

---

## La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política

---

*Omar Guerrero Orozco\**

Méjico ha cambiado significativamente a partir del 6 de julio de 1997. Los motivos son sobradamente conocidos, para que aquí abundemos sobre el asunto. Baste pues con que señalemos que hoy en día, ha dejado de existir un sistema partidista quasi-único y que emerge vigorosamente un régimen pluripartidista, cuya significativa presencia se hace sentir en el Congreso de la Unión.

El objeto de este artículo consiste en explorar el futuro deseable del servicio público mexicano, ante las nuevas condiciones políticas. En particular, se aborda a la carrera administrativa y la deseabilidad de implantación en nuestro país, luego de casi 150 años de que fue extinta; y se consideran de manera central los problemas de su relación con la Policy del Estado y la política partidista.

### **Extinción de la carrera administrativa en México en el siglo XIX**

Méjico es desde muchos aspectos una excepción en el desarrollo de la administración pública mundialmente considerada, y así ocurre igualmente con el servicio público, pues en contraste a otros países, no ha ocurrido una evolución progresiva de la carrera administrativa, sino su dramática involución.

Contra lo que generalmente se piensa, en el sentido de que en Méjico no ha existido la carrera administrativa, efectivamente sí la hubo y ella expiró gracias a decisiones deliberadas de gobiernos sucesivos, los cuales, aún con signos ideológicos diversos, se unificaron en torno a extinguir un servicio público profesionalizado. Las consecuencias, graves por cierto, aún se dejan sentir. Empero, los nuevos tiempos pueden ayudar a enmendar semejante error histórico.

---

\* Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico y miembro del Consejo Directivo del INAP

El desarrollo de la carrera administrativa en México, cuya primera etapa abarcó de 1756 a 1821, obedeció tanto al crecimiento cuantitativo del servicio público, como a su gradual profesionalización. En el último año mencionado, dentro de la masa total de un servicio público que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al desempeño de oficina —oficiales y escribientes—, que sumaban alrededor de 500 personas, todos estaban desempeñándose dentro una carrera administrativa. Había cuajado, pues, un proceso fundado en la estabilidad y el mérito, se trataba de un *cursus honorum* profesional dentro de los tiempos y las ideas de entonces.

El nivel más alto de crecimiento del servicio público ocurrió de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así como porque la burocracia borbónica alcanzó madurez y quietud al tenor de su grado de desarrollo. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público, que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los borbones significó la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido del deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a

adherirse a esta política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Hasta 1821, la mayoría de los servidores públicos se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente los comerciantes y el clero, y su inclinación era la conservación de su empleo. Esto explica porqué en ese año había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros con 25 años, y muchos con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa.

Aquí damos lugar a una disquisición: en un artículo publicado en 1954, el administrativista británico William Robson escribió lo siguiente:

"el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica. Nosotros podemos mostrar nuestra apreciación sobre sus méritos, por el esfuerzo continuo de su mejoramiento".<sup>1</sup>

Esa expresión, sin embargo, podría ser suscrita por cualquier profesante o profesor de un país europeo, lo mismo que de los pueblos angloamericanos e inclusive de Iberoamérica; pero no en México. En la historia administrativa de la mayor parte de los pueblos altamente desarrollados, es apreciable cómo, a través del derecho, se fue abriendo

paso progresivo el desarrollo de la carrera administrativa. En México, empero, podremos apreciar cómo por medio del derecho se fue abriendo paso a una involución regresiva de la carrera administrativa, hasta culminar con su extinción.

### Inició la Extinción de la Carrera Administrativa en 1824

En efecto, el mismo año en que se extingue todo vestigio del régimen monárquico: 1824, arranca el proceso de destrucción de la carrera administrativa.

El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de ideas liberales, impuso criterios al servicio público hasta entonces desconocidos. Uno de ellos, que ha tenido un efecto muy negativo en la historia de la administración pública mexicana, fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo.

En ese año, recién establecida la República federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Bajo esta nueva configuración gubernativa, las entidades federativas estarían en condición de designar a nuevos servidores públicos

que no gozaran de propiedad de empleo.<sup>2</sup> Sin embargo, en agosto 18 de ese año, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se solicitara primero al Gobierno federal.<sup>3</sup> La causa expuesta por su titular, Lucas Alamán, fue que se podría provocar una lesiva acumulación de cargos públicos. A partir de entonces, se impidió que cada estado pusiera íntegra su propia planta de servicio público y seguir sus sendas de desarrollo diverso.

A mediados de 1829 se comenzó de llenó la estrategia de desmembramiento de la carrera administrativa, en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada: el sector hacendario, iniciándose el recurso conocido como de cesantía. El gobierno federal dispuso que los servidores públicos de los estados fueran declarados cesantes por la Federación, si fueron separados de sus cargos.<sup>4</sup> En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas, fueron declarados cesantes de la Federación y por lo tanto sujetos a despido en los estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos vitalicios; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de estabilidad de empleo. Finalmente, en caso de cesantía en los estados, la Federación los volvería a emplear

con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público; es decir, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

El problema de los cesantes, hacia abril 18 de 1837 había alcanzado efectos muy lamentables para los servidores públicos que sufrían esa condición, si bien para entonces también la desocupación se había hecho efectiva para quienes habían gozado de estabilidad laboral, por detentar cargos en propiedad. El gobierno dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o quienes disfrutaran de licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volvía a colocar.<sup>5</sup> Por su parte, los servidores públicos que tuvieran un puesto en propiedad y hubieran quedado sin ocupación, y que acumularan 15 años de servicio y menos de 25, se les cubrió la tercera parte; dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años; y todo el sueldo si cumplían los 40 años de servicio.

El derecho de cargo se vio de tal modo mermado de manera sensible, principalmente para quienes tenían menor antigüedad. Aunque persistió tal derecho por cuanto a salario, para quienes tenían más tiempo de servicios, ciertamente la condición de cesante ganaba terreno a medida que la antigüedad decrecía.

Pero no tardó mucho para liquidar el principio de la seguridad de cargo: la propiedad, pues en mayo de 1838 se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos Secretarios de Estado; tal como lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó a la experiencia en el servicio público como "la mejor reguladora de la utilidad de las cosas".<sup>6</sup>

Una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera administrativa, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra, fue la supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufruían la dignidad funcionarial ex officio. Se trataba de personajes que fungían como servidores públicos honorarios y gozaban de tratamiento oficial, honores y fueros. Gracias a dicha extinción, estas personas se convirtieron en sujetos de los tribunales comunes. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Antonio López de Santa Anna en 1853.<sup>7</sup>

El proceso de extinción de la carrera administrativa presagió, pero el modo en que se estaba implementando en 1848 hizo menos vejatoria la condición de los servidores que sufrían la condición de cesantes y jubilados.<sup>8</sup> Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

Para entonces, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía, se habían apoderado de las oficinas públicas, fue suprimido el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y se fracturó la escala para los ascensos. Igualmente, sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era de antaño un patrimonio de los servidores públicos. Esta situación fue un atropello a los derechos legales adquiridos por los trabajadores del gobierno y sólo restaba la amputación del derecho de propiedad de empleos. La eliminación de este derecho, tal como ocurrió, dejó en la calle a los muchos servidores públicos y dio paso a un ejército de aspirantistas que llenaron muy pronto las vacantes.

