarlo. De acuerdo con el artículo 74: “Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de Recursos Humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría (de la Función Pública) y el Oficial Mayor o su equivalente”. El Comité hará el proceso de selección. El Comité tendrá atribuciones de tipo normativo de planeación y de carácter operativo.

En el artículo 76 se reconoce el derecho de los interesados a la revisión de sus evaluaciones; sin embargo, este derecho se interpondrá ante la Secretaría (de la Función Pública) lo que no garantiza un fallo independiente.

Es difícil separar o eliminar la subjetividad en las evaluaciones señaladas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pero esto no implica dejar de introducir mecanismos o evaluaciones cuantitativas y de fiabilidad en sus funciones.

De entre los siete artículos transitorios de la Ley, destaca el cuarto que establece que “Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido (tres años)”. La nueva Ley culmina los intentos anteriores por establecer un servicio civil de carrera que responda a las necesidades de la sociedad mexicana del siglo XXI. Por ello, a continuación presentamos de manera esquemática el cuerpo de la Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

**Gráfico 9**



La promulgación de esta ley es, sin duda, un hito de la historia de la administración pública en México. Corrige el error de la suspensión de los puestos administrativos fijos cometido hace aproximadamente siglo y medio, que a su vez se le colocó una lápida adicional con el corporativismo del siglo XX. Estas condiciones de México en proceso de instauración del liberalismo (1855) en una sociedad agraria que aún luchaba por dejar atrás las formas culturales y sociales del régimen colonial no podía “darse el lujo” de una administración moderna y meritocrática, como tampoco el México de 1938 cuyo régimen revolucionario planteaba las reivindicaciones sociales, es decir de las masas populares y no tanto la superación individualista propia del que entonces era vergonzante capitalismo.

El Estado de la Revolución Mexicana se construyó mediante el patrimonialismo o populismo en el que la eficacia administrativa quedó soterrada bajo el nacionalismo y la servidumbre del líder oficial en turno. Si bien este sistema comenzó a desmembrarse a partir de 1968 y en el año 2000 su erosión permitió la *alternancia partidista, no ha terminado de morir y el nuevo no ha terminado de nacer*.

Parece que este proceso es irreversible, aunque por ahora no se puedan fijar fechas precisas a esta transformación y tampoco hay certidumbre en cuanto a la pertinencia de lo apropiado del modelo de servicio civil y de la manera como se vaya a instaurar.

Finalmente, la sola existencia de la ley no garantiza ni la configuración ni la adecuada operación del sistema, pero es sin duda un esfuerzo por elevar la gestión pública, tomando en cuenta la participación de los involucrados a fin de adecuar, mediar e instrumentar dicho sistema.

#### **6.4. Balance temático**

A lo largo de este último capítulo se analizan históricamente los antecedentes que propiciaron la necesidad de contar con un sistema de méritos en la administración pública, a fin de combatir un sistema que aún prevalece en la burocracia: el sistema de patronazgo o patrocinio.

Durante el siglo XVIII la apropiación del cargo dentro del aparato burocrático se presentó como un antecedente que propiciaría en el funcionario una actitud patrimonialista; esta situación provocó, con todas sus particularidades, desconfianza y discrecionalidad en las acciones del Estado.

La profesionalización de la administración, que se inició en la Secretaría de Cámara del Virreinato y de otros puestos, se extinguió en la primera mitad del siglo XIX ante la constante inestabilidad del gobierno de la joven república y bajo la presión de quienes buscaban el empleo público.

A pesar de las apariencias, durante el porfirismo no interesaba algún sistema de méritos despolitizado, dado el régimen de favoritismo y privilegios de la época. En este contexto, los requisitos señalados en algunas dependencias no se podían exigir realmente.



Bajo la dictadura porfirista, las condiciones del funcionario comienzan a cambiar, pero sería después de la Revolución Mexicana cuando se establecería otro nuevo régimen sobre la base de la estabilidad y el crecimiento de la burocracia.

Un avance importante que estableció las bases de un servicio civil de carrera fue proporcionado por uno de los caudillos de la Revolución Mexicana: Álvaro Obregón, quien estableció la carrera diplomática en el Servicio Exterior Mexicano, un gran logro que aún permanece.

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas el sistema corporativo, creó en todo el aparato burocrático un esquema donde el ingreso, la permanencia y el ascenso (entre otros) estuviera supeditado a la lealtad partidista y la negociación entre entes de poder (partido en el poder-sindicatos); perdiéndose todo sentido de servicio y responsabilidad gubernamental.

Se observa en este capítulo la importancia de alianza entre el Estado y los sindicatos la cual favoreció laboralmente la situación de los empleados administrativos al definir su estatus legal y concederles determinadas prestaciones laborales y ventajas de empleo al apoyar la política nacionalista del populismo. Sin embargo, no todos los funcionarios tenían todos los derechos laborales, como *los servidores públicos de confianza*, pieza importante dentro del cuadro administrativo.

Los ensayos por instaurar y cimentar teóricamente un sistema de servicio civil, a través de la historia administrativa mexicana, se han materializado por fin en la actual “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, la cual con lo aquí analizado es de gran mérito reconocer la voluntad política e institucional sobre la que se ha respaldado dicho proyecto de ley. A pesar de las contrariedades que se vislumbran en su posible aplicación, es ahora una necesidad y demanda de la que no hay marcha atrás.

Históricamente, en la administración pública mexicana, el sistema corporativo magnificó problemas que aún no han desaparecido, pues se espera que el servicio civil sea condición para contrarrestarlos; no obstante este sistema corporativo, conforme se consolidó históricamente, ha dificultado la instauración de este último. La creación del servicio civil obligará a los sindicatos corporativistas a transformarse o a desaparecer.

