

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.
ORIGEN Y EVOLUCIÓN.

Omar Guerrero Orozco.¹

Prácticamente hablando, si el servidor civil está educado sólo por la rutina inevitablemente está viendo hacia el pasado, más que hacia el futuro.

Georges Langrod.

Reorganisation of public administration in Greece,
1965.

INTRODUCCIÓN.

El servicio civil es el tema de siempre. Lo es porque su materia, el ser humano cuando labora en beneficio de la ciudadanía, forma la parte sustancial de la vida asociada. Es un reflejo del carácter de una sociedad, y al mismo tiempo su sustento. De modo que, como lo afirma un autor con referencia a la nación, “el *civil service* reúne los rasgos característicos del pueblo inglés y refleja el temperamento nacional” (Laso Vallejo, 1959: 9). En Alemania, donde no sólo se le considera como un aspecto tradicional de la vida política del país, el servicio civil es también un factor constitutivo del ser nacional; como en Inglaterra lo es el Parlamento (Friedrich, 1930: 385).

Del mismo modo, un país donde predomine el sistema de libre designación, dicho sistema será una imagen de su nación. No obstante, el servicio civil puede ser establecido en cualquier país que se lo proponga, incluso ahí donde las condiciones son las más adversas, y ser adoptado como una institución relevante en la vida nacional. México ha tenido una relación paradójica con el servicio civil, que va de una existencia vigorosa y productiva mucho tiempo atrás, hasta su renacimiento en época reciente; mediando tiempos de breves ensayos, legislación, proyectos y cruzadas sociales fracasadas.

¹Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Nivel III (a partir de 1997). Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002. Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006. Asimismo, es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. Es autor de 24 libros personales, ocho opúsculos, 67 artículos y 19 capítulos de libros, así como coautor de ocho obras colectivas. Ha dirigido 18 tesis doctorales, 12 de maestría y 13 de licenciatura, la mayoría de galardonadas con mención honorífica.

En este artículo se hace una breve reseña del origen y la evolución del servicio civil en México, puntualizándose la época contemporánea con el servicio profesional de carrera; pero no sin introducir en esa narración los temas de interés universal que contribuyen a darle una mejor comprensión.

IMPORTANCIA UNIVERSAL DEL SERVICIO CIVIL.

En los países de elevada administración en los negocios públicos, el servicio civil de carrera es una de las instituciones civiles más respetadas. Ello obedece no sólo a la prosapia que viene con su antigüedad, sino a su probada utilidad pública. En algunas naciones incluso han formado a la “crema” de la clase política, como en Inglaterra, donde los grandes reformadores en el siglo XIX egresaron del servicio civil establecido en la India en la centuria anterior. El servicio civil suele ser asimismo un foco de atracción para la inteligencia nacional, como en el país referido, donde contó con el apoyo de Jeremy Bentham, Edmund Burke, Thomas Carlyle y John Stuart Mill. Incluso, cuando comenzó sus lecciones el Colegio de la India Oriental (*East India College*) en Haileybury (1806), establecido para formar a los servidores civiles ingleses de la India, entre sus profesores dictó cátedra Robert Malthus (Stephen, 1900: 270-271).

Asimismo, el servicio civil constituye de suyo un sitio para la impartición de los programas de complementación, aplicación y perfeccionamiento de los altos funcionarios, que hoy se les denomina “servidores civiles *senior*”. También el servicio civil suele operar como *tanque pensante* sobre los problemas de la administración pública, y aún más, promover asociaciones profesionales donde se discuten esos problemas con conocimiento de causa.

Naturalmente, de entre sus filas han egresado conspicuos catedráticos como E.N. Gladden y C.H. Sisson. Gladden es uno de los pensadores administrativos más relevantes de Inglaterra, y también del planeta. Ingresó en 1913 como servidor civil desempeñándose en el servicio postal, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Seguridad Social, retirándose en 1958 siendo miembro de la clase ejecutiva. Fue autor del primer libro de texto en Gran Bretaña y, hasta donde sabemos, elaboró la obra de historia de la administración pública más completa universalmente considerada (Gladden, 1972); que fue publicada en español por el Instituto Nacional de Administración Pública de México y el Fondo de Cultura Económica. Su pensamiento, sencillo pero profundo, produjo trabajos que merecen especial mención, como *Introducción a la Administración Pública* (*An Introduction to Public Administration*, 1945). Sisson, por

su parte, se desempeñó como servidor civil desde 1936, culminando su carrera como miembro del cuerpo élite denominado *clase administrativa*. Fue aquí donde emergió su interés por los problemas administrativos. En la época en que aparece publicado su libro sobre el espíritu de la administración británica (Sisson, 1959), diseñado con un ánimo comparativo, la ciencia de la administración pública británica había avanzado significativamente y era una de las más significativas en el mundo.

El carácter distintivo del sistema civil está configurado con apego a la expectativa ciudadana. Como está basado en el principio de mérito, los funcionarios nombrados no dependen del favor del jefe del ejecutivo, son responsables, rinden cuentas y son evaluados por medio de procedimientos objetivos. Su ingreso, promoción y permanencia obedecen a evaluaciones periódicas, sus relaciones con el gobierno están regladas, sus derechos están a salvo y sus obligaciones debidamente fijadas. Como lo apunta Aubert Lefas sin ánimo alguno de exagerar, el carácter esencial del servicio civil es la “permanencia en la carrera”, que está anclada no sólo en disposiciones y regulaciones legales, sino también en garantías jurisdiccionales que protejan a sus integrantes (Lefas, 1930: 269). Gracias a la permanencia, los países que disponen carrera administrativa son resistentes a las sacudidas que traen consigo las fluctuaciones políticas. La carrera administrativa es un aspecto esencial en el servicio civil, cuyo carácter consiste en los siguientes elementos: el ingreso del aspirante a edad temprana; propiedad de empleo —de la que hablaremos adelante—; salarios programados en atención a los ascensos, así como a revisiones anuales; oportunidad de ascenso hasta las categorías más elevadas; transferibilidad del centro a la periferia del servicio, y viceversa; programas de formación; y neutralidad política y jubilación (White, 1935: 8).

El servicio civil es inherentes a nuestro tiempo, y propia del moderno Estado de derecho, donde se han desarrollado los derechos políticos. Por consiguiente, uno de los incentivos que lo han hecho prosperar radica en que el derecho constitucional de acceso a los cargos públicos para todo ciudadano, ha sido acompañado por la divisa de la estabilidad de cargo. En la medida en que todo ciudadano es apto para ocupar los cargos públicos con base en la satisfacción del principio de mérito, adquiere el derecho de permanencia en el oficio con base en el mismo principio, y asuma la responsabilidad de desempeñarse de conformidad con los deberes confiados.