El diputado Francisco Carbajal estaba seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa. Contra Payno, alegó que después de

haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, fue testigo presencial de que la propiedad ni la escala han perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, "como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada".<sup>9</sup> Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Ahora el servicio público había sido ocupado por personas que creen que pueden ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y "que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada". Con respecto a la propiedad, explicó que ésta significa solamente la garantía de estabilidad, es decir, los empleos de propiedad eran aquellos conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obligaban al empleado a no abandonar el puesto, y al Gobierno a no despedirlo sin causa justificada. En su condición de representante popular, Carbajal elaboró un proyecto de ley en el que propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además que la provisión de nuevos empleos debían someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en aquellos días, José María Lafragua, opinaba del mismo modo debido al notorio desorden vigente en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, abandono y carencia de probidad de muchos empleados; y la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes —no los que contaban con propiedad de cargo— y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello.<sup>10</sup> Proponía, asimismo, aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. Por su parte, a los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma.

La Secretaría de Relaciones exigía entonces conocimientos especiales para los servidores públicos de lo exterior. Lafragua se preguntaba: "¿por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?".<sup>11</sup>

El proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó a mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara

prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes.<sup>12</sup> Dicho de otro modo, debido a que solamente se mantendrían en sus cargos los servidores públicos con derecho de propiedad cuyas oficinas permanecieran, fueron cesados aquellos otros que aún gozando de dicha propiedad, tuvieran el infortunio del despido junto con la abolición de su órgano de trabajo. La manga ancha con que se podía optar por suprimir esta u otra oficina, hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad de cargo.

Complementariamente se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieron el carácter de amovibles, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían cubriendo la cantidad pagada en el puesto anterior, en caso de promoción. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no adquirían derecho de pensión alguna. Resulta toda una paradoja que, como contraparte al debilitamiento de la estabilidad del personal público, base de la carrera administrativa, se estatuyeran requisitos de ingreso basados en la aptitud y el mérito.<sup>13</sup>

En septiembre y octubre del año antes referido, se decretó la remoción de las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarandóseles jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de ser posteriormente reingresados al servicio, de ser el caso, o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente.<sup>14</sup> Poco después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos, permanecería sólo con el que era mayor. El proyecto de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario y, al mismo tiempo, lograr mejor calificación de aquellos otros empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituídos.

Al mismo tiempo, como otra paradoja a la merma de la carrera administrativa, se mandó que en el ramo hacendario se buscaría "la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican".<sup>15</sup> En lo general, se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto que a los oficiales de correspondencia que dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos fa-

cultativos se exigía la aprobación de un examen de ingreso.

### Culminación del Deceso de la Carrera Administrativa en 1855

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolos propiamente 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. Por extensión, aunque dicha Ley no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

Fue de tal modo que, con fecha diciembre 31 de 1855, fue expedido el certificado de defunción de la carrera administrativa en México.

En opinión de un servidor público de larga trayectoria en las labores administrativas de nuestro país, el gobierno había roto un lazo contractual de antigua data. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público, para establecer la relación de trabajo, se remontaba a la Recopilación de Indias durante el Virreinato; y menos antiguamente a la Constitución de 1824, además que disposiciones de

abril 17 de 1837 y febrero 11 de 1854 así lo habían ratificado.<sup>16</sup> Según el autor de la fuente citada, J. Piquero, la supresión de la propiedad fue llanamente la expresión unilateral de una de las voluntades, en las que se basa el pacto suscrito entre el servidor público y el Estado. Hay que recordar que ese mismo argumento fue invocado por el diputado Carbajal.

La propiedad de empleo había significado, sustancialmente, permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por méritos, además de protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aún con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria.<sup>17</sup> Asimismo, entrañaba que, de conformidad con los años de servicio, tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaba de derecho a pensión. En fin, que disfrutaba de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exige.

La Ley de diciembre 31 de 1855 suprimió al Montepío de Ministros y Oficinas, desamparando a muchos servidores públicos. Pero como la amenaza de su extinción fue patente a lo largo del siglo XIX, quizá esto inspiró a Luis Riquelme para proponer desde 1837 un Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los

Empleados Civiles de la República Mexicana, para el beneficio de viudas y huérfanos, pero que se extendía a padres, herederos y legatarios.<sup>18</sup>

El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente se decretó la movilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años, se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor social.

La carrera administrativa también había establecido deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, principalmente relativos a su formación: a partir de la condición de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a la conducta de los negocios del Gobierno, se ajustaban a las normas de trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continua, y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración pública. Existía, pues, un código que conducta que fue abolido junto con la carrera administrativa.

En el año de 1887 se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa: las oficinas públ-

cas habían sido ocupadas por inexper-  
tos, merced al favor, y para suplir las  
deficiencias se habían convertido "en  
planteles de instrucción", como lo hizo  
notar un contemporáneo que había ser-  
vido en la administración pública du-  
rante 16 años. Muchos empleados  
carecían de conocimientos mínimos, ta-  
les como saber leer, escribir y contar,  
además de desconocer de gramática,  
lógica e ideología, lo mismo que de  
historia, geografía, economía política,  
conocimientos indispensables para el  
ejercicio de los cargos públicos.<sup>19</sup>  
Igualmente, tampoco sabían acerca de  
la Constitución federal ni de la organi-  
zación administrativa dentro de la que  
se desempeñaban, ni detentaban un tí-  
tulo profesional que avalara su condi-  
ción de servidor público.

país, un libro de historia patria y un  
Diccionario de la lengua española. En  
lo particular, los funcionarios del ser-  
vicio exterior debían conocer el Regla-  
mento del Cuerpo Consular y la  
legislación del ramo.

Otros países, tal como lo vamos a ob-  
servar, han seguido una tradición pro-  
gresiva que ha colaborado a construir  
la carrera administrativa, para lo cual  
el ingrediente nutritivo que más vigor  
le ha ofrecido es la política.

En efecto, a mayor cividad y más  
energía de la acción de los partidos y  
las fuerzas políticas, más grandes son  
las potencias que sustentan una admi-  
nistración pública eficiente, profesional  
y democrática. Veamos por qué.

Habida cuenta que muchos servidores  
públicos eran incapaces para desempe-  
ñarse con eficiencia, y que las oficinas  
públicas no constituyan planteles de en-  
señanza, Alberto Díaz Rugama escri-  
bió su Guía Práctica para los  
Empleados Civiles en la República  
Mexicana, con el objeto de facilitar su  
formación como servidores públicos.<sup>20</sup>  
Además de los conocimientos ya con-  
signados, sugería que los empleados  
dominaran lo que llamaba la Biblioteca  
del Empleado, y que estaba integrada  
por la Constitución federal y las leyes  
principales, tanto fiscales como civiles  
y mercantiles, además de un mapa del

### **Profesionalización administrativa y democracia**

Aún hay algunas personas que piensan  
que la profesionalización del servicio  
público está reñida con la democracia,  
y que existe un espacio excluyente en-  
tre una vida política libre y abierta, y  
una carrera administrativa eficaz y ra-  
cionalizada. La experiencia del servicio  
público moderno, sobre todo en países  
que disfrutan de una vida política plena  
y activa, prueba todo lo contrario.

### **El Imperativo de la Implementabilidad de los Asuntos del Estado**

Uno de los incentivos del nacimiento de la carrera administrativa, consistió en la diferenciación y desarrollo de lo administrativo dentro de los asuntos gubernamentales. Hay pues, un incentivo del Estado moderno que estimula la continuidad de los negocios públicos y el requerimiento de estabilidad para sus servidores.

Tratándose de administración pública, todo en ella está preñado de estatalidad. De hecho, lo administrativo es un fenómeno tan antiguo como el Estado, pero fue hasta el siglo XVIII que obtuvo la diferenciación y singularidad que la definió dentro del mundo gubernamental. Este proceso dio comienzo cuando lo que entonces era la administración pública, a saber, la policía, fue definida en el seno de lo gubernativo.

En Alemania, Juan Enrique von Justi definió dicho concepto, cuando explicó que la voz Policía (*Policy*) tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir".