## CONCLUSIONES GENERALES

- Esta investigación se ubica en el ámbito de las ciencias sociales y se apoya en la metodología y en la corriente de pensamiento histórico sociológico y político de Max Weber.
- Uno de los aspectos de mayor interés de Weber es el Estado como forma de dominación que se impone por todas partes y que recrea una variante de racionalidad práctica que Weber va a detectar en otros planos como el económico y desde luego, el de la administración de Estado. Esta racionalidad no va en busca de la verdad científica sino de la “acción idónea”.
- Aparece entonces la “calculabilidad social” es decir el flujo colectivo dentro de parámetros que no vulneren al Estado, el que a su vez no puede prescindir de la legitimidad y del monopolio de la violencia también legítima.
- En este análisis, la dominación aparece como elemento básico del Estado que lleva a la obediencia altamente probable que ya no obliga a esfuerzos extraordinarios y a arreglos excepcionales, por lo que buena parte de ella puede ser encomendada a la administración pública.
- De acuerdo con el marco teórico metodológico, la burocracia mexicana adolece de falta de neutralidad dado su alto grado de partidismo, debido a que en el reclutamiento se ha privilegiado la “fidelidad al señor”, es decir al sistema de partido entonces hegemónico y no a criterios de competencia solamente. Esta condicionante de la conformación de la burocracia se mantiene desde que el régimen del presidente Cárdenas la consideró aliada de la Revolución Mexicana.
- La aportación metodológica de Weber mediante la construcción del paradigma burocrático se aprovecha en esta investigación para identificar los modelos burocráticos de Francia, Reino Unido, Estados Unidos y México, este último adolece de falta de profesionalismo, conducta ética y falta de coherencia.
- Dada la cultura heredada desde el Virreinato, subsisten rasgos patrimonialistas en la administración que sólo recientemente se han combatido junto con la corrupción. Actualmente la cultura del favoritismo sigue siendo obstáculo para la modernización integral, requisito por el que pugnan quiénes exigen mejores servicios públicos y mayor equidad para los ciudadanos ante el gobierno.
- Weber se interesa en el desarrollo de la burocracia a través de la historia, no deja de enfocarla como expresión del Estado, o sea como su cotidiano instrumento para ejercer la dominación legítima. Estos son los parámetros para juzgar su desempeño y no sólo los criterios de tipo microadministrativo (eficiencia, eficacia, costos y flexibilidad de los servicios públicos).
- Para la Función Pública Francesa el mérito es de primordial importancia puesto que se tiene presente su protección inscrita en la fracción VI de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Por esto, el concurso es fundamental para el ingreso.

- La función pública es el caso típico de la estructura de cuerpos, los que se integran por grandes conglomerados de especialistas; a su vez cada individuo posee un grado el cual le es inseparable, independientemente de su posición jerárquica. Junto con la mayoría de los países europeos este sistema ofrece a los miembros de la función pública gran probabilidad de permanencia.
- A pesar de que la Reforma Administrativa es una actividad permanente, desde hace mucho tiempo hay gran resistencia al cambio. Por encima del rendimiento de la burocracia interesa a los franceses el cumplimiento de la misión del Estado, de la ley y de la equidad.
- Aquí tenemos un ejemplo de burocracia ortodoxa por su fuerte identificación con los fines y metas del Estado, desde el punto de vista propio y de la sociedad. Es claro que los franceses ven en sus funcionarios la representación nacional y de ellos reclaman un comportamiento equitativo, honesto y patriótico.
- El carácter burocrático weberiano de la función pública no es motivo del rechazo generalizado de los franceses; por el contrario, en ese país se considera que los funcionarios tienen las condiciones para hacer valer la ley, asegurar la soberanía y la justicia; valores primordiales para ellos. A su vez la administración pública ha abierto en las últimas décadas el ingreso a funcionarios contratados temporalmente o en condiciones de flexibilidad, lo que no es del agrado de los sindicatos de la función pública y sin embargo, ha permitido buenos resultados y una nueva modernización.
- Los cuerpos de funcionarios y la carrera, le dan a ésta una gran solidez y coherencia pero también rigidez y resistencia al cambio (sin embargo, la preocupación por la eficiencia no es obsesiva como en Estados Unidos y ahora en el Reino Unido).
- En Francia, la Función Pública, se integra de tres ramas: la Función Pública del Estado, la Función Pública Territorial y la Función Pública de la Salud Pública.
- El Estado mantiene limitaciones a los derechos civiles dentro de las actividades profesionales de los funcionarios por lo cual están sujetos a un estatuto especial, diferente al derecho laboral común, a cambio de esto, la estabilidad en el empleo es muy elevada, como ocurre en otros países europeos donde se mantiene este modelo.
- En el Reino Unido nace la expresión “servicio civil” en el que se incluye al personal al servicio de la Corona, diferente a los funcionarios políticos o judiciales, cuyos miembros son empleados como personal civil (no militar) y remunerados con recursos financieros aprobados por el Parlamento.
- La crisis de posguerra obligó al Reino Unido a reformar su administración pública una vez que terminó de perder sus colonias. A partir de los ochenta había que administrar un país en dificultades y no un imperio. Por esto, la preocupación por la eficacia administrativa y ya no tanto por cuestiones nacionalistas; una vez que la Unión Europea ha garantizado la paz y la cooperación en el continente.