La Asamblea Nacional francesa redefinió del todo a la administración pública, situándola sobre principios diversos a los precedentes. Destaca el concepto de *funcionario*, que es definido como un “mandatario público” independientemente de su puesto, porque no ejerce una potestad que le pertenezca como propia por ser el “poder de todos”; y al que solamente se le ha confiado, nunca enajenado, pues la voluntad popular es

inalienable. De manera que la función pública no es patrimonio del funcionario porque el ejercicio del poder público no es un derecho, sino un deber. Lo único que distingue al funcionario público es tener más deberes que los ciudadanos. La idea de un gran deber a cumplir, es decir, brindar una gran utilidad a los otros, es lo que origina y justifica el respeto a los hombres que desempeñan cargos administrativos. Tiene aquí sus raíces la responsabilidad en su sentido actual, pues la función pública no es patrimonio de quien la ejerce, ni su ejercicio es un derecho, sino un deber. De aquí que, como lo declara Sieyès, los funcionarios públicos en todas las categorías son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta (Sieyes, 1789 [Bonnin, 1820: I, 48-66]).

Lo dicho obedece a que el servicio público es el “verdadero centro de la democracia constitucional”, por cuanto que ningún gobierno moderno puede sobrevivir por largo tiempo si carece de una organización administrativa eficiente (Maas-Radway, 1953: 441). No existe, pues, el dilema entre democracia y servicio público, ni entre constitucionalismo o administración eficiente, sino su combinación y un equilibrio que garantice un servicio público responsable.

ORIGEN DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO.

Cuando los servicios civiles hicieron su aparición en Europa, fueron parte del proceso y culminación de la modernización administrativa que trajo consigo la mutación del funcionario, de servidor doméstico, a servidor del Estado. El servicio público adquirió la forma de servicio civil; como institución que arriba con la irrupción del Estado moderno.

Hasta donde sabemos, fue en Alemania donde se dio el primer paso en la introducción de los exámenes de ingreso (1770), cuando se dispuso que los altos servidores públicos se reclutaran preferentemente entre los juristas. Igualmente, se ordenó una separación más nítida entre esos servidores públicos superiores y los subalternos. Cuando los diversos Estados alemanes se agruparon para constituir al Segundo Imperio (1871), el derecho de los funcionarios prusianos sirvió de base al derecho de los servidores públicos germánicos en general, aunque en ese entonces no estaba codificado del todo (Hintze, 1966: 223-224). Por su parte, en España, dentro del marco de la reforma borbónica del siglo XVIII, se debe mencionar la expedición de un decreto de enero de 1721 por el cual se estableció el estatuto primigenio del servidor público español. A partir de esta disposición se inicia el derecho de funcionarios moderno hispánico, pues se elaboran las plantillas y las escalas, y se distinguen los cargos políticos y los administrativos, toda vez que se reserva la mayor parte de los últimos también para

los abogados (Haro Bélchez, 1988: 209). Posteriormente, en marzo de 1789 se decretó la distinción entre los servidores públicos nombrados por el rey y aquellos otros de designación delegada por el monarca (Martínez Sospedra, 1974: 612). Los primeros tenían la categoría de inamovibles, salvo juicio formal y siendo escuchados, en tanto que los segundos estaban sujetos a remoción inmediata.

Hechos como los narrados no ocurrieron fuera de Europa, salvo excepciones como en la Nueva España y la India. En esta última, los ingleses crearon y organizaron un notable servicio civil hasta entonces desconocido en su Isla —en ese tiempo regida por el autogobierno de aficionados—, pero que luego se adaptó en la metrópoli. Por su parte, en el virreinato novohispano fue establecido un servicio civil tan notorio como en la India, pero que luego de años de gloria y fulgor fue abolido en 1855.

EL SERVICIO CIVIL EN EL MÉXICO VIRREINAL.

A partir de la Visita General de José de Gálvez se ejecutaron cuatro medidas centralizadoras a favor del estatismo regalista Borbón, que redundaron en la ampliación del ámbito de actividad de la administración virreinal: reversión de servicios concesionados a corporaciones privadas, como el cobro de tributos retirado al Consulado de México y el servicio postal que se arrendaba un particular; expropiación de negocios privados que se juzgaban de beneficio público e interés del Estado, como los naipes; reorganización de antiguos monopolios, como los relativos a la sal, pólvora y azogue; y creación de estancos de Estado y la renta del tabaco. Todas estas medidas, que incidieron directa y positivamente en el ensanchamiento de los cometidos del Estado hispánico en esta parte de América, viabilizaron la formación de nuevas instituciones administrativas que permearon en los nacientes sectores sociales medios, que estaban brotando por efecto de la modernización. De aquí la necesidad de un servicio civil estable y profesional para la consolidación de este proceso histórico, lo que ocurrió principalmente en los días del virreinato segundo conde de Revillagigedo.

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con la fundación de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España. Una década antes había comenzado a preparar el terreno, tanto para el establecimiento de la Secretaría, como para la introducción del principio del mérito para el ingreso al servicio público. En 1742, Francisco Fernández Molinillo había sido nombrado para ocupar el cargo de secretario del virrey —germen de lo que después sería la Secretaría de Cámara—, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia

(Arnold, 1988: 25). La gestión de Revillagigedo fue la época más importante para el desarrollo del servicio civil. Una de las medidas expeditas tomada por el virrey fue el levantamiento de un censo de funcionarios públicos virreinales, para sopesar por propia mano la situación social, intelectual, administrativa y política de ese formidable cuerpo administrativo. Con el censo, el virrey conoció el número de los servidores públicos que se desempeñaban en la administración pública, además de los datos cualitativos que incluyeron la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación hecha por el jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. El censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del funcionariado virreinal, así como sus posibilidades de promoción (Revillagigedo, 1789-1790). Contando con esta información, solicitada en octubre de 1789 y terminada de llegar en junio de 1790, el virrey pudo iniciar sus labores con pleno conocimiento de sus colaboradores.