Con respecto al segundo, afirmaba que "se comprende bajo el nombre de Policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos".<sup>21</sup>

Antes del siglo XVIII, lo administrativo había estado confundido con otras materias gubernativas, tales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativo, lo sea la Secretaría del Despacho de España establecida en 1621 para la "resolución de consultas y el manejo de papeles".<sup>22</sup> Hay que destacar que el concepto mismo de Despacho surgió del propio oficio, más que disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestionador.

Durante el siglo XIX la policía se transformó en administración pública, y del tal modo se comenzó a desarrollar la materia administrativa dentro de los asuntos gubernamentales. Tal como

lo explicó un pensador: "administrando se lleva con regularidad de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales".<sup>23</sup>

La materia administrativa ha consistido de antaño un campo del Estado, cuyo referente definitorio esencial es su naturaleza pública, a partir de la cual ha brotado la carrera administrativa como eje de la implementabilidad de los asuntos del Estado, a través del servicio público.

Es frecuente, con mucha razón, que los trabajos sobre el servicio público comiencen con la experiencia de Alemania, país donde lo administrativo fue definido primigeniamente. Ello obedece, por consiguiente, a que es la cuna del funcionario moderno y de la carrera administrativa. Tal como lo argumentó Otto Hintze:

"Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la antigüedad".<sup>24</sup>

Lo antedicho se debe a que, desde principios del siglo XX, el derecho alemán de funcionarios ya era el más desarrollado de Europa y el mundo. Alemania es el suelo fértil donde se re-

alizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo original los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

En el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados servidores reales (*Königliche Bediente*), pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de servidor del Estado (*Staatsdiener*). Hoy en día se usa la expresión funcionario (*Beamter*), cuyo uso se remonta al siglo XIX.<sup>25</sup> Sin embargo, desde finales del siglo XVIII comenzaron a engendrarse en el seno del Estado de policía, las nuevas ideas del Estado de derecho, dentro de las cuales los funcionarios se esforzaron por asegurar jurídicamente su estabilidad, con arreglo a un derecho de los funcionarios propio.<sup>26</sup> A partir de entonces, los servidores públicos en el mundo disfrutan de un conjunto de garantías para el ejercicio de sus funciones.

Probablemente la lucha más dramática que se haya librado a favor de establecer las bases de la implementabilidad de los asuntos estatales, a través de la continuidad de la administración pública, se realizará en los Estados Unidos. Aquí, la exacerbación de la política partidista predominaba sobre la Policy de Estado desde los inicios de su vida independiente.

Desde muchos aspectos, en los Estados Unidos persiste la idea jeffersoniana de servidor público como fiduciario popular, pues así se razona que sólo pueden prevalecer los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.<sup>27</sup> Desde 1820 se aplicaron estas ideas al servicio público, haciéndose que los funcionarios financieros rindieran cuentas cada cuatro años y, de acuerdo con su desempeño, se les ratificara o despidiera. Posteriormente, desde 1828, Andrew Jackson hizo extensivo el sistema de rotación de cargos que sentó las bases para el sistema de botín (*Spoil System*). A partir de entonces, bajo un criterio de supuesta igualdad democrática, todo ciudadano fue juzgado como apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como secuela del triunfo del partido de su militancia.

De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el "gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; una cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios".<sup>28</sup> No hay motivo, pues, para no pensar que los empleos de un Gobierno así fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitálos. Esta era la noción primigenia del sistema de botín, que además juzgaba que en la medida en que se prolongara el período de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. En el grado que

existiera un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecía a la democracia, al fortificar a los partidos políticos.

El desarrollo del sistema de botín tiene un significado estrictamente histórico, dentro del período de vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época, es el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hace que la conducción de los partidos pase de los líderes del Congreso, al Jefe del Ejecutivo. Esto provocó paralelamente que el régimen político se convirtiera en una "máquina plebiscitaria" donde el titular del Ejecutivo tiene a su disposición todos los cargos. De un sólo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas. "El *spoil system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación".<sup>29</sup>

Los partidos políticos estadounidenses, sin embargo, carecían de convicciones, eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas de gobierno instantáneos, propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el seno de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el Presidente disponía entre 300 y 400 mil nombramientos de la administración

pública. Esta situación, aberrante por principio, tiene una explicación razonable: "en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...). Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas".<sup>30</sup> Sólo esto puede explicar cómo fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor 400 mil hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles a él, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

Un servicio público semejante, empapado de corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la atribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que mucho recuerdan la venta de cargos en Europa durante el siglo XVII y aún en el XVIII.

El sistema de botín, tal como fue concebido y evolucionó desde 1828, respondía plenamente a la idiosincrasia estadounidense. Sin embargo, llevaba encubado en su seno la semilla de su destrucción, y su índole partidista derivó en corrupción y hasta en una situación escandalosa que reclamó una

reforma de fondo. Hacia mediados de 1800 se intentó introducir algunos cambios que mejoraran el reclutamiento de funcionarios, como la celebración de exámenes de ingreso, pero se conservaba un sistema establecido que incluso obligaba a los servidores públicos a deducir parte de su sueldo para pagar los gastos del partido.<sup>31</sup> En favor del sistema de botín se debe decir que los estragos al servicio público, se compensaron con la fortificación de los partidos y la ampliación del sufragio popular.

Durante el gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de una reforma al servicio público, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico. Finalmente, durante la administración de Ulysses Grant se estableció la Junta Asesora del Servicio Civil, después llamada Comisión del Servicio Civil, a través de la cual se estableció el sistema de méritos. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil, fue el asesinato del Presidente James Garfield por mano de Charles Guiteau, frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo que tenía derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880.

Esta situación se hizo insoportable. Finalmente, en enero 16 de 1883, los Es-

tados Unidos ingresaban en la modernidad administrativa al expedirse el Acta Pendleton, así llamada en honor de su principal animador, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional.

En contraste con el sistema de botín, un producto típico de la idiosincrasia y tradición estadounidense, el sistema de méritos no tiene ninguna originalidad angloamericana pues está fundado sustancialmente en la experiencia británica. Esto es visible, primordialmente, en la estrategia de imparcialidad política, los exámenes prácticos y seguridad de cargo. Sin embargo, en contraste al esquema insular, en los Estados Unidos no se formó de entrada un servicio civil superior, sugerido desde 1953-1955 por la segunda Comisión Hoover.<sup>32</sup>

El desarrollo del servicio civil estadounidense ha sido lenta: la segunda gran reforma, luego de la Ley Pendleton, fue promovida hasta la época del Presidente James Carter para establecer al Servicio Ejecutivo Superior.

El imperativo de implementación de los asuntos del Estado, también ha ido ganando terreno en un país donde el desarrollo de la carrera administrativa era resistido por una fuerte tradición autodidáctica: el Reino Unido. La mayor parte de las estrategias de formación profesional para el servicio público confían en los sistemas formalizados de

enseñanza, sea a través de escuelas profesionales de formación, sea por medio de las universidades, o por conducto de la colaboración de ambas. Hay, sin embargo, una excepción a esta regla y tal excepción conspicua es, entonces, el Reino Unido.