- La reforma ha sido muy comentada fuera del Reino Unido. Se trata de un movimiento de reorganización de carácter “managerial”, es decir una orientación vigorosa hacia la eficacia y el ahorro del gasto público.
- Los detractores de la reforma señalan las grandes proporciones de ingresantes que ahora provienen de afuera del servicio y sobre todo del sector privado.
- La creación de las agencias que han quitado multitud de servicios públicos a los ministerios, y la aplicación de cambios para la flexibilidad, están llevando a vanalizar el servicio, es decir, a homologarlo a la actividad empresarial, lo que muchos consideran una riesgosa pérdida que entre otras cosas, ha abierto la puerta a la politización y a la desviación de los objetivos del nuevo personal, ahora desprovisto de la mística por la carrera dentro del servicio.
- La reforma de la administración pública británica y de su servicio civil privilegia las razones del mercado y soslaya las razones tradicionales (equidad, patriotismo, dirección de la economía, desarrollo social, ...); a su vez, la reforma ocasiona contradicciones (duplicidad de programas, gastos imprevistos, insensibilidad de problemas sociales) como suele ocurrirle al mercado. Sin embargo, se mantienen nichos del servicio civil en los ministerios e instituciones tradicionales que pugnan por la defensa de los principios clásicos, como son los Comisionados del Servicio Civil.
- Respecto a la afectación de la soberanía inglesa, se ve que si bien ésta no se abandona, deja de ser un asunto tan grave como antes, quizá porque hay un proceso irreversible mediante el cual se están transfiriendo funciones estatales importantes en favor de la Unión Europea, y al mismo tiempo, tampoco se puede detener la mundialización que diluye el mercado británico en el mercado internacional.
- En Estados Unidos la creación del servicio civil se convirtió en una demanda de amplios sectores de la política y la sociedad durante el siglo XIX. Fueron necesarios 30 años de discusiones hasta que se promulgó la *Pendleton Act* en 1883 que lo estableció oficialmente. Sin embargo, aún después se hicieron intentos en el Congreso por abrogar dicha ley.
- La veneración de la empresa privada y de la eficiencia económica se refleja en la modalidad norteamericana de servicio civil. En efecto, este sistema llamado de puestos de empleo facilita el tránsito de sus miembros entre la burocracia y la empresa y viceversa. Las críticas por causa de supuestos o reales casos de ineficacia del servicio se han mantenido a lo largo del tiempo y no faltan quienes exigen regresar al Estado mínimo en el cual sólo se atiendan las funciones básicas del Estado como son la seguridad, la administración de justicia, la defensa y la fiscalidad, para dejar al mercado todos los servicios del bienestar.
- El sistema de puestos se fundamenta en el reconocimiento del mérito y se originó para precisar las tareas de cada puesto y su justa remuneración. Todos los puestos están incluidos en una clasificación general denominada Escalafón General (*General Schedule*) de 15 niveles que a su vez se agrupan en 5 grados. En su parte superior, se ubican 3 niveles ocupados por el *Senior Executive Service* (SES).

- La formación y perfeccionamiento del personal ha sido más una responsabilidad de cada quien que del sistema, sin embargo hay tendencias de cambio. Igualmente, a partir de la era del presidente Kennedy, la igualdad de oportunidades ha sido incorporada a los principios del reclutamiento y selección mediante el método de cuotas para las minorías.
- La llamada Reforma Carter, que finalmente ocurrió en 1978, tardó 23 años en asumirse. La creación del SES representa la parte sustancial, se trata de un sector superior del servicio civil que goza del derecho a la carrera administrativa cuyos miembros ocupan puestos de alta dirección, de asesoría a los funcionarios políticos y de enlace entre la administración y la política. Los miembros del SES pueden desempeñar misiones encomendadas por el presidente. Sin embargo, este sector no ha respondido a las expectativas de sus creadores, en parte por el bloqueo de algunos congresistas y sindicatos.
- En general, el servicio civil de Estados Unidos es motivo de críticas por su politización, dado que los congresistas y los grupos privados se mantienen cerca de los administradores para promover sus intereses frente a las decisiones de la burocracia y para proveerse de información y argumentos e influir en el Congreso mismo.
- El interés de los líderes y caudillos de México para contar con el reconocimiento de las causas revolucionarias de parte de los gobiernos extranjeros, aparece desde antes de la independencia nacional y se vuelve a manifestar a lo largo de la historia nacional. Este hecho ayuda a entender el proyecto para contar con un cuerpo diplomático digno y eficiente mediante la profesionalización. La dificultad para remover a embajadores que muestren incapacidad o comportamientos inapropiados debió ser otra causa para establecer la carrera, para asegurar el perfil profesional indispensable. Asimismo, los embajadores forman una “comunidad diplomática” en cada país; es decir un círculo social en el cual el prestigio del gobierno representado puede enaltecerse o devaluarse, también según la calidad profesional de sus representantes.
- El régimen de la Revolución Mexicana luchó desde el gobierno de Carranza mediante la diplomacia por el reconocimiento del nuevo orden, hasta que Álvaro Obregón lo consigue en 1923. Cuando este presidente mostró su satisfacción por dicho logro, él mismo reconoció al servicio civil como importante factor para la mejora de las representaciones diplomáticas de México en el extranjero.
- A pesar de la carrera profesional, dentro del Servicio Exterior persisten excesos del poder de nombramiento y despido del personal en el que han incurrido algunos presidentes y altos funcionarios de la Secretaría. Esto muestra la urgencia de un medio de arbitraje verdadero, como pudiera ser un tribunal especializado e independiente o bien un ombudsman.
- Los presidentes Álvaro Obregón y Abelardo Rodríguez establecieron medidas para crear sistemas de servicio civil (el primero en el Servicio Exterior y el segundo en las dependencias federales). Parecería entonces que se daba una tendencia hacia la profesionalización. Sin embargo, el presidente Cárdenas rompe esa tendencia afirmando que “los beneficios que les ha concedido el Estatuto Jurídico a los Trabajadores al Servicio del Estado no pueden divorciarse de los intereses politizados de la nación. La eficiencia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos deben responder a las exigencias del pueblo”; es decir que los derechos concedidos a los servidores públicos

estaban subordinados a los intereses de la nación (es decir, a la política institucional del Estado) e igualmente, la eficiencia y moralidad de los trabajadores debían supeditarse al pueblo (nuevamente a la política).