El nivel más alto de crecimiento del servicio civil en el México de antaño ocurrió entre 1765 y 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal debido a que la decadencia española que se estaba generalizando, así como al hecho de que el cuerpo de funcionarios alcanzó madurez y estabilidad. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España estaba concluyendo la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio civil que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los Borbones significó la institucionalización del servicio civil y el desarrollo del sentido del deber hacia el Estado, de modo que los empleados tendieron a adherirse a esa política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Este proceso de formación del servicio civil hispanoamericano fue más un producto de la energía del gobierno virreinal, que un programa premeditado. En todo caso, como sucedió en Prusia (en Alemania), la formación del servicio civil se inició asimismo merced a la energía gubernamental, hasta en este proceso se hizo necesaria su formalización en estatutos y leyes. En la Nueva España sólo faltó una disposición legal que formalizara el hecho trascendental de existir un cuerpo de funcionarios profesionales, como lo deja ver el censo de Revillagigedo, y que en adelante el ingreso, la promoción y la permanencia fueran establecidos también formalmente. Sin embargo, la Independencia generó nuevos acontecimientos como veremos enseguida.

EXTINCIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN EL SIGLO XIX.

Hasta el año de 1821 la mayoría de los empleados civiles se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente de los comerciantes y del clero. Su propósito vital era la permanencia en el cargo y realizar una carrera, por cuanto eran servidores públicos. Aquí radica la explicación de por qué en ese entonces había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros con 25 años y muchos más con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa. Hacia finales del virreinato había madurado un servicio civil caracterizado por la estabilidad, pero asimismo por la experticia administrativa. Sin embargo, todo cambió a partir de la Independencia, pero en una forma no sólo radical sino en un sentido opuesto, pues el proceso progresivo vigente hasta entonces no sólo fue frenado, sino revertido. Paradójicamente, mientras que el acreditado administrativista británico William Robson reafirmaba que “el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica” (Robson, 1954: 346), en México se optaba por su desmantelamiento.

El proceso de supresión del servicio civil avanzó imparable hacia mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas de empleados 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. El decreto fue demoledor, pues en su cláusulas se señala que “los empleados que desde la publicación de esta ley fueren nombrados para servir en cualquiera de las plazas comprendidas en las plantas de las oficinas de la Federación, serán amovibles de sus destinos a la voluntad del gobierno y no tendrán derecho a cesantía” (“Decreto por el que se declaran amovibles los empleos”, 1852: 303-304).

Es conveniente introducir una apostilla para aclarar que la “propiedad de empleo” fue un derecho distinto al patrimonio de raíz monárquica, y por consiguiente, no era heredado ni heredable. Más bien consistió en una franquicia de “permanencia, garantizada por la ley” (Carbajal, 1848). En Alemania, incluso, la propiedad de empleo fue consagrado en la Constitución de Weimar (artículo 129), donde se establece que los servidores civiles serían nombrados vitaliciamente. Como lo explica Fritz Morstein Marx, desde entonces, la propiedad (*tenure*, “tenencia”) de empleo fue elevada a la condición de principio esencial para mantener los estándares de desempeño profesional y salvaguardar al servicio civil de las oscilaciones parlamentarias (Morstein Marx, 1935: 198).

Siguiendo con el hilo de la narración, debemos comentar que el paso siguiente fue definitivo: en diciembre de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se suprimieron los

cargos de propiedad, convirtiéndose 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, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas debido a que sus fondos habían sido utilizados en provecho de la hacienda pública, dejando los empleados en libertad de formar sus propias asociaciones de pensionistas. De tal modo que, con esa fecha fue expedido lo que podemos calificar como el certificado de defunción del servicio civil en México. Al final de aquella ley se describe de un modo tan nítido como descarnado, lo siguiente: “las dotaciones señaladas en este presupuesto, serán las únicas que disfrutarán los empleados civiles, de justicia y militares, prohibiéndose el abono de toda gratificación o sobresueldo, o el goce del haber de dos empleos. Los cesantes que sean ocupados y tengan mayor sueldo por su cesantía que el señalado en la planta, sólo disfrutarán éste, y de estar conformes en ello quedarán agregados a la pagaduría respectiva para que se les abone lo que les corresponda por sus años de servicio” (Ley de Presupuestos Generales, 1855: VIII; 690-691).

En México fue abolida una institución estable, que estaba afianzada en cargos en propiedad y separada de los medios de administración. La eliminación del servicio civil era indispensable al proyecto de los partidos emergentes en forma de logias, pero inmaduros y precarios, así como de sus clientelas de aspirantistas. La empleomanía es explicable sólo y en la medida en que existan cargos a disposición, cuyo alcance sólo es posible merced al despojo de quienes los ocupan.

Mientras que en México se extinguía el servicio civil, en Inglaterra apenas era establecido en la isla. Sobre este punto hay una experiencia de la cual aprender, pues como lo adelantamos, el servicio civil no tuvo su cuna en las Islas Británicas, sino en la India, donde la Compañía de las Indias Orientales y el gobierno establecieron un servicio público dividido en las ramas militar y civil. Sobre su base se instituyó el ingreso mediante concurso y, en general, se desarrolló un régimen con personal centralizado a semejanza de las monarquías continentales de Europa. Entre 1800 y 1853, en la India se experimentó con éxito el establecimiento de una carrera administrativa a la que se le llamó *servicio civil*, cuyo carácter es la responsabilidad de cargo, promoción regulada y derecho de pensión por el retiro (Mackenzie y Grove, 1967: 3-7). Sobre líneas de desarrollo similares, en 1855, como resultado del *Informe Trevelyan-Northcote*, se estableció una comisión encargada de examinar los candidatos a los servicios de la corona. El informe puso a la luz del día las lacras del servicio público, especialmente el nepotismo y la incompetencia, dando pauta al establecimiento del servicio civil que poco después (1860) ya se había consolidado.

LOS AÑOS VACÍOS Y UN EFÍMERO RETORNO.

El desarrollo de un exacerbado sistema de libre designación no sólo significó el reemplazo del servicio civil, sino también la supresión de posibilidades para su retorno.

UN FUGAZ REVIVIR DEL SERVICIO CIVIL.

El tema del servicio civil quedó eclipsado durante el largo periodo gubernamental porfiriano, produciéndose un silencio que no logró apagar un incipiente movimiento de servidores públicos que, en diciembre de 1906, asomó a la vida. En efecto, Francisco Montero Collado encabezó a un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (Montero: 1922, 5-6). Sin embargo, este propósito se frustró en su origen porque ni Porfirio Díaz ni José Ives Limantour, vieron con simpatía que los trabajadores del gobierno conjugaran sus esfuerzos en pro de una asociación laboral.