"En los albores del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y padrinazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los gobiernos absolutistas".<sup>33</sup> Tal es el más fiel de los retratos del personal público británico, entes de la instauración del servicio civil. En efecto, como lo explicó Otto Hintze:

"El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia, que trajo consigo el romanticismo administrativo, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto administración indolente y diletante de honorarios, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales".<sup>34</sup>

Una vez superando su añeja tradición antiburocrática y atenuando el romanticismo administrativo que alimenta su servicio público, hoy en día el Reino Unido cuenta con su acreditado servicio civil, en cuya cima se desempeña la Clase Administrativa. Su reclutamiento

privilegia la enseñanza universitaria no especializada, y al efecto se realiza un examen de admisión, cuyo complemento es una entrevista que ausculta la personalidad de candidato y que está a cargo de la Comisión del Servicio Civil. A mediados de la década de los 50, alrededor de la mitad de sus efectivos procedían del sistema universitario, en tanto que la otra mitad había ingresado procedente de otras clases.<sup>35</sup>

El desarrollo de este tipo de cuerpos de funcionarios era observado en los Estados Unidos, en la época del sistema de botín, como un espécimen aristocrático refractario a los deseos populares con respecto a la administración pública democrática. Hoy en día, de manera análoga, pudiera pensarse que su establecimiento y perpetuación son contrarias a la vida democrática. Observemos qué tan cierta es esta apreciación.

La Clase Administrativa constituye un cuerpo superior de servicio público, una élite en el sentido paretiano del término: los mejores entre los mejores. Ella detenta un cierto aire londinense por estar en la capital del Reino Unido la mayor parte de las oficinas donde labora, aunque algunos de sus miembros despachan en Edimburgo o Cardiff. También es cierto que ella es una muestra fiel de la clase media británica, pues a pesar de que un 75% de sus efectivos procedían en 1955 de Oxford

y Cambridge, el resto solamente había estudiado el bachillerato, como sigue ocurriendo hoy en día. Pero estando ya dentro del servicio, muchos jóvenes han sido becados para ingresar en dichas universidades y después concursar para integrarse a la Clase Administrativa. Tal como lo expresan Mackenzie y Grove, "de todas formas, el servicio civil nunca ha sido (como en el extranjero) un servicio *snob*: nadie entra por razones de prestigio, sino por un sueldo y un puesto".<sup>36</sup>

Esta Clase fue constituida para cumplir una misión de Estado sumamente relevante: fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio y con carácter de partidista, para participar a su lado en asuntos de alta política sin asumir una posición de partido. Sin intervenir en política de partido, sus miembros deben hacer Policy de Estado al fungir como titulares de Subsecretaría o Subsecretaría Adjunta, o bien, de Secretario Particular de un Ministro; y colaborar en la formación de proyectos y programas de Gobierno. Un funcionario tal, no cabe duda, requiere una formación que le permita auxiliar al Gobierno elegido en asuntos de Estado, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad. Una tarea difícil, no cabe duda, pero necesaria.

Más puntualmente, la Clase Administrativa participa con los ministros en la

hechura de Policy y colabora en la preparación de la legislación que será promulgada.<sup>37</sup> Igualmente, realiza las respuestas a cartas oficiales y los cuestionamientos formulados en el Parlamento, del mismo modo que la documentación necesaria para que los ministros intervengan en los debates camarales. La Clase Administrativa organiza y conduce los altos asuntos públicos en cada Ministerio, y participa en las negociaciones efectuadas con otros Ministerios en materias de su incumbencia.

La Clase Administrativa, pues, está abierta a todos aquellos estudiantes cuyas calificaciones superiores avalen su derecho de ingreso al servicio público, aunque los egresados de Cambridge y Oxford sean quienes preponderen. Finalmente, todos los aspirantes deben cumplir pesadas pruebas de ingreso, de aplicación general, que no admite excepciones.

El proceso de reclutamiento de la Clase Administrativa británica está muy lejos de analogarse a un sistema oligárquico de sección discriminatoria del servicio público, como el que encarnó la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París.

La Escuela Libre de Ciencias Políticas estuvo activa entre 1871 y 1945. La derrota de Francia ante Prusia en 1870, trajo consigo la revisión, entre otros renglones, del sistema educativo. Para-

lelamente, un grupo de personas particulares optaron por instituir un establecimiento privado al margen del sistema educativo oficial, cuyo objeto fue la formación de los altos dirigentes del país: políticos, funcionarios y empresarios. Tal fue el origen de la Escuela, fundada en 1871. Entre sus catedráticos se encontraban Albert Sorel, André Sigfried y Leroy-Beaulieu.

La influencia del plantel fue ciertamente de gran rango en la vida administrativa francesa, pues entre 1900 a 1934 pasó por sus aulas el 96% de los candidatos admitidos en el Consejo de Estado; el 98% de los que ingresaron en la Inspección de Finanzas; el 89% de los aspirantes al Tribunal de Cuentas y el 88% de los funcionarios admitidos en el Ministerio de Asuntos Extranjeros.<sup>38</sup>

Sin embargo, la Escuela fue objeto de continuos debates políticos en la opinión pública francesa, principalmente entre los partidos políticos, que impugnaron en la década de los treinta el que en el mismo establecimiento educativo se formaran los servidores públicos y los empresarios y banqueros privados, toda vez que le achacaban su lejanía de las clases pobres de la sociedad francesa. En suma: se juzgaba que este centro educativo era opuesta a las instituciones democráticas.

Pero el pecado más grande cometido por ese establecimiento, fue que duran-

te la Segunda Guerra Mundial los funcionarios públicos que habían egresados de sus aulas colaboraron con la ocupación alemana. No fue casual que una vez liberada Francia y retornada la paz al país, la Escuela fuera suprimida y sustituida por el Instituto de Estudios Políticos, que se incorporó a la Universidad de París y se le dotó de una amplia autonomía.

La tradición republicana ofrece caminos más anchos a convivencia entre profesionalización y democracia, alejándose del extremo norteamericano del sistema de botín y la oligarquización del servicio público por el monopolio de un plantel particular clasista, como lo fue la Escuela Libre de Ciencias Políticas.

### **La Carrera Administrativa como Fórmula de Igualación Social**

La Carrera Administrativa constituye, de antiguo, el proceso de igualación social más notable que democratizó a la administración pública. Antes del siglo XVIII, cuando estaban vigentes los fueros, las inmunidades y los privilegios estamentales, el ingreso a los cargos administrativos estaban regidos por la desigualdad del origen social. En contraste al Estado de derecho, que proclama la igualdad social, las rémoras

feudales enquistadas en el absolutismo temprano perpetuaban la desigualdad como forma de vida social, y privilegiaban la jerarquización social con base en la sangre y la cuna. La Ilustración y el racionalismo auspiciados por el despotismo ilustrado a partir del siglo XVIII, tuvieron un efecto progresivo de hondas repercusiones en la Europa y principalmente en Alemania.

En 1727 se instituyó la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder, con la finalidad de servir de semillero y puerta de ingreso al servicio público prusiano. A partir de entonces, Prusia abandonó los criterios estamentales de ingreso a la administración pública, aboliendo las franquicias fundadas en la sangre y la cuna, y abriendola al mérito y la capacidad. Se había iniciado la democratización de la administración pública, vía que después siguió la mayor parte de los países de alta civilidad.

La apertura al mundo de las igualdades políticas a partir de la Revolución Francesa ensanchó el abanico de los derechos de los funcionarios como tales, consolidándose dentro de nuevos tiempos en los cuales se combatía todo tipo de discriminación. Francia estableció primigeniamente el principio del mérito como una divisa democrática del servicio público: la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano

no en 1789, en su artículo VI, decretó el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación del tal principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.<sup>39</sup>

Tal como lo adelantamos, hasta 1945 la formación de los funcionarios franceses era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas sólo ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; y era inaccesible a los estudiantes que residían fuera de la capital.<sup>40</sup> Igualmente, las universidades francesas sólo brindaban un lugar suficiente a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no un aprendizaje administrativo adecuado para introducir a los servidores gubernamentales a la función pública. En fin, los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

Por cuanto a la administración francesa, ella denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones

y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública, multiplicó los Institutos de Estudios Políticos, estableció a la Escuela Nacional de Administración (ENA) y fundó al Centro de Altos Estudios Administrativos.