- Con este criterio de “méritos revolucionarios” no hubo la preocupación de reconocer los méritos administrativos susceptibles de medirse con parámetros objetivos y financieros. Por esto, se descuidó tanto los asuntos de rendimiento individual del trabajo y manejo honesto de los recursos económicos. No se inicia aquí una nueva tendencia sino que se continúa con los criterios que la tradición mantiene desde la Colonia.
- El abandono de la capacitación del personal burocrático es una muestra del desinterés del régimen respecto a la productividad y su menosprecio por quienes a su vez han tenido que aprender el oficio por ellos mismos, desaprovechando muchas de las veces los avances técnicos y olvidando su misión de servicio público. La ausencia de un sistema formal de profesionalización, también explica los altos índices de incompetencia y corrupción que han denunciado muchos conocedores a lo largo del tiempo.
- La situación en la cual la burocracia quedó supeditada al pacto del corporativismo se mantuvo sin cambios substanciales por más de medio siglo (salvo excepciones, una de las cuales es el Servicio Exterior Mexicano). Hasta que el partido hegemónico perdió la presidencia hubo un compromiso institucional para establecer una ley que diera lugar al servicio profesional de carrera.
- El actual gobierno, promotor de esta nueva ley, busca la legitimidad de una administración efectiva y honesta, aunque están por verse los logros que garanticen el no retorno a la situación anterior.
- La aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, habrá de tropezar con obstáculos presupuestales y de intereses creados por los partidos y grupos políticos dentro y fuera de la administración, que tal vez lleven a diferir su cumplimiento o a hacerlo efectivo en forma parcial y distorsionada.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

### • CAPÍTULO I

AGUILAR Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, Estudios: Serie v, Teoría de la administración pública, No. 3, México, INAP, 1983, 151 pp.

-----, *La idea de ciencia social*, vol. II, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1989, 817 pp.

BARENSTEIN, Jorge. *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano* (colección Administración Pública), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1981, 217 pp.

GALVÁN, Díaz Francisco y Cervantes Jauregui Luis (comp.), *Política y des-ilusión* (Lecturas sobre Weber), México, UAM, Azcapotzalco, 1984, 211 pp.

GARDUÑO, Guillermo Valero y Gilberto Silva Ruiz [compiladores], *Antología de teoría sociológica clásica Max Weber*, México, UNAM, 1998, 547 pp.

GIDDENS, Anthony, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, 94 pp.

HEKMAN, Susan J., *Max Weber, el tipo ideal y la teoría social contemporánea* (Trad. Ángel Federico Nebbia Diesing), México, Mc.Graw-Hill - UAM-I., 1999, 178 pp.

PÁEZ, Díaz de León, Laura (coord.), *La teoría sociológica de Max Weber*, México, UNAM, 2001, 263 pp.

WEBER, Max, *Economía y sociedad (esbozo de sociología comprensiva)*, México, 1983, Fondo de Cultura Económica, 1195 pp.

-----, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, 1994, Cinar Editores, 262 pp.

### Hemerografía

ATRIA, Raúl, "La sociología actual y el espíritu de la modernidad", en *Revista de Sociología*, núm. 13, Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1999, pp. 75-96.

### Direcciones electrónicas

RODRÍGUEZ de Rivera, José, *Max Weber y la teoría de la burocracia (1999)*, consultado el 24 de febrero de 2001. Disponible en:

[http://www2.uah.es/estudios\\_de\\_organizacion/temas\\_organizacion/teor\\_organiz/burocracia\\_weber.htm](http://www2.uah.es/estudios_de_organizacion/temas_organizacion/teor_organiz/burocracia_weber.htm), p. 5.

### • CAPÍTULO II

CLAISSE, Alain y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe*, París, Montchrestien, 1994, 157 pp.

DUFOUR, Christian, *La Sécurité D'Emploi Dans Le Secteur Public: Expériences Hors Québec*, vol. 4, núm.1, ENAP, Coup d'oeil, mai, 1998, 7 pp.

Ministère de la fonction publique, de la réforme de L'Etat, *Livre Blanc*, París, 22 janvier 2002, 205 pp.

RACINE, Anne, *Évaluation et modernisation administrative en Allemagne, en France et au Québec*, en Coup d'oeil, vol. 8, núm. 4, décembre 2002, 5 pp.

### Hemerografía

DUSSAUGE Laguna, Mauricio I., “Anatomía del servicio civil”, en *Revista Foro Internacional (octubre-diciembre)*, vol. XLII, México, El Colegio de México, 2002, pp. 745-808.

GRAHAM, Robert, “Congela Francia plan para cesar burócratas, suaviza Raffarin su programa de despidos por el temor a más huelgas”, en *El Universal: Financial Times*, México, 30 de julio de 2003, p. 16-B.

### CLAD

MARTÍNEZ, Jean-Marie, “La formación de los altos funcionarios públicos de las administraciones locales en Francia”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre de 2001, 12 pp.

### Direcciones electrónicas

*Ministère de la fonction publique*, consultado en noviembre de 1999. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr>.

*Le Discours de Michel Sapin Ministre de la Fonction Publique et de la Reforme de L'état*, consultado el 23 octubre 2000. Disponible en: <http://www.Fonction-publique.gouv.fr/lactulite/lesgrandsdossiers/cire/Discours.htm>.

Fonction Publique. consultado el 11 abril 2003. Disponible en: [http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/emploi-public/trois\\_fp\\_index.htm](http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/emploi-public/trois_fp_index.htm).

*La Fonction publique et la réforme de l'Etat: mars 1999 – mars 2000*, consultado el 22 abril 2003. Disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

*La gestion des ressources humaines l'integralite*, consultado el 19 mayo 2003. Disponible en: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

PECHEUR, Bernard, *L'organisation institutionnelle de la formation dans un système de carrière: l'exemple français*, consultado en junio de 2003. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006455.pdf>.

OCDE, *Évolutions dans la gestion publique en France: Mise à jour 2000*, consultado el 9 julio 2003. Disponible en: <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000fr-fr.htm>.

*La carrière du fonctionnaire*, consultado el 28 julio 2003. Disponible en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/portail/reformeEtat.htm>.

MASCOTT Sánchez, María de los Ángeles. *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, consultado el 29 julio 2003. Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/doctos/serviciocivil.pdf>.

### • CAPÍTULO III

BAENA del Alcázar, Mariano, *Curso de ciencia de la administración*, vol. 1, 4ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 2000, 356 pp.

CLAISSE, Alain y Marie – Chistine Meininger, “Les Foctions Publiques a L'Épreuve de la Modernisation”, en *Revue Francaise d'Administration Publique*, Institut International d'Administration Publique: juillet-septiembre, núm. 75, 1995, pp. 441-448.

CLAISSE, Alain y Marie-Christine Meininger, *Fonctions publiques en Europe*, París, Montchrestien, 1994, 157 pp.