Existe, sin embargo, una notoria excepción que tuvo lugar hacia finales del porfirismo, un hecho trascendental al que debemos dar todo su valor. Se trata del primer experimento en México por crear un servidor civil de carrera formado en las aulas: el Perito Empleado de la Administración Pública. Fue un servidor civil expresamente preparado con conocimientos y destrezas peculiarmente administrativas, inexistentes en la práctica cotidiana, e inaccesibles de un modo autodidáctico a través de la práctica cotidiana. Hay que destacar que ese esfuerzo se realizó mediante la constancia ejemplar por la Escuela de Comercio y Administración, la cual fue un referente que iluminó un poco la idea fantasmal del servicio civil.

LA DÉCADA DEL SERVICIO CIVIL: 1920.

Cuando los revolucionarios asumieron el poder y se abocaron al establecimiento de las instituciones necesarias para el país que emergía de la Revolución, aún eran perceptibles las huellas del Perito Empleado cuya experiencia parece haber inspirado proyectos similares iniciados poco después. En contraste con el porfirismo, renuente al servicio civil, los primeros gobiernos de la Revolución, que estuvieron empapados de todo tipo de reivindicaciones sociales, fueron receptivos al advenimiento de un servidor público profesional. La época que comprende la década de 1920 se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público.

En esa década se desarrolló un conjunto de acciones y de instituciones favorables al desarrollo del servicio civil. Por un lado, el Departamento de Contraloría dio pasos significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores administrativos, un hecho de enorme trascendencia porque ello, como el *Ave Fénix*, hizo renacer al servicio civil. Luego de largos años de estar extinto el Montepío de Ministros, a mediados de la década de 1920 surge un ente que lo hace recordar bajo la forma de la Dirección de Pensiones, cuya encomienda es precisamente administrar un nuevo sistema de retiro para los empleados civiles que mucho se habían empeñado en ello (Mijares Palencia, 1936: 325-328). Por el otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el designio común de demandar al gobierno el establecimiento del servicio civil (*CENAP*, 1922); AMEO, 1925). Al mismo tiempo, agrupaciones profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el gobierno, principalmente los contadores fiscales, promovieron la fundación de la Escuela Superior de Administración Pública e incluso se logró su incorporación a la Universidad Nacional de México (Centurión, 1925). El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

HACIA EL PRESENTE.

En la década de 1930, si bien había menguado el impulso organizado de los empleados públicos en pro del servicio civil, su aspiración se mantenía con perseverante empeño. Pero ya no persistía el experimento gubernamental del servicio civil en alguna dependencia administrativa, y había desfallecido el esfuerzo académico de los planteles para brindar sus aulas a los empleados públicos activos y del futuro. Sin embargo, nuevos bríos afloraron y todos aquellos asociados en pro del servicio civil, junto a otros más recientemente afiliados, se pusieron en marcha a favor de su establecimiento. Esta vez fue el Presidente de la República, Abelardo Rodríguez, junto al Partido Nacional Revolucionario y su Instituto de Estudios Sociales, donde destacó Lucio Mendieta y Núñez, quienes se dejaron ver como partícipes de esa cruzada.

En ese entonces, la peculiaridad de la administración pública fue la carencia del servicio civil. Un problema más es que esa deficiencia se había añejado y reforzado con ensayos abortados, aun cuando algunos de ellos habían sido exitosos. Hay que añadir los proyectos promisorios y las cruzadas sociales vigorosas que derivaron en la derrota.

En contraste con lo ocurrido en México, en Francia se perseveró con más ánimo en pro de la creación del servicio civil, tomando como base el establecimiento de un plantel para la formación de funcionarios profesionales. La Escuela Nacional de Administración fue establecida en octubre de 1945 por el Gobierno provisional (*École Nationale d'Administration*, 1952). El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores que prestan una diversidad de servicios, y que antaño era causa de gran confusión. Hasta 1945, la formación de los funcionarios había sido segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas de París donde ellos estudiaban, únicamente ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; toda vez que era inaccesible a los estudiantes residentes fuera de París (Bertrand y Long, 1960: 5-24). 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. Asimismo, los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

La ENA, junto con la función pública francesa, democratizó la la administración pública del país. Su importancia en Francia ha sido tan relevante, que el conspicuo profesor Pierre Legendre la llamó el “espejo de la Nación” (Legendre, 2000).

Pocos años después nació un nuevo fenómeno administrativo producido por la internacionalización de la vida pública. Se trata de los servicios civiles internacionales, diversos de las carreras administrativas nacionales, cuyo ejemplar conspicuo es el establecido por la ONU en 1958 con el título de *Servicio Administrativo Internacional* (Langrod, 1959: 313-320). Su objeto fue dotar de capacidad administrativa a los países carentes de cuadros funcionariales y colaborar a su formación, que de entre las década de 1950 y 1960 estaban ayunos de un servicio público nacional competente.

En consonancia con la internacionalización de la administración pública, mucho tiempo después, en junio de 2003, fue expedida la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* aprobada por la *V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. En sus páginas se refrendan temas clásicos en el servicio, como la estabilidad de empleo y la protección ante el despido injustificado, así como la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desempeñado y por sus resultados. También rememora la redición de cuentas, la cual se asocia a la evaluación de desempeño (*Carta Iberoamericana.*, 2003: 173, 196).

Los años que cubren toda la segunda mitad del siglo XX estuvieron caracterizados por una exigua literatura sobre el servicio civil, que sin embargo impidió que se apagara

la llama de la idea del servicio civil. La *Revista de Administración Pública* del INAP da cuenta fiel de este hecho en algunos de sus números, así como en reuniones que se verificaron en sus aulas y auditorios. Permaneció, pues, la expectativa de que algún día el servicio civil viniera a la vida, algo a lo que José Luis Méndez plasmó metafóricamente como “esperando a Godot”, como paráfrasis de la obra de teatro (Samuel Beckett, *Waiting for Godot*), donde él nunca llegó (Méndez, 1995).

Pero en México el servicio civil sí llegó, con el nombre de servicio profesional de carrera.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

A partir de inicio de este siglo en curso se ha desarrollado una copiosa literatura sobre el servicio civil en México. Esto obedece, en buena parte, a las iniciativas gubernamentales para establecer servicios civiles de generalistas y especialistas en el nivel nacional, así como de tipo local en las entidades federativas. Su historia reciente es bien conocida (Martínez Puón, 2003: 112-139). Naturalmente, la creación del servicio profesional de carrera ha sido uno de los estímulos más importantes para hacer florecer dicha literatura.