De tal modo, el sistema de formación imperante en Francia comenzó a girar alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de altos estudios cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través de la enseñanza administrativa. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En fin, ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.<sup>41</sup>

Como su antecesora, la Escuela de Administración Pública (1848-1849), un principio inmaculado de la ENA ha sido la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a la enseñanza administrativa que contribuye a entender el

papel del funcionario público dentro del Estado.

Los concursos constituyen una parte sustancial de democratización del servicio público francés, a través de la promoción interna. Su mejor ejemplar es el concurso funcional de la ENA y el ciclo de preparación del concurso.<sup>42</sup> Sin embargo, el sistema de perfeccionamiento tiene una limitación para la democratización del servicio público, a través de las promociones en el concurso funcional. Antes de la creación de la ENA, en algunos casos, un empleado podía llegar a ser director; ahora, a pesar de la ENA, un funcionario que ha ingresado en una categoría inferior es muy probable que ahí permanezca toda su carrera. Ello obedece a que después de 1945, la precisión de las normas y principalmente la exigencia de grados y títulos, han limitado la flexibilidad y apertura del sistema de promociones. Son muchas las voces las que reclaman la conveniencia de matizar estas normas, para mejorar la promoción interior.

La ENA es una institución influyente: en la época del Presidente Giscard D'Estaing, se desempeñaban dentro del Gabinete 34 de sus egresados, del total de sus 43 integrantes.

Junto al concurso interno para funcionarios activos, la ENA dispone del concurso abierto para graduados uni-

versitarios, entre ellos los egresados de los Institutos de Estudios Políticos, de manera similar al sistema británico. Existe otro proceso de reclutamiento, un concurso llamado tercera vía de acceso, que facilitó un ingreso más generoso y popular, instituido en 1983. Esta opción contribuyó significativamente a reforzar la democratización de la ENA y a su diversificación social, pues abrió sus puertas a hijos de trabajadores y empleados a los grandes cuerpos que integran a la función pública francesa. A través de la tercera vía, también ingresaron los normalistas a la Escuela a partir de 1985.<sup>43</sup>

Un grupo denominado club Nueva Frontera se manifestó favorable a una reforma de la Escuela Nacional de Administración, haciendo en 1986 una propuesta encaminada a valorizar nuevamente la idea de su fundación.<sup>44</sup> Al respecto, propuso recuperar plenamente el proyecto de fungir como un foco de permeación social que continuara armonizando el reclutamiento de los miembros de los grandes cuerpos y que reclutara a los alumnos con mayor grado de cultura, así como el proveer de homogeneidad a la formación funcional a través de una enseñanza común.

Junto con el prejuicio democrático contra la profesionalización del servicio público y los romanticismos administrativos de hoy en día, existe el equívoco

co pensamiento de que la carrera administrativa constituye un peligro natural de estamentación de la administración pública. Cualquier amenaza al respecto es evitable cuando los derechos de los funcionarios y el diseño administrativo de los cuerpos funcionariales, como la Clase Administrativa británica, se regulan adecuadamente en la legislación del caso.

Un ejemplo, quizá exagerado pero ciertamente ilustrativo, lo constituye la experiencia española. Con base en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de agosto 2 de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con sustanciales cambios. Dicha Ley, que mantuvo a los cuerpos de funcionarios, contiene al mismo tiempo una serie de medidas preventivas para impedirles que se adueñen de algunos sectores de administración pública, mediante una ocupación ininterrumpida y exclusiva de puestos por sus miembros. Estas medidas, un tanto cuanto obsesivas, parecieran extremar la desconfianza en el servicio público, más que suscitar un espíritu de crédito y familiaridad entre el funcionario y la organización administrativa.

En efecto, se prohibió que los cuerpos y escalas de servidores públicos tengan facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos de la adminis-

tración pública. Se dispuso que las relaciones de puestos de trabajo únicamente puedan determinar los cuerpos o escalas de funcionarios, que desempeñen los puestos a los que corresponde el ejercicio de dichas funciones. Con el mismo objeto, se determinó que los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios de la administración civil del Estado y sus organismos autónomos, así como los servidores públicos dedicados a la seguridad social. Igualmente, sólo pueden adscribirse puestos con carácter exclusivo, a funcionarios de un determinado cuerpo o escala cuando esa adscripción derive necesariamente de la naturaleza y la función que será desempeñada en ellos, y así lo consienta el gobierno español.

Estas disposiciones defensivas, que intentan garantizar que no se confunda la organización de la administración pública y los cuerpos de funcionarios profesionales, también previene contra la virtual estamentación de los mismos. Al efecto, se implantaron una serie de medidas conducentes a promover la movilidad de los funcionarios entre los sectores de actividad.<sup>45</sup> Fue establecida la movilidad de los servidores públicos entre las distintas administraciones públicas, de manera tal que los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las comunidades autónomas sean cubiertas por funcionarios

de ambas. Esta movilidad se hizo extensiva a los servidores públicos de la administración local, que se pueden desempeñar en puestos de organizaciones administrativas distintas a las de origen y administración de su comunidad autonómica.

El igualitarismo constitucional que favorece la opción ciudadana al servicio público, sin más divisa que el mérito, junto con el desarrollo de la carrera administrativa profesional constituye un aliado fiel de la democracia y la vida política libre; y, como el Ave Fénix, puede ayudar a perpetuar una cultura democrática del servicio público y contribuir a su restauración después del paso de años oscuros.

Alemania, tal como lo observamos, es el país de los funcionarios y así lo ha permitido refrendar a lo largo de su historia y particularmente en épocas más recientes.

El derrumbe de la República de Weimar en el año 1933, dejó ver descarnadamente cuánto la organización política de la sociedad seguía atrapada en la configuración establecida desde los días del Estado prusiano y que se había desplomado desde finales de 1918.<sup>46</sup> Igualmente, la función pública correspondía, por cuanto a su régimen jurídico, al derecho de funcionarios heredado por el extinto régimen imperial. La Constitución de Weimar reguló el derecho fun-

cionarial, incluso en los estados, tomando como base los principios vigentes desde mediados del siglo XIX y que constituían los elementos más sólidos de ese derecho.

Tras la debacle de la República, el servicio público fue regulado uniformemente en todo el Tercer Reich por medio de la Ley de Funcionarios de enero 26 de 1937.<sup>47</sup> Previamente fueron derogadas la Ley de Funcionarios del Reich y las leyes de funcionarios de los Länder (estados), y reemplazadas por la citada Ley y por la Ordenanza Disciplinaria de los Funcionarios del Reich.

Ambas disposiciones constituyen ejemplos dignos de los absurdos de la desigualdad social, propios del racismo, pues si bien es cierto que conservaron parte de la ancestral escuela del servicio público alemán, requerían también cualidades inusuales. Así, por un lado, se exigía que el aspirante tuviera la nacionalidad alemana y la formación universitaria, y por el otro, que de manera inexcusable fuera de la raza aria y que apoyara sin reservas al Estado nacionalsocialista.

El nazismo amenazó también a la estabilidad de cargo, pues tanto el Führer, como el canciller del Reich, tenían la facultad de separar definitiva o temporalmente a cualquier funcionario que no ofreciera la garantía de apoyo ilimi-

tada e incondicional. En abril 26 de 1934 se dotó al Führer del poder para destituir a cualquier funcionario por violación de sus deberes, sin necesidad de atender ningún procedimiento judicial. Tal como lo ha manifestado Carl Ule, este "acuerdo habría supuesto probablemente el fin del funcionariado profesional alemán en su configuración tradicional, si el nacional-socialismo hubiera sobrevivido a la guerra".<sup>48</sup>

Afortunadamente para ese funcionario, para Alemania y para la humanidad, el nazismo fue extinto y esperamos que para siempre.