DREWRY, Gavin and Tony Butcher, *The Civil Service Today*, Oxford, UK, Brasil Blackwell, 1991, 238 pp.



- ENAP, “Éléments de bilan de l’expérience de création d’agences en Grande-Bretagne”, vol. 12, núm.1, 1996, en *Revista Espacios Públicos*, año 3, núm. 6, septiembre, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, UAEM, 2000, pp. 194-197.
- FOSTER, C.D., “The civil service under stress: the fall in civil service power and authority”, en *Public Administration*, vol. 79, núm. 3, Great Britain, Blackwell Publishers, 2001, pp. 725-749.
- GUERRERO, Omar, *El Funcionario, el diplomático y el juez*, México, INAP-Plaza y Valdes-Universidad de Guanajuato y I.A.P.G, 1998, 734 pp.
- MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Academia Metropolitana – Centro de Estrategia y Desarrollo – Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística – Fondo de Cultura Económica, 1999, 318 pp.
- OCDE, *Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques*, París, PUMA/HRM, 1999, 36 pp.
- PAGE, Edward. “Operación y beneficios del servicio profesional de carrera”, en AGUILAR Villanueva, Luis [coord.], *Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia. Memorias*, México, Universidad Iberoamericana, marzo 2003, 145 pp.
- POLET, Robert, *Les Fonctions publiques dans L’Europe des Quinze*, L’Institut Européen d’Administration Publique, à Maastricht, 1996, 8 pp.
- PYPER, Robert, *The British Civil Service*, Reino Unido, Prentice Hall, 1995, 187 pp.
- WOOD, Jo, “Establecimiento de objetivos en los sistemas de evaluación del desempeño del servicio civil del Reino Unido: Un recurso efectivo”, en MÉNDEZ Martínez, José Luis y Uri Raich Portman, *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, IFE-INAP, 2000, pp. 93-124.

### **Direcciones electrónicas**

- LAFORTE, Denis y Richard Godin. *Vers un nouveau profil de cadre en management public*, Telescope: juin 2002, vol.8, núm.3, consultado el 9 octubre 2001. Disponible en: <http://www.enap.quebec.ca/Observatoire/Telescope/nouveauprofilcadre.htm>.
- Cabinet Office, *Civil Service Staffing – 1° october 2002*, consultado el 27 febrero 2003. Disponible en: <http://www.civil-service.gov.uk/statistics/documents/pdf/Media%20brief.pdf>.
- Université du Québec, ENAP. *L’observatoire de la administration publique*, vol.6, núm.3, mayo 2003, consultado el 2 junio 2003. Disponible en: <http://enap.quebec.ca/Observatoire>.
- The Civil Service Commissioners: A Brief History*, consultado el 5 agosto 2003, Disponible en: <http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/history.htm>.
- The Office of the Civil Service Commissioners, *Civil Service Commissioners Publish Annual Report and Evidence to Phillis Review*, 23<sup>rd</sup> june 2003, consultado el 7 agosto 2003. Disponible en: <http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/documents/pressannualreport03.pdf>.
- Annual Report 2002-2003*, consultado el 7 agosto 2003. Disponible en: <http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/documents/annual/Cscrep02.pdf>.

### **Bibliografía adicional**

*Speech given by Baroness Prashar on Civil Service Code – 20 march 2003*, consultado el 5 agosto 2003. Disponible en:  
<http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/documents/westminsterexplainedspeech.rtf>.  
 External Review of Government communications, *Written Evidence by the Civil Service Commissioners to the Government Communication Review Group*, consultado el 5 agosto 2003. Disponible en:  
<http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/documents/externalreviewofgics.rtf>.  
 Civil Service Order in Council 1995, *At the Court at Buckingham Palace. The 15<sup>TH</sup> day of march 1995*, consultado el 6 agosto 2003. Disponible en:  
<http://www.civilservicecomissioners.gov.uk/documents/orderincounciljun03.pdf>.

### • CAPÍTULO IV

BJUIR, Wesley E., *Administración de personal y la carrera administrativa: la experiencia estadounidense comparada*, Quito, Dir. Nac. de Personal, 1986, 377 pp.

CHANDLER, J.A., “The United States”, en J.E. Kingdom [comp], *The Civil Service in Liberal Democracies*, London, Routledge, 1990, pp. 163-180.

DE LA CRUZ Ferrer, Juan, *La función pública superior en Estados Unidos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, 310 pp.

FÉREZ Fernández, Manuel, “Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1998): Mito y Realidad”, en Escola d’Administració Pública de Catalunya – Instituto d’Estudis Autònoms, *Autonomies*, Revista catalana de Derecho Público, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1999, pp. 81-118.

HARO Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la Función Pública en México*, Alcalá de Henares, INAP, 1988, 704 pp.

HARO Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera, tradición y perspectivas*. México, INAP - M. Ángel Porrúa, 2000, 296 pp.

JOHNSON, Ronald N. y Gary D. Libecap, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureacracy*, London, The University of Chicago, 1994, 229 pp.

KLINGNER, Donald E., *La administración del personal en el sector público. Contexto y estrategias*, traducción preliminar distribuida en el curso del INAP, México, 1999, 483 pp.

NALF, Katherine y John Crum, *The President and Representative Bureaucracy: Rhetoric and reality*, PAR, núm. 2, vol. 60, marzo-abril, 2000, pp. 98-109.

PIFFNER, James P. y Douglas A. Brook, *The Future of Merit. Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, Washington, D.C, The Woodrow Wilson Center Press, 2000, 268 pp.

PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Manual de Administración Pública*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-Naciones Unidas, 1962, 152 pp.

SHARKANSKY, Ira, *Administración pública. La política frente a la burocracia*, México, Editores Asociados, 1972, 339 pp.

SIMON, Herbert A., *et al.*, *Administración pública*, México, Editorial Letras, 1986, 527 pp.

WEST, William y Robert F. Durant, *Merit, Management, and Neutral Copetence: Lessons from the U.S Merit Systems Protection Board*, FY 1988, FY 1997. 136 pp.