BASES CONSTITUCIONALES DEL SERVICIO CIVIL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay muchas e importantes referencias al servicio público que han estado apuntando hacia su profesionalización, toda vez que en su articulado se establecen los marcos jurídicos para su organización y funcionamiento. En la *Carta Magna* se dispone que los servidores federales tengan únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a una discrecionalidad ilimitada, sino a competencias expresamente determinadas por principio. Esto previene el ejercicio en el sentido estamental de cargo, por el cual el servidor público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción, dotándose a sí mismo de una discreción omnímoda. Particularmente el artículo 124 constituye una de las piezas angulares del servicio público por establecer, también por principio, que las funciones públicas están expresamente delimitadas (Chanes Nieto, 1997: 15-34). Asimismo, la Constitución consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los servidores públicos, definiendo como tales a funcionarios, empleados y toda persona

que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública (Artículo 108). Consecuentemente, por principio, todo ciudadano tiene el derecho de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que disponga la ley (Artículo 33), estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público.

No es difícil observar aquí ecos de la Asamblea Nacional Francesa, que como lo mencionamos páginas atrás, establece que el servidor público sólo puede realizar las funciones que se le encomiendan, y que la ocupación de un cargo público debe ser con base en el mérito.

A partir de la expedición de la ley por la que se crea el servicio profesional de carrera, se limitó un poco una disposición constitucional: 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” (artículo 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 ha ejercitado de manera omnimoda (Chanes Nieto, 1997: 15-34). 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 para tal efecto se establezcan escuelas de administración pública (art. 123, apartado B, fracción VIII). El primer mandato se cumpliría a través del sistema de méritos establecido por la nueva Ley, pero no el segundo, pues esta disposición se mantiene silente al respecto por no haberse establecido un plantel para la formación de los funcionarios públicos federales.

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 (artículo 134); igualmente, dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 109, fracción III). Como es observable, constitucionalmente es posible aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, y cualificar su eficiencia y eficacia, así como la legalidad, lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía (Chanes Nieto, 1997: 15-34). Falta, sin embargo, un sistema de rendición de cuentas que garantice lo mandado en ambos artículos. Con este sistema se aseguraría que el desempeño del servidor público no sólo fuera un problema de conciencia en su fuero interno, es decir, metafóricamente un *hara-kiri*, sino también, metafóricamente, una “ejecución pública” (Finer, 1936: 535-337).

Consiguientemente, también la *Carta Magna* trata con las responsabilidades de los servidores públicos. Aquí nos ceñiremos a la responsabilidad administrativa, que

se refiere a las sanciones administrativas 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 (artículo 109, fracción 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 (artículo 113). Con la nueva Ley se cuenta con los mecanismos y las instituciones que permitan aquilatar las deficiencias de desempeño, en lo tocante a los servidores profesionales de carrera (Chanes Nieto, 1997: 15-34).

NATURALEZA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

En nuestro país, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es la única disposición que ha establecido la carrera administrativa en forma general. Sus autores optaron por dar el nombre de “servicio profesional de carrera” al conjunto de funcionarios que nutren sus filas. Al efecto adoptaron la noción “servicio”, propia del servicio civil británico, la voz “carrera” inherente a la carrera administrativa, y añadieron la índole “profesional” que evoca las cualidades de la pericia, la experticia como se dice ahora.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto “servidor público”, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. La nueva Ley lo está considerando en otro de ámbito constitucional, pues los integrantes del servicio público 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. Como lo sentenció Roger Gregoire, los hombres formados para servir al Estado no son empleados en el sentido del derecho laboral, pues no se puede distinguir el “Estado patrono del Estado de poder público”; toda vez que los funcionarios encarnan al Estado mientras le sirven (Gregoire, 1964: 19).

En segundo lugar, la nueva Ley establece procesos de selección y un sistema institucional que norma los concursos de ingreso. En efecto, se estableció un sistema dedicado a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, que fijan los estándares de desempeño exigidos y el modo cómo se deben satisfacer; que aquilatará la validez de grados y títulos.

En tercer lugar se debe insistir en que la nueva Ley ha omitido el establecimiento del centro de formación en administración pública, como lo manda la Constitución, es decir, una escuela instituida por el Ejecutivo Federal. En nuestro entender, debe ser un plantel de complementación y aplicación, es decir: dada como supuesta la formación universitaria, el plantel académico brindará la formación administrativa práctica que complementa a la primera. Sería una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del servicio profesional de carrera y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios; y capacitar continuamente a los veteranos. En suma: una escuela tal podría recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso, y brindándoles la formación administrativa, los dotaría con las capacidades de desempeño necesarias para ejercitar las funciones públicas (Rives, 2000: 346).

En cuarto lugar trataremos al tipo de servidor público que debe ingresar al servicio profesional de carrera. Al respecto, la nueva Ley no consideró la integración de cuerpos de funcionarios generalistas, cuyo ejercicio se realiza en una franja horizontal a través de las distintas Secretarías de Estado y ocupan cargos de elevada responsabilidad. Su perfil de desempeño está basado en el diseño y hechura de política pública; la planificación; la coordinación; la dirección; y la evaluación del desempeño gubernamental.

Finalmente debemos considerar que el Artículo 74 de la ley dispone lo siguiente: “en sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros”. Es decir, una persona dotada de mando, esto es, un jefe, que puede ser incluso un funcionario de confianza, está dotado con la facultad de vetar el resultado de todo el proceso de selección de un candidato. A pesar de que se juzgue que ese veto es “razonado”, la única causal observable es que “jerarquía mata razón”. En otras palabras, habida cuenta de que el oficial mayor o el jefe inmediatamente superior pueden ejercer un veto, y que ello podría no ser una excepción, sino una regla consagrada y repetida las veces que se quiera, hace que el sistema de libre designación se sobreponga al servicio civil.

INFORME SOBRE EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

El servicio profesional de carrera fue objeto hace poco más de diez años, de un minucioso análisis que da cuenta de la situación que guardaba en ese entonces, pero que a pesar

del paso del tiempo sigue siendo de enorme valor por destacar en sus páginas algunas deficiencias de orden estructural. Se trata de un informe preparado por las Secretarías de la Función Pública, y de Hacienda y Crédito Público, para ser analizado por la Cámara de Diputados. El origen del documento fue un mandato camaral por el que se persuadió al Jefe del poder ejecutivo a reelaborar la plantilla del alto funcionariado dependiente de su mando, en lugar de emprender un cese generalizado de servidores públicos de mediana y baja jerarquía como lo había proyectado originalmente. La tarea se realizó a través de la “reingeniería” del servicio público, consistente en un proceso de reestructuración administrativa.