La carrera administrativa, pues, tiene una relación diversa con la democracia según se trate del país del caso. Empero, como la carrera administrativa está constituida por un DNA llamado política, sea producida por el Estado o la voluntad popular, su función ante mundo abierto y democrático tiende a ser fructuosa y de elevada utilidad. Todo consiste en los arreglos que al respecto se hagan.

Pero si existiera alguna duda acerca de la convivencia entre la administración pública y la democracia, su fraternal hermana: la administración de justicia, puede auxiliar en el reforzamiento de los argumentos.

Uno de los motivos más poderosos que dieron vida a la carrera judicial en el

mundo, y que constituye su esencia, es el imperativo de la independencia de los juegadores. Se trata de un principio político que ataña, por igual, a los jueces y los tribunales, y es proclamado con énfasis por las constituciones de los países democráticos.<sup>49</sup> De manera similar a los servidores públicos de lo interior y lo exterior, ese principio requiere un estatuto jurídico especial que otorgue las garantías de desempeño a los juegadores. Los jueces y magistrados deben contar con determinadas garantías, que aseguren que el ejercicio de su función estará sometido únicamente a imperio de la ley.

En los países en los cuales existe la carrera judicial, la selección y promoción de los jueces constituye el mejor indicador del grado de independencia alcanzado por el Poder Judicial, ante los otros Poderes. Siendo así, en la carrera predominan los factores de la imparcialidad, capacidad y mérito, sobre aquellos otros debidos al favor, el oportunismo político y las clientelas.

La carrera judicial coadyuva a alcanzar mayor grado de independencia judicial, como es observable en países como Chile, donde se logró recientemente que la judicatura estuviera aislada de los asuntos políticos.<sup>50</sup> La independencia judicial, sin embargo, requiere un equilibrio con la noción de responsabilidad pública.

La carrera judicial española se remonta a octubre de 1840, cuando fue establecida para hacer que la administración de justicia protegiera efectivamente la seguridad personal, la propiedad y otros derechos individuales. Uno de los fundamentos que le dio vida, fue garantizar la independencia judicial a través de la inamovilidad de jueces y magistrados. En el decreto respectivo se mandó que los servidores judiciales que se encontraran ejercitando cargos en la administración de justicia, fueran perpetuos o temporales, permanecerían en los mismos y no fueran depuestos salvo por sentencia ejecutoria.<sup>51</sup> Tampoco serían suspendidos, salvo por orden judicial o disposición real con motivos fundados.

La administración de justicia, cuyo papel es muy principal en el equilibrio de los poderes, se ha profesionalizado a partir de la carrera judicial, para a través de la independencia de los juzgadores efectivamente realizar su función judicial.

Hemos comenzado con México y con México concluimos este trabajo.

### **Agenda política sobre la Carrera Administrativa en México**

Hasta hace poco parecía innecesario que los servidores públicos procedieran

de una asociación política diversa al Partido Revolucionario Institucional, pues desde su fundación, el PRI había significado una fuente de seguridad laboral para ellos. Igualmente, hasta hace poco, escasísimos gobiernos estatales y locales estaban en manos de partidos opositores.

Recientemente, sin embargo, los gobiernos de oposición han proliferado, el Distrito Federal es regido por el Partido de la Revolución Democrática y la Cámara de Diputados es encabezada por un bloque opositor que despojó al PRI de su ancestral dominio. Las condiciones políticas alientan, por consiguiente, que ante la alternancia política, lo administrativo debe obtener la continuidad que solamente le puede brindar un servicio público estable, a través de la carrera administrativa.

Tal como es sabido, toca al Congreso de la Unión expedir la disposición más importante de la administración pública federal: su Ley Orgánica; y en mi entender, puede igualmente corresponderle una Ley sobre el Servicio Civil, pues el Ejecutivo Federal se ha propuesto crear y desarrollar la carrera administrativa en México.

Tomando conciencia de problemas que aquejan al servicio público, en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP),

de mayo 28 de 1996, se planteó entre otros subprogramas, uno referente a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

He aquí sus trazos generales, referentes al servicio público:

Una de las partes más importantes del Programa, comprende un diagnóstico de la administración pública mexicana, que se puede calificar como objetivo y realista; cuya sección dedicada al servicio público externa la carencia de "una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos".<sup>52</sup> En particular, se destaca la ausencia de la dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de efectivos mecanismos de reconocimiento e incentivación para que el ejercicio sea honrado, leal, esforzado y creativo. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el cobijo del apartado B del Artículo 123 constitucional. Otro problema observable, es que a pesar de que las dependencias del Ejecutivo federal realizan funciones muy diversas, merced a la variedad de perfiles profesionales requeridos al respecto, se siguen aplicando criterios uniformes por cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, organización laboral y escalafones.

Por cuanto a la profesionalización del servicio público, los avances sólo son perceptibles en ámbitos singulares, tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además de la profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad de empleo, la insatisfacción personal del servidor público y la ausencia de flexibilidad para la elevación del desempeño. Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados, como los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inestabilidad de empleo.

Tampoco existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente, no existe evaluación de rendimiento ni el modo de saber qué conocimientos y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos específicamente al cargo que se ocupa.

En el diagnóstico referido se enfatiza el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de continuidad, en la permanen-

cia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos. He aquí la causa de la burocratización, la lentitud y los costos del servicio público.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente implica un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Con base en el diagnóstico referido, el PROMAP se propone hacer más rigurosa la selección del personal, usándose las divisas de la probidad y la capacidad; fortalecer la capacitación como base del desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de los servidores públicos; establecer opciones para una "carrera en el ámbito de la administración pública"; incentivar un desempeño eficiente, honrado y responsable; y viabilizar la seguridad de retiro.

Dicho Programa se plantea establecer el "servicio profesional de carrera en la administración pública", para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público; e impulsar una cultura ética de honradez, eficiencia y dignidad, para favorecer los principios de probidad y responsabilidad. La profesionalización abarcará los procesos sustantivos, administrativos, regulatorios y de control,

que sean comunes a la carrera administrativa que será establecida.

Los objetivos se han traducido en líneas de acción, a saber: sistemas de selección, actualización de conocimientos y habilidades; sistema integral de recursos humanos; mejores perspectivas de desarrollo, fortalecimiento de valores cívicos y éticos, y efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Al efecto, a partir de este año de 1997, está previsto evaluar las aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciar una selección más rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Desde 1996 se impartirían cursos de capacitación para potenciar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos actuales, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. A partir de 1988 se cubrirían las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y se aplicarían criterios de perfil deseable, mérito y capacidad. Los estímulos, igualmente, estarían supeditados a la evaluación, desempeño y productividad.

La Secretaría de Hacienda realizaría los proyectos de ordenamientos para establecer la carrera administrativa, "a más tardar en 1997". Finalmente, se inspiraría un cumplimiento cabal del Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, don-

de se plantea un código ético de conducta, y se revisaría la legislación referente a la disciplina de los servidores públicos.

A primera vista, resulta claro que se trata de un proyecto de alcance inmediato, pues no comprende la expedición de un estatuto, ni la carrera administrativa, ni el desarrollo de cuerpos funcionariales, ni el establecimiento de una comisión de servicio civil; tampoco se contempla crear una escuela profesional de servicio público.

Sin embargo, en función del enorme problema a que se enfrenta, el PROMAP puede constituir un comienzo prometedor.

Es aquí donde puede entrar en acción el Congreso de la Unión, ahora integrado de manera efectivamente multipartidista, para colaborar con el poder Ejecutivo para establecer a la carrera administrativa. Hay mucho camino por recorrer, comenzando por la realización de necesarias reformas a la Constitución Política de nuestro país.