### Direcciones electrónicas

AUGER, Jacques, *La réforme de l'administration fédérale américaine après cinq ans*, Coup d'oeil, novembre 1998, vol. 4, núm. 4, ENAP, consultado el 2 enero 2002. Disponible en: <http://enap.quebec.ca/Observatoire/Coupdoeil/americ.5ans.htm>.

AUGER, Jacques y Jean-Claude Rondeau, *La réforme de l'administration fédérale américaine*, Télescope, juin 1996, vol. 3, núm. 2, ENAP, consultado el 25 enero 2002. Disponible en: <http://enap.quebec.ca/Observatoire>.

*Performance Management Overview*, consultado el 17 abril 2002. Disponible en: <http://www.opm.gov/perform/chron.htm>.

CHAREST, Nicolas, *La relève et al rétention des effectifs dans la foction publique fédérale aux États-Unis. Coordonnateur à la veille à l'École nationale d'administration publique du Québec*, vol. 8, núm. 1, avril 2002, consultado el 13 mayo 2002. Disponible en: <http://enap.quebec.ca/Observatoire>.

*Workforce Compensation and Performance Service Classification Programs Division Theodore Roosevelt Building: 1900 Washington, D.C. TS-107 August 1991*, General Schedule Position Classification Standards Introduction to the Position Classification Standards WCPS-2, August 2002, consultado en septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.opm.gov/fedclass/gshintro.pdf>.

Federal Civilian Workforce, *Statistics Demographic Profile of the Federal Workforce*, As of september 30, 2000, consultado el 25 septiembre 2003. Disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/demograp/00demogr.pdf>.

Federal Civilian Workforce Statistics, *The Fact Book*, 2002 Edition, consultado el 25 septiembre 2003. Disponible en: <http://www.opm.gov/feddata/02factbk.pdf>.

### • CAPÍTULO V

CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2ª ed., México, Edit. Era, 1963, 508 pp.

RODRÍGUEZ Guerrero, Edwvigis, *et al.*, El reglamento del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y el proceso creativo que lo originó, trabajo terminal, UAM-Azcapotzalco, México, 7 de enero de 1988.

GUERRERO, Omar, *El Funcionario, el diplomático y el juez*, México, INAP-Plaza y Valdés-Universidad de Guanajuato y I.A.P.G., 1988, 734 pp.

RODRÍGUEZ Lapuente, Manuel, *Breve historia gráfica de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones G.Gili, 1987, 197 pp.

SÁNCHEZ Mújica, Alfonso Francisco, *El procedimiento de selección y profesionalización del Servicio Exterior Mexicano de Carrera*, Tesis, México, UNAM, 1994, 192 pp.

### Hemerografía

CARRILLO Castro, Alejandro, "Comentarios sobre el libro *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores* de Omar Guerrero", en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 85, 1994, México, INAP, p.165.

GALEANA, Patria, "La Secretaría de Relaciones Exteriores y la política exterior de México", en *Revista de Administración Pública (RAP): La Administración de las Relaciones Exteriores*, núm. 85, INAP, julio-diciembre, 1993, pp. 13-21.

GOODSPEED, Stephen, "El papel del jefe del ejecutivo en México", en Marcue Pardiñas, Manuel, *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. VII, México, 1995, pp. 13-211.

SCHAEFFER Gordon, Wendell K, “La administración pública mexicana”, en *Revista Problemas agrícolas e industriales de México*, Mimeo, FCPS, UNAM, México, vol. VII, 1955, pp. 211-317.

SOLANA, Fernando, *Modernizar el servicio exterior*, Textos de Política Exterior/94, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1991, p. 4.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, artículo 8º, Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 24-25.

Secretaría de Relaciones Exteriores (1994), *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, México, SER, 87 p.

*Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular*, de enero 25 de 1934, y “Reglamento” de la misma, de enero 31 de ese año, en *Compilación de Disposiciones relativas al Servicio Exterior Mexicano*, 2 tomos, t. I, México, 1981, pp. 235-597.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Oficialía Mayor (1992), *Organización y estructura funcional de la cancillería y representaciones de México en exterior*, septiembre, México, 37 pp.

#### CLAD

MARTÍNEZ Puón, Rafael, “Retos y dilemas de la formación y profesionalización de los recursos humanos para administración pública en México”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

MEJÍA Lira, José, “Servicio civil y evaluación de la capacitación”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

#### Direcciones electrónicas

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consultado el 23 enero 2003. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm>.

Luna, Lucía, *El 30% de los diplomáticos no es de carrera: Salinas se comprometió a profesionalizar el servicio*, fecha de su publicación: 3 abril 1993, revista Proceso, núm. 857, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en:

[http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).

Orozco Guzmán, Ismael, *De Ismael Orozco Guzmán*, fecha de su publicación: 23 junio 2001, revista Proceso, núm. 1286, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en:

[http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).

Ortíz Pinchetti, Francisco, *Exclusivismo en el manejo de los cargos. Con un examen elemental, relaciones hace de carrera el Servicio Exterior*, fecha de su publicación: 17 mayo 1980, revista Proceso, núm. 185, consultado el 10 enero 2002. Disponible en: [http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).

*Propuesta de la ASEM para limitar designaciones presidenciales de funcionarios*, fecha de su publicación: 17 mayo 1980, revista Proceso, núm. 185, consultado el 10 enero 2002.

Disponible en: [http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template\\_hemeroteca\\_interior.html](http://www.proceso.com.mx:8880/proceso/template_hemeroteca_interior.html).

#### • CAPÍTULO VI

ALARDÍN Azuara, Sergio, *La administración y el desarrollo de personal público*, México, Presidencia de la República, Colección Seminarios, núm. 6, 1980, 293 pp.