Destaca entre las críticas la imposibilidad de implantar la “cultura gerencial” en el seno de la administración pública federal (Secretaría Función Pública y Secretaría Hacienda, 2004). Tácitamente se declara que el proyecto central del régimen de entonces, encaminado a reemplazar los modos clásicos de administrar, por las formas “modernas” de “gerenciar”, se frustró por motivo de un modo arraigado en el servicio público refractario a esa cultura. En suma, el diagnóstico tuvo como propósito explícito fue proveer de los elementos para definir un nuevo marco normativo, y emprender acciones de la reingeniería del servicio público particularmente en los cargos de nivel de mando medio y superior, según los lineamientos establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Ley Servicio Profesional de Carrera, 2003).

Uno de los aspectos más valiosos del documento consiste en reflejar la situación existente por efecto de la libre designación, cuyos saldos negativos constituyen limitaciones enfrentadas por el servicio profesional de carrera, que está apegado a la óptica gerencial. Se hace saber que el diseño de algunas organizaciones de la administración pública es desequilibrado por no partir de una visión integral de los procesos y las estructuras, toda vez que existe notable desproporción entre los puestos administrativos y los sustantivos. Es más, en 50% de los casos analizados a través de una encuesta se encontró que existe un empleado administrativo por cuatro o más sustantivos; en 17%, el personal administrativo es más numeroso que el sustantivo y en 34% hay un administrativo por uno a tres sustantivos.

En el Informe también se habla de una desproporción entre lo que llaman “puestos administrativos” y “puestos sustantivos”, pero sin ofrecer las definiciones respectivas. De modo que, como no se delimitan ni los unos ni los otros, se puede conjeturar que los “puestos sustantivos” serían aquéllos que desempeñan lo que W.F. Willoughby define como *actividades funcionales* de la administración pública, en tanto que los “puestos administrativos” serían los relativos a las *actividades institucionales*. En efecto, las *actividades funcionales* son las que tienen como propósito dirigir la realización del

trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las *actividades institucionales* son aquellas cuyo propósito es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo (Willoughby, 1927: 45-48). En el primer caso se trataría del maestro en la escuela pública, el médico en el hospital del Estado, el concertista en la sinfónica nacional y el soldado en el cuartel. Todos ellos realizarían actividades *sustantivas* (o “actividades fines”). Los segundos son aquéllos otros responsables de dar apoyo a los primeros, realizando actividades *adjetivas* (o “actividades medios”).

Sin embargo, a pesar de la negativa situación diagnosticada, en el Informe se apunta que la evolución reciente de las políticas en materia de “recursos humanos” se cuenta con una base adecuada para la instrumentación del servicio profesional de carrera entre los servidores del nivel de mando. Hay que destacar la época en la cual se elaboró el informe, que estuvo caracterizado por la implantación de la nueva gerencia pública en México. En ese entonces, una de las metas que se propuso el “gobierno empresarial” encabezado por Vicente Fox con el establecimiento del servicio profesional de carrera, fue inyectar al servicio público una dosis muy fuerte de “cultura gerencial” para supuestamente nutrirla de eficacia. Sin embargo, el empeño no avanzó porque la nueva cultura enfrentó la cultura más antigua del sistema de libre nombramiento, orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin considerar los resultados. Esta actitud obstruye el conocer cómo inciden cada puesto y unidad en el cumplimiento general de los objetivos organizacionales. Es más, en el Informe se asienta que en “el origen de esta manera de ser y actuar se encuentra una arraigada tradición de supervivencia en los cargos y de rechazo a los riesgos, así como la ausencia de sistemas eficaces de reconocimientos a los servidores públicos en función de sus resultados”.

Lo dicho, además de marcar valores comunes en el servidor público mexicanos, apunta a la insuficiente formación gerencial y la ausencia de estándares de medición. De modo que el conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas obviamente no se ha generalizado y, cuando se han incubado en algún punto de la administración pública, no dispone del entorno adecuado para arraigarse y expandirse. En el Informe se expresa que la administración de personal no disfruta de las prendas y los dones de la cultura gerencial basada en resultados evaluables, pues desafortunadamente para nuestro país aún no se conocen ni se aplican esas prácticas gerenciales modernas de manera generalizada, que son las que distinguen a los grandes países de los que no lo son.

Por tratarse del tema del servicio civil de carrera debemos precisar el concepto “cultura”, la cual significa el ser, hacer, pensar y sentir de la especie humana, tal como

se plasma en sus instituciones, sus obras, sus conocimientos y su arte, dentro de un espacio-tiempo dado. En administración pública, su cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, tal como se plasma en las instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y su práctica, dentro de un espacio-tiempo dado. Como lo explico Dwight Waldo, “la cultura administrativa está constituida por aquéllos conocimientos, actitudes, pericias y autoridad que los sitúan en el centro de los acontecimientos de largo alcance” (Waldo, 1965: 50). La llamada “cultura gerencial” fue, simplemente, el acento en el desarrollo de habilidades de comunicación interpersonal, creatividad, innovación y sociabilidad, temas recurrentes en los manuales de la “cultura organizativa”; la cual, por ejemplo, en la *Carta Iberoamericana* antes referida, implica al conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas (*Carta Iberoamericana*, 2003: 176). Como es observable, esta definición, hecha bajo el influjo de la psicología social, soslaya aspectos muy relevantes de la cultura administrativa.

LA CATEGORÍA “E”: EL SERVICIO CIVIL HACIA EL FUTURO.

Como lo hemos podido constatar, el servicio civil es un tema de siempre. Destaca como tópico central el refrendo de materias clásicas de estudio como la igualdad de los ciudadanos como postulantes al servicio público, sin discriminaciones de por medio, sea por raza, religión o signo político. Quizá la novedad más importante hoy en día es la igualdad de género y la integración de minorías, asimismo sin distinción por motivos de género, etnia o discapacidad (*Carta Iberoamericana*, 2003: 174). También permanece el mérito como divisa superior para el ingreso a la carrera, así como la idoneidad de los postulantes.

Entre las novedades sobresale un tema para el servicio civil en México, porque atañe a la profesionalización de funcionarios administrativos de jerarquía máxima. Consiste en los servicios civiles *senior*. La materia es muy importante porque convoca a la profesionalización de quienes están a cargo de la función directiva en la administración pública. Se refiere expresamente a cargos tales como “oficiales senior” o “servidores civiles *senior*” (Martínez Puón, 2013: 87-88). Esta categoría constituye no tanto la capa superior de un servicio civil ya establecido, sino un cuerpo de nuevo cuño. A ella se podría acceder desde el servicio civil, pero también desde otras fuentes de reclutamiento (*Carta Iberoamericana*, 2003: 194-195). Se situaría inmediatamente bajo el nivel político, pues su esencia es “dirigir” bajo la orientación y el control de ese nivel; se halla, en fin, entre la “función política” y la “función pública ordinaria”.

Lo más destacable es que, como cualquier integrante del servicio público, el servidor civil *senior* debería profesionalizarse en administración pública, es decir, adquirir los conocimientos inherentes a la responsabilidad de dirigir, coordinar y controlar el trabajo de otros, según la definición de Leonard White. Su función, por consiguiente, difiere de la propia del médico, del ingeniero o del abogado cuando se desempeñan en el Estado ejercitando sus respectivas profesiones liberales. Como no todo empleado público es un administrador, aquellos tres podrán serlo cuando practiquen el arte de administrar (White, 1926: 2-3).

La figura del directivo *senior* ya fue propuesta para Grecia, y experimentada en Argentina y Brasil. A mediados de la década de 1960, el servicio público griego estaba organizado en tres categorías (“A”, “B” y “C”), todas ellas dominadas por la rutina y el amateurismo. De modo que era necesaria una nueva categoría, pero no asociada directa ni inmediatamente con las anteriores, porque su naturaleza sería diversa. Incluso, no se llamaría categoría “D”, sino “E”. Su peculiaridad radica en que la nueva categoría no estaría situado dentro del servicio civil establecido, ni se mezclaría con las categorías existentes. De hecho, la creación de la categoría “E” daría por sentado el respeto a los derechos de las tres categorías referidas. La categoría “E” estaría integrada por 150 o 200 puestos, todos ellos sin asignación a un ministerio en particular, pues integraría un cuerpo central (Langrod, 1965: 81-84). Sería un *pool* de servidores civiles de carácter interministerial que formaría una “élite”, cuyos integrantes se podrían reemplazar periódicamente, tanto en los cargos como en los ministerios según las necesidades del servicio público. La nueva categoría sería permanente, no sólo por motivos de estabilidad de una gestión continua, sino merced a que toda reforma administrativa debe ser permanente. Asimismo, el nuevo cuerpo sería el primer núcleo de la unidad del personal administrativo, no en el interior de los ministerios, sino más bien “simbolizando la unidad del servicio civil como totalidad”.

No está de más detenernos un momento para comentar que la voz “élite” acuñada por Vilfredo Pareto, no debe dar la impresión de referir un casta cerrada y exclusiva. Pareto la definió como una categoría social formada por aquellos “que tienen los índices más elevados en el ramo en el que despliegan su actividad” (Pareto, 1919: 1297), y que en nuestro caso esa actividad es el servicio público.

La categoría “E”, que sería establecida mediante una ley específica y flexible para preveer reformas futuras, estaría dividida en dos subcategorías: la primera sería de miembros permanentes cuyo ingreso se haría a través de un examen competitivo. La segunda estaría compuesta por miembros temporales, reemplazables después de uno a tres años de servicios, que serían reclutados dentro de instituciones estatales de mayor rango, como el Consejo de Estado o la Oficina de Auditoría (Langrod, 1965: 79-80).

En el caso de la primera subcategoría, el examen de ingreso sería diseñado de tal forma que asegurara “la selección de una verdadera élite”, toda vez que los postulantes que lo aprobaran serían aceptados para desempeñarse en un periodo probatorio de dos años, antes de ingresar de manera definitiva. Una vez nombrados de manera definitiva, además de laborar con base en el sistema de movilidad interministerial, algunos servidores civiles “E” excepcionalmente podrían ocupar cargos permanentes donde el gobierno lo requiriera, por ejemplo, en los departamentos a cargo de los programas de reforma administrativa.

Lo antedicho, que son quizá las recomendaciones más importantes de Georges Langrod para el gobierno griego hace más de medio siglo, parece ser que más bien fueron adoptadas en Argentina. La “categoría E” argentina, que tomó el nombre de *Administradores Gubernamentales*, se implantó a partir de 1985 y fue uno de los primeros productos del retorno de Argentina a la vida democrática. El cuerpo fue integrado en 1993 por 170 funcionarios que detentaban profesiones de distintas disciplinas (Alfiz, 1993: 27). Con este cuerpo de servidores civiles el gobierno cuenta con colaboradores capacitados para desempeñar tareas de dirección, asesoría superior y coordinación, por medio de la Secretaría de la Función Pública. Desenvuelve sus actividades en cualquiera de los órganos de la administración pública por medio de la asignación del Presidente de la República, en atención a las áreas y proyectos que se consideren de importancia y prioridad. Su objeto es dar a los asuntos públicos elementos de unidad, integración y coherencia, para nutrir con más eficiencia a la gestión gubernamental.

En Brasil también fue creada una “categoría E” a través de un curso cuyo fruto académico fue el cuerpo de 94 *Gestores Gubernamentales*, asignados a los escalones intermedios de la administración pública con la finalidad comenzar desde allí una carrera administrativa. El proceso arrancó en octubre de 1989 cuando fue creada formalmente la *Carrera Administrativa de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental*. Los nuevos servidores civiles fueron destinados a desempeñar funciones de asesoría y dirección, como sus colegas argentinos del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Saravia, 1990). Particularmente se adscribieron a sectores de la administración de personal, servicios administrativos, planeación organizativa, organización de sistemas, finanzas y control interno, y planeación y presupuesto. Sin embargo, inesperadamente la nueva carrera administrativa quedó suspendida en septiembre de 1989. El curso tampoco no se volvió a impartir.

En México sería oportuno y conveniente evaluar al servicio profesional de carrera. Se debe afianzar sus logros y corregir sus deficiencias. En lo que toca a la “categoría E”, debemos partir del hecho que ha sido aconsejada por la erudición y experiencia

de maestros en administración pública, así como por el resultado exitoso en un país hermano. Quizá se podría plantear su establecimiento en México. A mayor extensión de la democratización del país, junto con la multiplicación de los partidos que dan un cauce más ancho a cargos de origen electivo, posiblemente convendría meditar sobre la conveniencia de un cuerpo de servidores civiles formados expresamente para la administración pública, que brinde un concierto superior a su funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alfiz, Marisa Lila (1993), “Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menen”. Bodemer, Klaus (Comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER).
- AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (1925), México, números 1, 2 y 3, junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926.
- Bertrand, André et Marceau Long (1960), “L’Einsegnement Superieur des Sciences Administratives”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVI, núm. 1.
- Carbajal, Francisco (1848), “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.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública*, V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado [Santa Cruz, Bolivia, junio 26-27 de 2003]. Martínez Puón, Rafael (2013), *La Profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 161-193.
- CENAP, *MAGAZINE* (1922), Órgano de la Confederación Nacional de la Administración Pública, tomo I, núm. 1, octubre 1º de 1922, pp. 1-2, 4, 14 y 16.
- Centurión, Manuel (1925), “La Escuela Superior de Administración Pública”, *Boletín de Informaciones* de la Contraloría General de la Nación, tomo I, núm. 1, marzo-abril de 1925, pp. 22-25.
- Chanes Nieto, José (1997), *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato.
- Ecole Nationale d’Administration* (1952), *Rapport du Directeur de l’Ecole a son Conseil d’Administration: 1945-1952*, Paris, Imprimerie National.
- Finer, Herman (1936), “Better Government Personnel”, *Political Science Quarterly*, vol. 51, No. 4, pp. 569-599

- Friedrich, Carl (1930), *“The German And The Prussian Civil Service”*. White, Leonard, *The Civil service in the modern State*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 383-453.
- Gladden, E.N. (1952), *An Introduction to public administration*, London, Staples Press [1949].
- Gladden, E.N. (1989), *Historia de la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica, dos tomos [Gladden, E.N. (1972), *A History of Public Administration*, London, Frank Cass, dos tomos].
- Gregoire, Roger (1964), *La Función pública en Francia*, Madrid, Publicación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
- Haro Bélchez, Guillermo (1988), *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hintze, Otto (1966), “El Estamento de los Funcionarios”. *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente [1911].
- Langrod, Georges (1959), “*Le Service International D’administrateurs*”, *La Revue Administrative*, num. 69, pp. 313-320.
- Langrod, Georges (1965), *Reorganisation of public administration in Greece*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Legendre, Pierre (2000), *L’École Nationale d’Administration*, París, Éditions Mille et un Nuit.
- Laso Vallejo, Gregorio (1959), *El “Civil service” británico*, Madrid, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.
- Lefas, Albert (1930), “*The French Civil Service*”. White, Leonard, *The Civil service in the modern State*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 215-278. Translated by Leonard White.
- Ley de Presupuestos Generales (1855), diciembre 31 de 1855. Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, México, vol. VIII, pp. 690-691.
- Maas, Arthur y Laurence Radway (1953), “*Gauging Administrative Responsibility*”. Waldo, Dwight, *Ideas and issues in Public Administration*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove (1967), *Central administration in Britain*, London, Logmans.
- Martínez Puón, Rafael (2003), *La Profesionalización de la administración pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2013), *La Profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes.
- Martínez Sospedra, Manuel (1974), “Empleados, Diputados y Ministros”, *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

- Méndez, José Luis (1995), “La Profesionalización del Estado Mexicano: Olvidando o Esperando a Godot”, *El Cotidiano*, No. 72, sept.-oct.
- Mijares Palencia, José (1936), “Dirección General de Pensiones Civiles”. *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*, México, sin datos editoriales.
- Montero Collado, Francisco (1922), “La Obra del Tiempo”, *CNAP Magazine*, núm. 1, México, octubre de 1922, pp. 5-6.
- Mortier Marx, Fritz (1935), “*Civil Service in Germany*”. White, Leonard, *Civil service abroad*, New York, McGraw-Hill Book Company, In. Monograph 5.
- Pareto, Vilfredo (1917, 1919), *Traité de sociologie générale*, Lausanne y Paris, dos tomos.
- Rives, Roberto (2000), *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Saravia, Enrique (1990), *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*, Río de Janeiro, 43 p.
- Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004), *Diagnóstico de la APF Centralizada Orientado a Implementar una Reingeniería de Puestos, Funciones y Compensaciones Dentro del Marco del Servicio Profesional de Carrera* [mayo 28 de 2004].
- Sieyès (1789), “*Reconnaissance et Exposition Raisonné des Droits de L’homme et du Citoyen*”. Bonnin, Charles-Jean (1820), *Législation constitutionnelle, ou, recueil des constitutions françaises*, Paris, chez Còrreear, Libraire, dos tomos.
- Sisson, C.H. (1965), *The Spirit of british administration*, Faber and Faber LTD, [1959], 2a. ed.
- Stephen, Morse (1900), *An Account of the East India College at Haileybury (1806-1857)*, New York, The Macmillan Company.
- Waldo, Dwight (1965), “Public Administration and Culture”. Martin, Roscoe (comp.), *Public administration and democracy*, Syracuse, New York, Syracuse University Press.
- White, Leonard (1926), *Introduction to the study of public administration*, New York, The MacMillan Company.
- White, Leonard (1935), “The British Civil Service”. White, Leonard, *Civil service abroad*, New York, McGraw-Hill Book Company, In Monograph
- Willoughby, W.F. (1927), *Principles of public administration*, Baltimore, The John Hopkins Press.



CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

 Años
al servicio
de México

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

III. LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los Avances del México Contemporáneo: 1955 – 2015

TOMO III. La Política y la Administración Pública

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: julio de 2015

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9423-37-7

ISBN TOMO III: 978-607-9423-40-7

© Cámara de Diputados. LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP).

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal; Edificio I, Nivel 1.

www.cefp.gob.mx

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9026-54-7

ISBN TOMO III. 978-607-9026-57-8

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Publicación de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**), integrada por cuatro tomos: Tomo I: La Economía y las Finanzas Públicas, Tomo II: La Vida Social, Tomo III: La Política y la Administración Pública, Tomo IV: La Educación y la Cultura.

La titularidad de los Derechos de Autor corresponden a la Cámara de Diputados y al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) por partes iguales de conformidad con la Ley Federal del Derecho de Autor.

El contenido de la obra, análisis, juicios de valor, opiniones, conclusiones y sus anexos son estrictamente responsabilidad de los autores. La Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (**CEFP**) y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) no asumen responsabilidad alguna por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.