Debemos recordar que los funcionarios federales tienen únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a un arbitrio ilimitado, sino a competencias expresamente determinadas por principio. Esto evita el ejercicio de un sentido estamental de cargo, por el cual el servidor

público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción. El Artículo 124 constitucional, por consiguiente, constituye una de las piezas angulares del servicio público porque establece, por principio, que las funciones públicas están expresamente delimitadas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades para los servidores públicos, y define como tales a los funcionarios, empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública (Art. 108). Al efecto, por principio, todo ciudadano tiene la prerrogativa de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las cualidades que manda la ley (Art. 33), estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público. Pero aún no se ha configurado el mecanismo institucional, que haga aplicable el principio de méritos.<sup>53</sup>

El Programa de Modernización de la Administración Pública constituye un principio para la implementación de la carrera administrativa, pues ese instrumento diseñado por el Ejecutivo federal hará necesario que se altere una importante disposición constitucional. Me refiero a la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del

despacho y demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (Art. 89, fracc. II). Debido a que los otros modos de nombramiento de los servidores públicos son los menos, siendo pues excepción y no regla, dicha potestad presidencial se ejercita de manera omnímoda. Un poco más adelante me referiré a este asunto.

Igualmente, la Constitución manda que la designación del servidor público se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y ordena que al efecto se establezcan escuelas de administración pública (Art. 123, apartado b, fracc. VIII). Ambos mandatos aún no se cumplen, pues no se ha generalizado el sistema de méritos, toda vez que los planteles universitarios de administración pública han sido establecidos para otros propósitos, no para dar cauce al mandato constitucional.

También la Constitución Política ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez, los recursos económicos de que dispone para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación (Art. 134); igualmente, dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (Art. 109, fracc. III). Sin embargo, aún no existen las disposiciones

ni las instituciones que sirvan para aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, para cualificar su eficiencia y eficacia, ni tampoco la legalidad, lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía.

La Constitución también trata de las responsabilidades de los servidores públicos. Aquí me ceñiré a la responsabilidad administrativa, que se refiere a las sanciones administrativas de los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Art. 109, fracc. III). Hay que observar que entre las causas de responsabilidad administrativa, se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Dichas sanciones consisten en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas (Art. 113). Sin embargo, como lo adelantamos, no se han establecido los mecanismos ni instituciones que permitan aquilatar las deficiencias de desempeño, pues México carece de la carrera administrativa como un régimen generalizado.

Tal como es observable, por un lado, la Constitución requiere ser reformada para viabilizar el establecimiento de la carrera administrativa; por el otro, ella contiene disposiciones que simplemente se requieren implementar.

Vamos a considerar algunos de los temas de mayor interés.

Comienzo por el principio, por el nombramiento de los servidores públicos. El establecimiento de la carrera administrativa demanda un acotamiento de la facultad presidencial de nombramiento, de modo que en lugar de brindarle la potestad para nombrar y remover libremente a los servidores públicos cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes; se deben limitar los nombramientos que puede realizar de un modo determinado y único. Una variación semejante, contrario a lo que pudiera pensarse, no debilitaría el poder presidencial, sino que lo fortalecería, porque daría mayor peso institucional al Ejecutivo, estaría a salvo del asedio clientelar de buscadores de puestos, podría hacer los nombramientos de manera más personal y próxima, y abriría un enorme caudal de cargos para ser ocupados por el mérito, la aptitud y la capacidad. En suma, el Presidente de la República coadyuvaría de manera principal en hacer a los funcionarios y empleados públicos, verdaderos servidores del Estado.

En abono de lo anterior, hay que señalar que es posible que los servidores públicos representen hoy en día el 5% o 6% de la población de cualquier país, en promedio, y que su nombramiento constituye un asunto de interés público

de primer orden. Los países de democracia madura han establecido como regla a la igualdad ciudadana ante los cargos públicos, haciendo uso de procedimientos objetivos de selección e ingreso, en tanto que los nombramientos de libertad plena constituyen la excepción.

En segundo lugar, me refiero a la categoría del servidor público, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. Aquí, juzgo que el Congreso de la Unión podría considerar un cambio de ámbito constitucional del servicio público, pues sus integrantes desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares.

En tercer lugar trato de los procesos de selección, que requieren un sistema institucional que norme los concursos de ingreso. Al respecto, es menester el establecimiento de una comisión del servicio civil dedicada a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, y que fije los estándares de desempeño exigidos y el modo cómo se deben satisfacer; que aquilate la validez de grados y títulos; y que solicite la intervención de las instituciones universitarias para que colaboren al efecto.

En cuarto lugar me refiero al establecimiento del centro de enseñanza, tal como lo manda la Constitución, que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo federal como un plantel de complementación y aplicación. Debe tratarse, pues, de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos, cuyo destino sea ocupar los cargos de la carrera administrativa y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios; y capacitar continuamente a los veteranos. Una escuela tal deberá recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso y brindarles la formación administrativa, es decir, la dotación de capacidades de desempeño específicas para ejercitar las funciones públicas.

Hay quienes han pensado que el Instituto Nacional de Administración Pública debería asumir esta función, ayer y hoy. Tal era el concepto de Lucio Mendieta y Núñez, cuando propuso en los años 30 que esa institución se dedicara a la formación de los servidores públicos. Empero, de seguirse esa vía, el INAP debería establecer una escuela propiamente dicha, dependiente de él, con base en el diseño de los planteles universitarios y sus sistemas de acreditación; o bien, convertirse él mismo en una Escuela de Administración Pública. En este último caso, dejaría a sus miembros en calidad de expósitos,

pues el INAP es una asociación civil. Parece que la mejor solución, es que el gobierno mexicano instituya una escuela profesional de servicio público y que el INAP, recuperando su esencia primigenia: que explore mediante investigaciones los problemas administrativos nacionales e internacionales, que difunda el saber, y que congregue a profesionales y académicos de la administración pública.

En quinto lugar, trato al tipo de servidor público que deberá ingresar a la carrera administrativa. Este servidor público deberá integrar cuerpos de funcionarios generalistas, cuyo ejercicio se realizará de manera horizontal a través de las distintas Secretarías de Estado y ocuparan cargos de elevada responsabilidad, cuyo perfil de desempeño es el diseño y hechura de política, la planificación, la coordinación, la dirección, y la evaluación del desempeño gubernamental.

Finalmente, considero al Estatuto de la Carrera Administrativa, una disposición de rango tan elevado como la Ley Orgánica de la Administración Pública, que podría ser expedida por el Congreso de la Unión y que contendría los puntos antes anotados, además de otros no considerados aquí.

Ciertamente habrá personas que se pregunten acerca de las ventajas de la carrera administrativa: yo solamente

me referiré a dos, entre otras muchas: una es la posibilidad de exigir responsabilidad de desempeño al servidor público, de los actos administrativos que realiza; la otra es la capacidad de ciudadano para poder aquilatar la eficiencia del servicio público, a través de estándares de rendimiento objetivos, transparentes y públicos.

Qué mejores frutos se pueden ofrecer a una ciudadanía que optó por el cambio y que desea que los servidores públicos, en efecto, estén a su servicio.

## Fuentes

Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, Administración de Personal y Carrera Administrativa en América. 1986. pp. 139-159.

Bertrand, André et Marceau Long, "L'Einsegnement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960. pp. 5-24.

Carbajal, Francisco. "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro". México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1848.

Castelló-Tárrega, Juan José Marí. "Preparación, Selección y Promoción de Jueces". Varios, Justicia y Sociedad. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. pp. 135-163.

Correa Sutil, Jorge. "Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica". Varios, Justicia y Sociedad. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. pp. 165-182.

Chanes, José. *Administración y Política*. Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato. 1997.

Debbasch, Charles. Ciencia Administrativa. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981

"Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación", de agosto 18 de 1824. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

"Decreto sobre Cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829.

- "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837. Disposiciones a que se refiere la preventión octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).
- "Decreto de la Regencia declarando la Inamovilidad de los Magistrados y Jueces", de octubre 16 de 1840. Gabaldón López, José. La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870). Madrid, Editorial Civitas. 1991. pp. 286-287.
- "Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852". México, Derecho Internacional Mexicano, tomo III, pp. 303-304.
- Díaz Rugama, Alberto. Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana. México, Imprenta El Socialista. 1887.
- Escudero, José Antonio. Los Secretarios de Estado y del Despacho. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos.
- Haro Bélchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988.
- Hintze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios". Historia de las Formas Políticas. Madrid, Revista de Occidente. 1966 (1911).
- "Instituciones Estamentales de Occidente". Historia de las Formas Políticas. Madrid, Revista de Occidente. 1968.
- Jefferson, Tomás. Escritos Políticos. México, Diana. 1965.
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von. Elementos Generales de Policía. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784. p. XI. [Hay una edición reciente, publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, con el título de Ciencia del Estado (Toluca, 1996)].
- Kesler, Jean Francois. "La Réforme de l'ENA". La Revue Administrative. Nov.-Dec. 1986. pp. 535-542.
- "Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales", de enero 27 de 1847. Derecho Internacional Mexicano. México, Litografía de Filomeno Mata. 1899. Parte III, pp. 299-300. La mencionada

derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. México, Imprenta del Águila. 1838.

Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos.

N. F. "Por una Réforme de L'ENA". La Revue Administrative. Mar.-abr. 1986. pp. 111-114.

Nieto, Alejandro. El Mito de la Administración Prusiana. Universidad de Sevilla. 1962.

Oliván, Alejandro. De la Administración Pública con Relación a España. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954.

Piquero, J. Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública. México, sin datos editoriales. 1856-1858.

"Prevenciones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones", de junio 30 de 1848. Derecho Internacional Mexicano. México, Litografía de Filomeno Mata. 1899. Parte III, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853. pp. 300-301.

"Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". Diario Oficial de la Federación. México, mayo 28 de 1996.

Riquelme, Luis. "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana". México, Impreso por Juan Ojeda. 1837.

Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". The Political Quarterly. Vol. 25. 1954. pp. 337-346.

Ule, Carl. La Reforma Administrativa en Alemania. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967.

Weber, Max. "La Política como Vocación". México, Revista de Ciencias Políticas y Sociales. Año V, núms. 16 y 17. 1959.

## Notas

<sup>1</sup> Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". The Political Quarterly. Vol. 25. 1954. p. 346

<sup>2</sup> Se entendía por propiedad de empleo un derecho distinto al patrimonio, y por consiguiente, no era heredado ni heredable; simplemente consistía en una franquicia de "permanencia, garantizada por la ley". Carbajal, Francisco. "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro". México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1848.

<sup>3</sup> "Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación", de agosto 18 de 1824. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

<sup>4</sup> "Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829. "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837. *Ibid.*

<sup>5</sup> "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837. *Ibid.*

<sup>6</sup> Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. México, Imprenta del Águila. 1838. p. 2.

<sup>7</sup> "Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales", de enero 27 de 1847. Derecho Internacional Mexicano. México, Litografía de Filomeno Mata. 1899. Parte III, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

<sup>8</sup> "Prevenciones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones", de junio 30 de 1848. *Ibid.*, pp. 300-301.

<sup>9</sup> Carbajal, obra citada.

<sup>10</sup> Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847. p. 178.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> "Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852". México, Derecho Internacional Mexicano, tomo III, pp. 303-304.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> "Decreto de septiembre 21 de 1852, sobre Prevenciones respecto de Empleados y sobre las Cualidades de los meritorios para ser Admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno". "Decreto de octubre 5 del mismo año sobre que los Empleados no puedan percibir dos o más Sueldos". Secretaría de la Presidencia. La Administración Pública en la Época de Juárez. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tres tomos. Tomo I, pp. 288-292.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Piquero, J. Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública. México, sin datos editoriales. 1856-1858.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Riquelme, Luis. "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana". México, Impreso por Juan Ojeda. 1837.

<sup>19</sup> Díaz Rugama, Alberto. Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana. México, Imprenta El Socialista. 1887.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Justi, Johann Heinrich Gottlob von. Elementos Generales de Policía. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784. p. XI. [Hay una edición reciente, publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, con el título de Ciencia del Estado (Toluca, 1996)].

<sup>22</sup> Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos. Tomo I, p. 254.

<sup>23</sup> Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954. p. 79.

- <sup>24</sup> Hintze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios". *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, *Revista de Occidente*. 1966 (1911). p. 224.
- <sup>25</sup> *Ibid*, p. 220.
- <sup>26</sup> Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962. p. 200.
- <sup>27</sup> Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988. p. 114-117.
- <sup>28</sup> Jefferson, Tomás. *Escritos Políticos*. México, Diana. 1965. p. 147.
- <sup>29</sup> Weber, Max. "La Política como Vocación". México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año V, núms. 16 y 17. 1959. p. 454.
- <sup>30</sup> *Ibid*.
- <sup>31</sup> Haro, obra citada, p 17.
- <sup>32</sup> *Ibid*, pp. 122-128.
- <sup>33</sup> *Ibid*, p. 145.
- <sup>34</sup> Hintze, Otto. "Instituciones Estamentales de Occidente". *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, *Revista de Occidente*. 1968. p. 98.
- <sup>35</sup> Haro, obra citada, pp. 100-111.
- <sup>36</sup> *Ibid*, pp. 108-109.
- <sup>37</sup> *Ibid*, p. 163.
- <sup>38</sup> Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981. p. 359.
- <sup>39</sup> Haro Bélchez, obra citada. p. 200.
- <sup>40</sup> Bertrand, André et Marceau Long. "L'Einsegnement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960. pp. 5-24.
- <sup>41</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos. Tomo II, p. 72.
- <sup>42</sup> Debbasch, Charles, obra citada, p. 361.
- <sup>43</sup> Kesler, Jean Francois. "La Réforme de l'ENA". *La Revue Administrative*. Nov.-Dec. 1986. pp. 535-542.
- <sup>44</sup> N. F. "Por una Réforme de L'ENA". *La Revue Administrative*. Mar.-abr. 1986. pp. 111-114.
- <sup>45</sup> Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986. 149-150.
- <sup>46</sup> Ule, Carl. *La Reforma Administrativa en Alemania*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967. pp. 21-22.
- <sup>47</sup> *Ibid*, p. 24.
- <sup>48</sup> *Ibid*.
- <sup>49</sup> Castelló-Tárrega, Juan José Marí. "Preparación, Selección y Promoción de Jueces. Varios, *Justicia y Sociedad*". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. pp. 135-136.
- <sup>50</sup> Correa Sutil, Jorge. "Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica". Varios, *Justicia y Sociedad*. México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. p. 181.
- <sup>51</sup> "Decreto de la Regencia declarando la Inamovilidad de los Magistrados y Jueces", de octubre 16 de 1840. Gabaldón López, José. *La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870)*. Madrid, Editorial Civitas. 1991. pp. 286-287.
- <sup>52</sup> "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*. México, mayo 28 de 1996.
- <sup>53</sup> Chanes, José. *Administración y Política*. Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato. 1997. pp. 27-37. Buena parte de mis reflexiones en los párrafos siguientes, están inspiradas en esta obra.

# RAP

---

REVISTA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

ISSN 0482-5209

MÉXICO, 1997

---

LA ADMINISTRACIÓN  
Y EL PLURIPARTIDISMO

---



96