- ARGÜELLES Antonio y José Gómez Mandujano, *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*, México, Miguel A. Porrúa, 1995, 188 pp.
- BLANCO, Mercedes, *Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias, 1910-1988*, México, Ediciones de la Casa Chata, CIES en Antropología Social, 1995, 112 pp.
- CASTELAZO de los Angeles, José R., *Expectativas en torno al Servicio Profesional de Carrera en México*, Mimeo, México, 2003, 33 pp.
- CÓRDOVA Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 5a. ed., México, Edit. Era, Serie Popular, 1979, 99 pp.
- ESPINOZA VALLE, Víctor, *Reforma del Estado y empleo público*, México, INAP, 1992, 380 pp.
- FIGUEROA A. Rodolfo, *Prioridades nacionales y reclutamiento de funcionarios públicos en los países en desarrollo*, México, El Colegio de México, 1981, 142 pp.
- GUERRERO, Omar, *El Funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés-INAP, 1998, 734 pp.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la Función Pública en México*, Alcalá de Henares/INAP, 1988, 704 p.
- , Guillermo, *Servicio público de carrera, tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Angel Porrúa, 2000, 296 pp.
- HERNÁNDEZ Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE, 1993, 224 pp.
- INGLEHART, R, *Modernización y posmodernización*, Madrid, CIS, 1998.
- JÁUREGUI, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España, su administración en la época de los intendentes 1786-1821*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1999, 389 pp.
- LEAL, Juan Felipe, México, *Estado, burocracia y sindicatos*, México, El Caballito, 1976, 143 pp.
- MÉXICO, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, *La Administración Pública en la Época de Juárez*, t.1, México, 1973, 799 pp.
- MOCTEZUMA Barragán Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y FCE, 1999, 318 pp.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México*, México, INAP-CONACYT, t. II, 1984, 347 pp.
- PRESA, José López (coord.), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica. 1998, 399 pp.
- ZABLUDOVSKY Kuper, Gina, *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*, México, UNAM/ Fondo de Cultura Económica, 1989, 194 pp.

### **Hemerografía**

- CALDERÓN G., Fernando, “Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina”, en *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, núm. 3, enero, 1995, pp. 47-66.
- HARO BÉLCHEZ, “Aspectos generales del servicio de carrera”, *Revista de Administración Pública*, núm. 103, México, INAP, 1999, pp. 1-6
- JÁUREGUI César, “Queremos que las instituciones recobren la confianza ciudadana y se vuelvan los procesos transparentes para que exista continuidad y reconocimiento dentro del servicio”, Declaró el senador al ser aprobada por unanimidad la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *El Financiero*, Sección Sociedad, 25 de octubre de 2002, p. 50.

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, México, D.O.F. 10 abril 2003.

MACHADO, Vicente Oscar, “La impericia laboral”, *Revista Bucareli* 8, núm. 194, 30 de abril, México, 2001.

MÉNDEZ Luis, “Los torcidos caminos del sindicalismo oficial: FSTSE”, en *El Cotidiano*, núm. 7, año 2, UAM, agosto-septiembre, 1985. p. 5.

PARDO, María del Carmen, “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, *Revista de Administración Pública*, núm. 103, México, INAP, marzo, 2001, pp. 7-39.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)*, 1995-2000, D.O.F. 28-05-1996, México, Talleres Gráficos de la Nación, 81 pp.

SAURI Riancho, Dulce María, presidenta del CEN del PRI, Versión estenográfica del mensaje en la reunión con los sindicatos afiliados a la FSTSE, Mexicali, B. C., 26 de junio de 2001.

SCHAEFFER Gordon, Wendell K, “La administración pública mexicana”, en *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Mimeo, FCPS, UNAM, México, vol. VII, 1955, pp. 211-317.

SIRVENT, Carlos, “Poder estatal y burocracia en México”, *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM*, núm. 2, Primer cuatrimestre, Toluca, Méx., 1982, pp. 33-43.

VILLORIA Mendieta, Manuel, “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”, en *Revista CLAD: Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, octubre, 2001.

ZÁRATE, Alfonso, “La ciudadela obrero-patronal”, *Revista Bucareli* 8, núm. 194, 30 de abril, México, 2001. p. 14-17.

#### **CLAD**

CONZUELO Ferreyra, María del Pilar, “Alcances y límites de la reforma del servicio público”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001, 8 pp.

MARTÍNEZ Puón Rafael, “Retos y dilemas de la formación y profesionalización de los recursos humanos para la administración pública en México”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

PÉREZ González Hugo Nicolás, “Los sistemas educativos nacionales y la formación de servidores públicos. El caso de México”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

RUIZ Alanís, Leobardo, “La estrategia de profesionalización del personal público mexicano. Fundamentos y perspectivas”, *VI Congreso CLAD* [CD-ROM], Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

#### **Direcciones de electrónicas**

ARELLANO-GAULT David, *Hacia un servicio civil de carrera en México: ventajas y peligros de la propuesta actualmente en discusión*, ASPA Online, Colums, CIDE México, consultado el 15 noviembre 2000. Disponible en: <http://www.aspanet.org>.

CHÁVEZ Elías, *La administración no es botón político, advirtió de la Madrid. Para Lugo Verduzco el servicio público es propiedad del PRI*, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

- CORREA Guillermo y Salvador Corro, *El objetivo: más trabajo a menos empleados, peor pagados. La Ley del Servicio Civil de Carrera, en práctica, sin aprobación del Congreso*, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- CORREA Guillermo, *Diferencia en la burocracia*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- CORREA Guillermo, *Nada resuelven los despidos; los trabajadores deben exigir defensa a sus lideres*, consultado el 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- CORREA Guillermo, *Viene el servicio civil de carrera, sistema de control y de devaluación de burócratas*, consultado 10 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- CORREA Guillermo, y Salvador Corro, *La burocracia, sin voz ni voto. Dominada por caciques, la FSTSE reprime, controla, amansa*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- CORRO Salvador, *Por la crisis, la sucesión en la FSTSE se vuelve conflictiva*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- Editorial, *En 48 años la FSTSE de aguerrida a dócil*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- Gaceta Parlamentaria*, consultado el 25 enero 2003. Disponible en: <File://Gacet%20Parlament%20Serv%20Civ.htm>.
- MONSIVÁIS Carlos, *De instrumento de poder, la burocracia se transformó en estorbo*, consultado el 9 febrero 2002. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.
- Página del Senador Carlos Rojas, consultado el 25 enero 2003. Disponible en: <http://www.carlosrojas.org.mx>.
- Presidencia de la República, consultado el 6 diciembre 2002. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx>.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, consultado el 8 febrero 2002. Disponible en: <http://www.secodam.gob.mx>.

## *Anexo 1*

### TENDENCIA DEL EMPLEO CIVIL FEDERAL 1986-2001 (en miles)

	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
<b>Total del personal del servicio civil federal</b>	<b>3,128.3</b>	<b>2,971.6</b>	<b>2,847.4</b>	<b>2,789.5</b>	<b>2,708.1</b>	<b>2,710.0</b>
<i>El cambio en % *</i>	<i>0.5</i>	<i>-5.0</i>	<i>-4.2</i>	<i>-2.0</i>	<i>-2.9</i>	<i>0.1</i>
Washington, D.C., MSA**	358.4	366.4	340.0	323.4	325.9	325.8
<i>El cambio en % *</i>	<i>2.2</i>	<i>2.2</i>	<i>-7.2</i>	<i>-4.9</i>	<i>0.8</i>	<i>-0.0</i>
En el extranjero	141.0	108.5	108.6	104.2	88.7	89.7
<i>El cambio en % *</i>	<i>-2.8</i>	<i>-23.0</i>	<i>0.1</i>	<i>-4.1</i>	<i>-14.9</i>	<i>1.1</i>
<b>Rama Legislativa</b>	<b>37.5</b>	<b>35.4</b>	<b>31.5</b>	<b>30.5</b>	<b>31.2</b>	<b>30.4</b>
<i>El cambio en % *</i>	<i>0.0</i>	<i>-5.6</i>	<i>-11.0</i>	<i>-3.2</i>	<i>2.3</i>	<i>-2.6</i>
<b>Rama Judicial</b>	<b>23.6</b>	<b>28.0</b>	<b>29.6</b>	<b>31.7</b>	<b>32.2</b>	<b>33.8</b>
<i>El cambio en % *</i>	<i>9.8</i>	<i>18.6</i>	<i>5.7</i>	<i>7.1</i>	<i>1.6</i>	<i>5.0</i>
<b>Rama Ejecutiva</b>	<b>3,067.2</b>	<b>2,908.2</b>	<b>2,786.3</b>	<b>2,727.3</b>	<b>2,644.8</b>	<b>2,645.7</b>
<i>El cambio en % *</i>	<i>0.4</i>	<i>-5.2</i>	<i>-4.2</i>	<i>-2.1</i>	<i>-3.0</i>	<i>0.0</i>
Departamento de Defensa	1,034.2	879.9	795.9	717.9	676.3	671.6
<i>El cambio en % *</i>	<i>-1.5</i>	<i>-14.9</i>	<i>-9.5</i>	<i>-9.8</i>	<i>-5.8</i>	<i>-0.7</i>
Civiles del Departamento de Defensa	1,216.1	1,205.6	1,138.1	1,137.9	1,107.8	1,126.3
<i>El cambio en % *</i>	<i>3.7</i>	<i>-0.9</i>	<i>-5.6</i>	<i>-0.0</i>	<i>-2.6</i>	<i>1.7</i>
Correos de EE.UU.	816.9	822.7	852.3	871.5	860.7	847.8
<i>El cambio en % *</i>	<i>-1.8</i>	<i>0.7</i>	<i>3.6</i>	<i>2.3</i>	<i>-1.2</i>	<i>-1.5</i>

Nota: Todos los datos son obtenidos del 30 de septiembre.

\* Cambio porcentual en el principal reporte por año)

\*\*Washington, D.C. Metropolitan Statistical Area (MSA) includes the District of Columbia; Calvert, Charles, Frederick, Montgomery, and Prince George's Counties in Maryland; Arlington, Clarke, Culpeper, Fairfax, Fauquier, King George, Loudoun, Prince William, Spotsylvania, Stafford, and Warren Counties, and Alexandria, Fairfax, Falls Church, Fredericksburg, Manassas, and Manassas Park Cities in Virginia; and Berkeley and Jefferson Counties in West Virginia.

Fuente: Monthly Report of Federal Civilian Employment (SF 113-A); Office of Workforce Information. (202) 606-2684 OWI@OPM.GOV

Fuente: Federal Civilian Workforce Statistics, The Fact Book, 2002 Edition, consultado el 25 septiembre 2003. Disponible en:



## **GRÁFICOS**

Gráfico 1	ESQUEMA DE DOMINACIÓN DE WEBER
Gráfico 2	DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA
Gráfico 3	EFFECTIVOS DEL SERVICIO CIVIL POR GRADO
Gráfico 4	PERSONAL PERMANENTE DEL SERVICIO CIVIL (1° DE OCTUBRE 2002)
Gráfico 5	LOS CUERPOS DIPLOMÁTICO Y CONSULAR SEGÚN LA REFORMA DE 1934
Gráfico 6	ORGANIGRAMA INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS
Gráfico 7	PUESTOS DE CARRERA SEGÚN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO (1982)
Gráfico 8	ESTRUCTURA ACTUAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO
Gráfico 9	LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

## **CUADROS**

Cuadro 1	ACCESO AL SERVICIO CIVIL EN PAÍSES DESARROLLADOS
Cuadro 2	SEGURIDAD LABORAL Y FORMAS DE CONTRATACIÓN EN LOS SERVICIOS CIVILES
Cuadro 3	EL CONJUNTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CIFRAS
Cuadro 4	LOS CUERPOS Y LAS CATEGORÍAS
Cuadro 5	CRONOLOGÍA DE LA GESTIÓN DEL EMPLEO HACIA LA CALIDAD DE EJECUCIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL
Cuadro 6	TENDENCIAS DEL ESCALAFÓN GENERAL RELACIONADAS CON LAS AGRUPACIONES POR GRADO
Cuadro 7	PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL
Cuadro 8	LA EXTINCIÓN DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO
Cuadro 9	PRINCIPALES PASOS QUE HAN CONTRIBUIDO AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA