

Capítulo primero. La carrera administrativa	5
I. El sistema de méritos y la estabilidad de cargo . .	5
1. El sistema de méritos	6
2. La estabilidad de cargo	7
II. El servidor profesional de carrera en el mundo y la experiencia mexicana	9
1. El servidor profesional de carrera	9
2. El servicio civil en el mundo	13
3. El servicio público en México	28

CAPÍTULO PRIMERO

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El establecimiento y desarrollo de la carrera administrativa es un fenómeno paralelo a la formación del Estado, y un rasgo de modernidad. En efecto, en la medida en que el Estado ensanchó sus deberes, su administración creció, junto con la progresión cuantitativa y cualitativa incessante de servidores profesionales de carrera. El punto culminante de ese proceso fue salvar a la administración pública del caótico despacho de los asuntos de Estado bajo la arbitrariedad absoluta de los funcionarios, para darle orden, estabilidad y continuidad. Fue de modo tal, que en sustitución de la masa indiferenciada de directrices, decretos y lineamientos, se establecen códigos administrativos; y en lugar de la esfera omnisciente de discrecionalidad funcionarial de servidores personales, se instaura un cosmos de reglas dentro de las cuales se desempeñan servidores públicos de carrera.

En efecto, junto con el Estado moderno se desarrolla una diversidad de *carreras públicas*, es decir, de servidores profesionales destinados a atender sus eminentes y diversas responsabilidades en el orden administrativo, la diplomacia y la judicatura.

I. EL SISTEMA DE MÉRITOS Y LA ESTABILIDAD DE CARGO

La aparición del servidor público de carrera es temprana en la historia de la humanidad. Sin embargo, en su carácter plenamente público, es obra de la ampliación del sufragio y el avance de la democratización. Consiguentemente, uno de los alicientes

más poderosos del establecimiento de las carreras públicas fue el abandono de antiguos privilegios nacidos de la cuna, el credo, la raza y la sangre, y la introducción de la igualdad de oportunidades ciudadanas con base en las capacidades humanas. La Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791, heredera de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, estableció como garantía de derechos naturales y civiles que todo ciudadano fuera elegible para ocupar los cargos públicos, sin más distinción que sus cualidades.³

1. *El sistema de méritos*

El mérito ya se hacía valer antes de la Revolución, pero su efecto era limitado por existir *de jure* la desigualdad social. A partir de la Revolución, el mérito, con base en la igualdad *de jure*, es la divisa que conduce a las oficinas públicas, no la cuna ni la estirpe, de modo que el cargo, como público que es tal mérito, abre la brecha hacia la democratización de la administración pública, pues desde entonces todo ciudadano es elegible a la misma. En efecto, aquella Declaración establece que “todos los ciudadanos, siendo iguales a los ojos de la ley, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y talentos”.⁴

Esa trascendental Declaración significa el establecimiento de la igualdad ante la ley y la divisa del mérito. Todos tienen derecho, pero sólo pueden acceder a la administración pública los mejores mediando un proceso igualitario para los aspirantes.

³ Mastre, Jean Louis, “France”, en Cassese, Sabino y Pellew, Jill (eds.), *Le Système du Merit*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1987, pp. 91 y 92.

⁴ “Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1791)”, en Sánchez Viamonte, Carlos, *Los Derechos del Hombre y el Ciudadano en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956, pp. 57-60.

Pero hay que distinguir entre el principio del mérito y el sistema de méritos. El *principio del mérito* significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos están basados únicamente en el mérito, en sentido de idoneidad para el trabajo. El *sistema de méritos*, por su parte, entraña los lineamientos y procesos por los cuales es implementado el principio del mérito.⁵ Aunque el principio y el sistema de méritos deben estar estrechamente relacionados, puede ocurrir que el principio sea inaplicable porque los países no hayan establecido el sistema, y en ocasiones sea letra muerta.

El sistema de méritos constituye la introducción de procedimientos de selección para el servicio público, con base en una evaluación competitiva, y pruebas de conocimiento y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse.⁶

En suma: la proclamación universal del principio del mérito democratizó a la administración pública y la puso al alcance del ciudadano común a través de la educación.

2. *La estabilidad de cargo*

El sistema de méritos hace accesibles los oficios públicos a todo ciudadano, pero ello no significa automáticamente la estabilidad de cargo, cuya naturaleza emana de la índole de la administración pública moderna, que demanda orden, estabilidad y continuidad. La codificación administrativa ofrece el orden; el despacho de los negocios, la continuidad y los funcionarios de carrera, la estabilidad. Por lo tanto, la estabilidad de cargo sirve

⁵ Kernaghan, Kenneth, “The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy”, en Cassese, Sabino y Pellew, Jill (eds.), *Le Systeme du Merit cit.*, p. 47.

⁶ Cassese, Sabino y Pellew, Jill, “Rapport general”, en Cassese, Sabino y Pellew, Jill (eds.), *Le Systeme du Merit, cit.*, pp. 12 y 13.

tanto para asegurar la armonía administrativa como para garantizar la permanencia del servidor público.

Pero la estabilidad no debe presumirse como un fin, sino como un medio, pues solamente en la medida en que un ciudadano es apto para ocupar un cargo público con base en la satisfacción del principio del mérito, adquiere el derecho de permanencia en el oficio con base en el principio mismo. La estabilidad es sencillamente la plataforma donde descansa el desarrollo del servidor público como tal, que es lo que entraña la esencia de la carrera administrativa. Es decir, se trata de una estabilidad dinámica, un proceso progresivo, una carrera.

Desarrollo significa educación, es decir, un proceso de formación de los servidores que se centra en el problema fundamental de *construir profesionalmente* a un funcionario dedicado al servicio del público. Esta construcción profesional se resume en lo que Simon y sus colegas concibieron como concienzudos esfuerzos encaminados a mejorar o acrecentar las facultades, destrezas o comprensión de una persona, y al desenvolvimiento de sus creencias o valores.⁷

Aunque la carrera administrativa está regida por el derecho administrativo, los progresos laborales contemporáneos han hecho que los funcionarios disfruten de derechos similares a los demás trabajadores, entre ellos la seguridad de empleo, jubilación, pensiones, agrupación profesional y organización sindical. Sin embargo, paralelamente al derecho de estabilidad se ha desenvuelto un régimen de responsabilidad y disciplina estricto que facilita el control, vigilancia, castigo o destitución del servidor público deshonesto o ineficiente. La estabilidad de cargo, por lo tanto, está condicionada al desempeño y la honorabilidad.

En suma: la carrera administrativa auspicia el desarrollo de un *cursus honorem* de profesionalismo administrativo, el sentimiento de pertenencia institucional a la administración pública,

⁷ Simon, Herbert *et al.*, *Administración pública*, México, Edit. Letras, 1968, pp. 327 y 328.

el disfrute de prestigio social, la programación del ingreso al servicio y la promoción de personal, así como la estabilidad de cargo atemperada por la disciplina y la responsabilidad.⁸ La carrera administrativa personifica, ante el carácter *impersonal* del cargo y la índole *interpersonal* del órgano, el aspecto *personal* de la administración pública. En efecto, parafraseando a Hegel, en tanto que el cargo y la organización representan la *objetividad* de las funciones del Estado, la carrera administrativa formada por funcionarios encarna su aspecto *subjetivo*.

Tratándose de la carrera administrativa, el protagonista principal, si no único, es el servidor público.

II. EL SERVIDOR PROFESIONAL DE CARRERA EN EL MUNDO Y LA EXPERIENCIA MEXICANA

Una buena forma de conceptualizar al servidor profesional de carrera consiste en visualizar las experiencias nacionales donde su desempeño ha sido más provechoso, como es observable en Alemania, Francia y Gran Bretaña.

1. *El servidor profesional de carrera*

Es frecuente que los estudios sobre el servicio público comiencen con Alemania. Ello obedece a que es la cuna del funcionario moderno, como una emanación de los programas de formación profesional. Fue allí donde la preparación de dichos funcionarios fue asumida como una cruzada nacional, cruzada que hizo a Otto Hintze comentar lo siguiente: *Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad.*⁹

⁸ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Rialp, 1961, pp. 498-500.

⁹ Hintze, Otto, “El estamento de los funcionarios”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966, p. 224.

En efecto, Alemania es el suelo fértil donde se inspiró la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servicio público. Aquí, desde la época de la Alemania Federal, el personal de los servicios públicos fue dividido en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. De allí brotó la noción de que son *funcionarios* los que ejercen permanentemente atribuciones que entrañan a la soberanía del Estado o que, por razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones de trabajo de derecho privado.¹⁰ Son funcionarios, por consiguiente, quienes ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las tareas económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado.

En Francia, por su parte, son *agentes públicos* todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tal como la de portero de una oficina pública.¹¹ Los agentes públicos están sujetos a un régimen derogatorio de derecho común, lo cual suscita para la administración pública obligaciones y derechos particulares. Sin embargo, no todos los agentes públicos son funcionarios, pues, aunque el término *funcionario* es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal administrativo se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho pri-

¹⁰ Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa: administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 331-333.

¹¹ *Idem*.

vado: se trata de los servidores de derecho privado, como semejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sujetos a un régimen de derecho público, y por consiguiente, tienen la calidad de funcionarios. En fin: son funcionarios los agentes públicos que gozan del régimen particular de la función pública. Los elementos que le caracterizan están constituidos por la ocupación de un *cargo permanente* en la administración pública y por la *titularización*, que consiste en un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa.

La noción británica equivalente a *funcionario* en Alemania y Francia, es diferente del concepto que prevalece en la mayor parte de los países de Europa continental, además de que no existe un concepto preciso del *servidor civil (civil servant)*. El servidor civil es, en esencia, un agente de la corona, aunque no es indispensable el real nombramiento para adquirir esta condición. Según la *Crown Proceeding Act* de 1947, además del nombramiento por la corona, el servidor público se define por obtener su sueldo de los fondos públicos, pero solamente en el campo de su responsabilidad. Esta imprecisión emana de que en Gran Bretaña no hay, como en Francia y Alemania, un estatuto general de los funcionarios. En abono de una categorización más rigurosa, la Real Comisión del Servicio Civil (*Royal Commission on the Civil Service*) que estuvo activa entre 1929 y 1931, así como la Comisión Priestley de 1953-1955, adoptaron la siguiente conceptualización: “los servidores de la corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento”.¹² Esta definición también fue asumida en 1968 por la Comisión Fulton.

¹² Mackenzie, W. J. M. y Grove, J. W., *La administración central en Gran Bretaña*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1966, p. 38.

Tal como es observable, el parentesco cultural e histórico de países tan próximos como Alemania, Francia y Gran Bretaña, no supera de ningún modo las barreras conceptuales autóctonas de cada país. Sin embargo, existen en aquellos que se ocupan de los negocios administrativos, rasgos comunes que los identifican, de manera general, como *servidores públicos de carrera*.

El servidor público de carrera, en suma, es aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que, como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le atan al Estado y que, según el caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio. Otro rasgo relevante que debe ser resaltado, es que su labor se realiza de manera *permanente* a través de una carrera administrativa; la carrera exige su profesionalización; y ésta se basa en la formación y el perfeccionamiento continuos. Consecuentemente, el servidor público de carrera también puede denominarse propiamente *servidor profesional de carrera*.

Este concepto tradicionalmente ha excluido a los legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde, hoy en día, ha sido permisible hacerlo, pues junto al funcionario en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario.

En la actualidad la noción de servidor público de carrera también se aplica a los miembros del servicio exterior, de antaño sometidos al prejuicio de su peculiar función de intermediario político entre los Estados. Su carácter de vínculo exterior, su formación social cosmopolita y su potencial para fungir opcionalmente como un funcionario internacional, ha fomentado una creencia errónea sobre su condición de servidor público nacional. Sin embargo,

se trata del servidor público del Estado nacional que personifica al servicio exterior como una carrera administrativa especial.

Situación similar es apreciable en aquellos que están empleados en las instituciones judiciales del Estado. Tradicionalmente, por efecto del principio de la división de poderes, quienes se desempeñan en la administración de justicia están amparados por condiciones y normas que sufragán la independencia del Poder Judicial. Al efecto, los procesos de formación de estas personas es especial, se realiza en escuelas propias y se les inculca un sentimiento de autonomía profesional. El hecho de que la totalidad de los efectivos de la administración de justicia provenga de una sola profesión: la abogacía, refuerza la idiosincrasia separatista de los trabajadores de dicha administración.

Sin embargo, la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo. Comparten con ellos las mismas normas laborales, idéntica protección social y similares derechos de sindicalización. En suma: quienes se desempeñan en la administración de justicia, al igual que los trabajadores de la administración gubernamental y los diplomáticos, son servidores públicos de carrera.

2. *El servicio civil en el mundo*

Retomemos el hilo de las experiencias nacionales en otros países, a saber: Alemania, Francia, España, Italia, Gran Bretaña, Estados Unidos de América, Argentina, Perú y Venezuela.

Alemania. Tal como lo observamos, en Alemania el concepto de servicio público es muy amplio porque no sólo comprende a quienes representan y ejercitan la autoridad del Estado, sino también a los policías, profesores universitarios y agentes postales.¹³ El servicio público alemán se formó a partir de la expe-

¹³ Ridley, F. F., *Government and Administration in Western Europe*, Suffolk, Martin Robertson, 1979, pp. 133-144.

riencia prusiana, y fue hacia 1873 que se formalizó a través de la Ley Federal de los Funcionarios que estuvo vigente hasta 1953, cuando fue sustituida por la Ley Federal de los Funcionarios. Esta disposición dotó al gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales del servicio público, que comprende el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de todos los servidores públicos del país.

El servicio público (*Offentlicher Dienst*) está subdividido en tres categorías: funcionario (*Beamten*), empleado (*Angestellten*) y trabajador (*Arbeiter*), cuya proporción respectivamente es de 42%, 34% y 24%. Hay que recordar que solamente la categoría de funcionario está investida de los poderes soberanos del Estado, además de que disfruta del estatuto de derecho público, se le exige patentizar su lealtad al orden constitucional, debe obedecer las instrucciones superiores, y goza de pensión y seguridad social. Esta categoría como conjunto se llama *Beamtentum*.

Dentro del régimen nacional del servicio público, toca a cada país federado (*länder*) formar y reclutar a sus funcionarios públicos, los cuales, dicho sea de paso, no tienen problema alguno para emigrar a otros *länder* o ser transferidos al gobierno federal.

El servicio público constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a pesar de las diferencias ocupacionales de sus efectivos, que incluye a trabajadores de los ferrocarriles, agentes postales y las fuerzas armadas. Como en otros países que tienen cuerpos o clases, en Alemania hay cuatro *carreras de grupo*:

Servicio superior (*Höherer Dienst*)

Servicio ejecutivo (*Gehobener Dienst*)

Servicio de oficina (*Mitllerer Dienst*)

Servicio básico (*Eifacher Dienst*)

El ingreso a cada carrera de grupo exige estudios, de modo que el servicio superior entraña educación universitaria de tres años de estudios como mínimo.

Tal es la organización de la carrera administrativa germánica. *Francia.* En Francia fue reformada la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales. Tal disposición está integrada por tres leyes formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.¹⁴ La primera, una ley expedida en julio de 1984, constituye el Título Primero del Estatuto y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, además de los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales. La segunda ley, de enero del mismo año, que representa el Título Segundo del Estatuto, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Finalmente, constituyendo el Título Tercero del Estatuto, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los cuerpos mismos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D. Igualmente, en el seno de cada cuerpo existen uno o varios grados, que también se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de escalones o niveles. En el seno del régimen de carrera administrativa existe un estatuto particular de cada cuerpo, a través del cual se determina la jerarquía de los grados, el número de escalones dentro de cada grado, las reglas promocionales entre escalones, así como el ascenso de un grado a otro.

Tal como es perceptible, la noción de cuerpo constituye una idea central de la carrera administrativa francesa, la cual sustituyó la antigua idea de cuadro, establecida por el Estatuto de 1946. Esta noción, vigente hasta 1959, consistía en un conjunto

¹⁴ Álvarez Álvarez, Julián, "La carrera administrativa en España", *Administración de personal y carrera administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 155 y 156.

de empleos que agrupaba a los servidores públicos que desempeñaban una carrera en condiciones iguales y habían sido reclutados a través del mismo procedimiento.¹⁵ A partir de ese año, el *cuerpo* fue definido como un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de la vocación para ocupar los mismos grados. A pesar del cambio de noción que redituó en la idea de cuerpo, las líneas generales del perfil de desempeño establecido desde 1946 se perpetuó hasta el presente. De tal modo, con escasas variaciones, las cuatro categorías de funcionarios establecidas en la posguerra continúan presentes: categoría A para los funcionarios superiores que diseñan *policy* y dirigen a la administración pública; categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan *policy*; categorías C y D para los agentes meramente implementadores.

España. El alto servicio público español está integrado por los cuerpos de la administración civil del Estado, conocidos como Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado; Cuerpos Administrativo de la Administración del Estado y de la Administración de la Seguridad Social; y cuerpos Auxiliar de la Administración del Estado y Auxiliar de la Seguridad Social. También comprende las subescalas de funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional: Subescala de Secretaría; Subescala de Intervención Tesorería; y Subescala de Secretaría de Intervención.

Esta organización del servicio público en España, se ha ido configurando con base en los tres elementos fundamentales: el Estatuto del Servicio Público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa.¹⁶

Con base en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con sustanciales cambios.

¹⁵ *Ibidem*, p. 195.

¹⁶ *Ibidem*, p. 144.

Los cuerpos de funcionarios se agrupan de acuerdo con la titulación de estudios exigida para el ingreso, de la siguiente manera:

- Grupo A: Título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente;
- Grupo B: Título de ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente;
- Grupo C: Título de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente;
- Grupo D: Título de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente;
- Grupo E: Certificado de escolaridad.

Existen dos tipos de carrera administrativa: intracorporativa e intercorporativa. La *carrera intracorporativa* consiste en “la posibilidad de ir pasando, dentro de un mismo cuerpo o escala, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad y responsabilidad y, lógicamente, de retribuciones”.¹⁷ Desde 1972, todos los puestos de la administración del Estado español están clasificados en 30 niveles, de menor a mayor, en función de su grado de complejidad, responsabilidad y autoridad. Comprende esta clasificación a puestos sencillos, desde ordenanzas o conserjes, hasta cargos más complejos como el de subdirector general, nivel máximo de la carrera administrativa.

Se han establecido también los intervalos de carrera correspondientes a los cuerpos, clasificados según el grupo. Para cada cuerpo fue estatuido un nivel mínimo de los puestos que pueden desempeñar los servidores públicos que lo integran, así como el nivel máximo alcanzable en su carrera administrativa.

De tal modo se dispuso la adecuación entre la categoría o grado personal del funcionario, y el puesto de trabajo que desempeña. Se ha tratado de garantizar que las categorías no se

¹⁷ *Ibidem*, p. 150.

transformen en meros referentes salariales y que el servidor público que detenta un determinado grado personal no sea relegado a puestos impropios de su experiencia y capacidad. Se trata de una carrera administrativa flexible basada más en el mérito que en la antigüedad, pero más aún en el puesto de trabajo que en la carrera en sí.

La *carrera intercorporativa*, por su parte, viabiliza que las expectativas de promoción de los servidores públicos no se agoten en el ascenso dentro de su cuerpo o grupo de titulación. Dicha carrera consiste en “la posibilidad de ascender desde cuerpos o escalas de un determinado grupo de titulación a otro grupo superior”.¹⁸ Por consiguiente, se debe poseer la titulación exigida con carácter general, cumplir con los requisitos exigidos y superar las pruebas correspondientes.

Existe una especie de tercera carrera: la “carrera horizontal”, que constituye un tipo de mecanismo de movilidad de los servidores públicos entre los diferentes cuerpos y escalas. Consiste en el pasaje desde un cuerpo o escala, a otro de su mismo grupo de titulación.

La ley de 1984 constituye, de suyo, una sustancial enmienda al concepto de carrera administrativa vigente hasta entonces. Uno de los saldos perceptibles de estos cambios es la ubicación subsidiaria de la carrera administrativa, con respecto a la primacía de la promoción profesional. Sin embargo, se ha refrendado el carácter híbrido del servicio público español y parece que así continuará en el futuro.¹⁹ Sin embargo, debemos destacar en esa disposición un sentido agregativo que viabilizó la incorporación del personal civil de la administración militar y los servidores públicos de la seguridad social.

Italia. En esta nación europea la modernización del servicio público tuvo lugar en 1972, cuando se introdujo la categoría de

¹⁸ *Ibidem*, p. 151.

¹⁹ Ferret i Jacas, Joaquim, “Le Système Espagnol”, *La Revue Administrative*, París, año 49, núm. especial, Colloque du Cincquantenaire de l’ENA. 1996, pp. 41-43.

Dirigente como eje de la carrera administrativa, toda vez que se estableció un régimen unitario de servicio público.²⁰ Originalmente esa categoría estaba integrada por tres escalones, de la base a la cima: primer dirigente, dirigente superior y dirigente general. Estos últimos tenían a cargo las direcciones generales de los ministerios, en tanto que las divisiones estaban encomendadas a los primeros dirigentes. La presencia del dirigente en la administración pública central se ha generalizado a tal grado, que había 6,000 de sus efectivos en 1993-1994, en tanto que 2,000 de ellos se desempeñaban en los establecimientos públicos descentralizados, incluyendo al sector universitario.

Durante el bienio señalado se suprimió el escalón intermedio, extinguéndose la categoría de dirigente superior. La reforma facilitó la sincronización de ambos escalones con los dos órganos principales de los ministerios: la división y la dirección general.

La categoría de dirigente tiene a su cargo tareas principales dentro de los ministerios italianos, pues cada escalón referido es el responsable político de orientar y controlar la actividad administrativa, por lo que está a cargo respectivamente en su ámbito laboral, de la organización de los servicios, distribución de personal, gestión de los recursos y cuidado de su uso.

La situación laboral de ambos dirigentes es distinta: el primer dirigente está sometido a una disciplina contractual como todos los servidores públicos italianos —salvo el servicio exterior y los funcionarios de las prefecturas—, en tanto que el dirigente general está subordinado al estatuto de la función pública que tiene un rango de ley.

Gran Bretaña. El servicio civil británico constituye una configuración única, cuyas ramas más generales son el servicio civil interior (*Home Civil Service*) y el servicio civil exterior (*Foreign Service*). No tiene una norma de regulación general, sino una variedad de disposiciones emanadas del Parlamento y de la co-

²⁰ Cassese, Sabino, “Le Systeme Italien”, *La Revue Administrative*, cit., pp. 44-46.

rona. Hay que destacar, sin embargo, que su unidad legal deriva de la corona como una supervivencia de relación patrimonial, lo que entraña una más de sus peculiaridades. Otra de las características del servicio civil es la configuración en cuerpos de funcionarios, cuya clasificación general distingue entre aquellos que están extendidos horizontalmente en el seno de los ministerios, cuyas condiciones y salarios dependen de la Tesorería; y los cuerpos se encuentran radicados solamente en un ministerio, pero cuyas condiciones laborales se someten a la aprobación de aquella otra.

Los primeros, que constituyen la categoría de cuerpos generales, están integrados por servidores civiles cuyo reclutamiento se hace con fundamento en la educación genérica y ciertas cualidades personales, no por conocimientos concretos. Los segundos, o cuerpos de especialistas, están integrados por servidores civiles con una preparación singular previa al ingreso del servicio. La denominación específica que se otorga a unos y otros es la de *clase*.

Los cuerpos generales son los siguientes:

Clase administrativa

Clase ejecutiva

Clase auxiliar (oficinistas)

Escala de mecanógrafos

Clase de adjuntos

Clase de ordenanzas

Clase de servicio general de limpieza

La categoría *servicio civil* es harto extensa, abarca incluso al trabajo público dedicado a la ciencia. Existe una clase de oficiales científicos, junto con un cuerpo de juristas: la clase legal.²¹ La Tesorería tiene también bajo su mando a un cuerpo de especialistas. Su clasificación incluye tres tipos de cuerpos: pro-

²¹ Mackenzie y Grove, obra citada, pp. 47-50.

fesionales, y personal científico y técnico; personal técnico y científico; personal técnico en general. En la primera categoría se hallan los contadores, abogados, sicólogos y científicos, tales como físicos y biólogos, e incluye a ingenieros, arquitectos y topógrafos. En la segunda tienen cabida dibujantes, bibliotecarios y farmacéuticos, entre otros. Finalmente, en la última categoría hay ayudantes de laboratorio, fotógrafos y operadores de radio-telegrafía.

Estados Unidos de América. Inveteradamente, en Estados Unidos de América ha predominado el principio de empleo como fundamento del servicio público. Por este motivo, de modo tradicional ha existido una actitud refractaria a la profesionalización del servidor público al estilo europeo, sea continental o insular. Sin embargo, desde 1935 se propuso la creación de un cuerpo de administradores generalistas de alto nivel, de carrera y móvil entre los diversos servicios, a semejanza de la clase administrativa británica.²² El resultado fue el Servicio Ejecutivo Superior (SES), un servicio público de alto nivel que está constituido con un cuerpo de administradores generalistas cuya singular cualidad es su capacidad de desempeño.

Actualmente existen cuatro tipos de nombramiento en el Servicio Ejecutivo Superior (SES), comenzando por el *nombramiento de carrera*, cuya selección se basa en calificaciones por mérito. Toca a la Oficina Presidencial aprobar la capacidad administrativa del candidato. También comprende al *nombramiento sin carrera*, cuya designación no considera mérito ni requiere aprobación presidencial. Existe en su seno el *nombramiento por periodo limitado*, una designación no renovable que se extiende hasta un máximo de tres años, cuyas responsabilidades terminan con la expiración del plazo de vigencia. Finalmente, comprende al *nombramiento limitado*, en caso de emergencia, que no es renovable,

²² Bjur, Wesley, “La administración y la carrera administrativa: la experiencia norteamericana”, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 165 y 166.

y se extiende hasta un máximo de 18 meses a un puesto de nueva creación que debe urgentemente ser desempeñado.

A pesar de la reuencia estadounidense por la carrera administrativa basada en estabilidad de cargo, la creación de cuerpos de funcionarios y el desarrollo de clases superiores, constituyen el germen de un sistema de carrera. Hay que considerar que los miembros del SES son seleccionados por sus capacidades generales en administración, no por su especialidad técnica, y cuando son transferidos a otro departamento se trasladan con su categoría, sueldo y requisitos para el nuevo nombramiento. Además, existe un proceso de formación y perfeccionamiento especiales para ampliar sus potencialidades administrativas futuras, así como disposiciones para premiar por rendimientos sobresalientes, además de reconocerles sus méritos.

El concepto central del servicio público estadounidense es el sistema de méritos, cuyos rasgos relevantes son los siguientes: reclutamiento fundado en la competencia, a través de concursos y exámenes de idoneidad, sin prejuicios de raza o religión; desempeño con base en los principios de integridad social y personal, complementado con procesos de formación continua; protección contra acciones arbitrarias de los superiores, así como contra represalias; y desarrollo de una carrera administrativa con base en el rendimiento.²³

Los Estados Unidos tienden a tomar experiencia positiva de los avances europeos, pues además del SES, se estableció la Dirección de Personal dedicada a la organización, reclutamiento, formación y perfeccionamiento del servicio público, además de las remuneraciones, y la Junta de Protección del Sistema de Méritos a cargo de funciones jurisdiccionales.

Argentina. La estabilidad del servidor público argentino fue garantizada constitucionalmente desde 1957. Pero a pesar de esta disposición, todos los gobiernos que rigieron al país desde en-

²³ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, pp. 137-139.

tonces dictaron leyes de *prescindibilidad* de los servidores públicos. Con base en esas disposiciones se decretaron cesantías discrecionales, ejecutadas por los regímenes en turno, con la excepción de los gobiernos de Arturo Illía (1963-1966) y Raúl Alfonsín, que rigió desde 1986.²⁴

A partir de ese año se implementó un programa de rescate de la carrera administrativa con miras a aumentar la profesionalización, innovar al servicio público y crear nuevas oportunidades para quienes laboraran en la administración pública. Paralelamente se establecieron procedimientos que aseguran la objetividad, la igualdad y la transparencia en el ingreso al servicio público. Por principio, se restructuró completamente el escalafón a partir de una sola vía de ingreso a través de concursos, por medio del establecimiento efectivo de la carrera administrativa, toda vez que se crearon mayores exigencias de ingreso y permanencia, así como adecuados incentivos al desempeño.²⁵

En paralelo se creó un cuerpo de función pública superior: el Cuerpo de los Administradores Gubernamentales, una clase de funcionarios de alto nivel creado a imagen y semejanza de la clase administrativa británica. La experiencia exitosa de los Administradores Gubernamentales se vertió en otros sectores del servicio público, de modo que se proyectó establecer la carrera administrativa para todos los funcionarios públicos, con base en un nuevo escalafón, al cual sólo se ingresaría gradualmente. Dicho ingreso sólo sería posible en caso de vacante, tanto para funcionarios activos como para todos los aspirantes.²⁶ Del mismo modo, para aliviar al servicio público de las presiones sobre la ampliación de estructuras administrativas con motivo de la rígida correspondencia entre categoría y función, se flexibilizó su

²⁴ Groisman, Enrique, “La función pública en la República Argentina”, en varios autores, *Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1986, pp. 9-11.

²⁵ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

²⁶ *Ibidem*, p. 12.

vinculación y reorganizó el sistema de ascensos. En adelante, todas las promociones se harían con base en pruebas, cursos de capacitación y calificaciones, ya no privilegiando la mera antigüedad como antaño. En lo tocante a las calificaciones, se darían a través de un sistema sin opacidad alguna y se aspiraba a desterrar la corrupción, y la severidad arbitraria por parte de las comisiones calificadoras.

El gobierno argentino se propuso optimizar la capacidad de gestión de todo el servicio público. Para tal efecto se diseñó un esquema de carrera administrativa totalmente nuevo que remplazó al antiguo escalafón, colaborando al efecto los gremios reconocidos formalmente y los expertos de la Secretaría de la Función Pública.²⁷ Dicho esquema es el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), que consiste en una carrera administrativa que se complementa con un Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas. La carrera administrativa, así constituida, fue aprobada en mayo de 1991.

Dicha carrera contiene tres elementos singulares: por un lado, jerarquiza a los integrantes del servicio público. En segundo lugar, remplaza la idea omnipresente de la antigüedad en el puesto como mérito intrínseco para el progreso y la promoción dentro de la carrera administrativa, por la noción de *antigüedad calificada*. Finalmente, transformó el concepto de estabilidad con la sola condición de la permanencia en el servicio público, por la noción de estabilidad condicionada por un desempeño administrativo eficaz.

Perú. Aquí la carrera administrativa tiene rango constitucional. En la carta magna del Estado peruano, vigente desde 1979, se manda que la ley regule el ingreso, y los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los recursos contra las re-

²⁷ Alfiz, Marisa Lila, “Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión del Dr. Menen”, en Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stifung (FESER), 1993, pp. 223-234.

soluciones que los afecten.²⁸ La carrera administrativa tiene naturaleza estatutaria preponderante, pues la Constitución reserva un capítulo especial a la función pública, toda vez que también ha consagrado los derechos de huelga y sindicalización para los servidores públicos.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

El desarrollo del servicio público en el Perú es antiguo: su antecedente remoto es la Ley de Cesantía y Jubilación promulgada en 1850, que constituye la base del establecimiento de las condiciones de trabajo del servicio público. A esta disposición le sucede, 100 años después, el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, expedido en 1950. Esta disposición ha regulado desde entonces los asuntos referentes al personal público del país y establecido una normatividad especial para los servidores públicos.²⁹

El Estatuto y Escalafón fue remplazado en 1984 por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones. En esta disposición se decretó que la carrera administrativa tuviera como “base exclusiva la capacidad e idoneidad expuesta para el trabajo”, de modo que tuvo como sustento la dignificación y moralización de los servidores públicos. En la Constitución peruana se señala expresamente que tanto la función pública como la carrera administrativa, se constituyeron en servicio de la nación. La carrera administrativa constituye un espacio de participación de los ciudadanos en el cual pueden ejercitar la gestión pública, y ejecutar actos de gobierno y de administración. Cons-

²⁸ Flores Vinces, Guillermina, “Administración de personal y carrera administrativa en Perú”, varios autores, *Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, cit., 1986, pp. 81-99.

²⁹ *Ibidem*, pp. 93-95.

tituye, con respecto a la ciudadanía, el derecho y el deber de brindar servicios a la nación.³⁰

La carrera administrativa se configura con cargos agregados por niveles y grupos ocupacionales, en los cuales el servidor público tiene la opción de ocupar una sucesión de puestos con apego al mérito y calificación. El servidor goza de estabilidad laboral porque no existe cesantía por supresión de plaza. Aunque la carrera administrativa está configurada por grupos ocupacionales y niveles, los cargos no forman parte de la carrera administrativa: a cada nivel corresponderá un conjunto de cargos compatibles con él, en el seno de la estructura organizativa de cada entidad de la administración pública. Los grupos ocupacionales que integran la carrera: son el grupo profesional, grupo técnico y grupo auxiliar, toda vez que la carrera comprende catorce niveles: al grupo profesional le corresponden los ocho niveles superiores; al grupo técnico, diez niveles, comprendidos entre el 3 y el 12; y al grupo auxiliar los siete niveles inferiores.

De conformidad con la citada Ley, la “carrera administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública”.³¹ La carrera tiene por objeto incorporar personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público. E implica una estructura que facilita la ubicación de los servidores públicos, según calificaciones y méritos.

Venezuela. En Venezuela, como en el Perú, la Constitución Política sirve de marco y sustento al establecimiento de la carrera administrativa. En septiembre de 1970, el Congreso Nacional promulgó la Ley de Carrera Administrativa que esboza los lineamientos generales del sistema de administración de personal

³⁰ *Ibidem*, p. 87.

³¹ *Ibidem*, pp. 87 y 88.

en el país, y contiene el Estatuto del Funcionario Público, donde se consagran sus deberes y derechos.³²

Dicha disposición es la fuente normativa del Sistema Nacional de Administración de Personal, que comprende el conjunto de normas, instrumentos y acciones técnico-administrativas que regulan y uniforman el empleo en la administración pública nacional. Se trata de un conjunto integrado por los subsistemas de reclutamiento y selección; clasificación y remuneración; calificación de servicios, adiestramiento, registro y control. La parte medular de la Ley es el mencionado Estatuto del Funcionario Público, cuyo objeto es combinar armoniosamente los deberes y derechos de los servidores públicos en general, y de los funcionarios de carrera en particular.

La Ley de Carrera Administrativa abarca a todos los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Uno de sus principios fundamentales es dotar a la administración pública venezolana de un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados a la función pública en forma permanente, por lo cual ofrece protección especial a los funcionarios de carrera.³³ En Venezuela se distinguen dos grandes categorías de funcionarios públicos a nivel nacional: el servidor público de carrera, y el funcionario de libre nombramiento y remoción. Para los primeros se establecen los elementos fundamentales que definen la carrera administrativa, así como el régimen de concursos para quienes ingresen al servicio.

En fin: dicha disposición concibe al funcionario de carrera como la persona que, en virtud de un nombramiento formal, ingresa a la carrera administrativa y desempeña servicios de carácter permanente.

³² Graterol Calles, Elita, “La carrera administrativa en Venezuela”, *Carrera administrativa y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, cit., p. 129.

³³ *Ibidem*, p. 31.

3. *El servicio público en México*

La peculiaridad del servicio público en México, en contraste con las experiencias extranjeras arriba reseñadas, es que hasta hace poco no existía una carrera administrativa general. Un problema adicional es que tal carencia era añeja, y se reforzó con ensayos deliberadamente abortados, aun siendo exitosos, junto con proyectos promisorios y cruzadas sociales vigorosas que derivaron en la derrota. A lo dicho se debe añadir que nuestro país fue el laboratorio del desmantelamiento de una carrera administrativa ancestral, desmantelamiento hecho perseverantemente por liberales y conservadores, por progresistas y reaccionarios, por republicanos y monarquistas, por centralistas y federalistas, y por nacionalistas y vende patrias. En fin: por mexicanos que pensando en forma radicalmente distinta sobre los grandes problemas nacionales, sí concordaron completamente en aniquilar al servicio civil.

En México, la carrera administrativa fue desterrada y luego proscrita por muchas décadas.

En ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionarización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del *sistema de botín*.

El escenario visible en la administración pública ha estado poblado por el partidismo, la empleomanía y el aspirantismo, factores sustentantes que con toda razón Miguel Duhalt Krauss observó como propios del país de la *selva semántica y jurídica*.³⁴ La administración de personal mexicana ha consistido en una confusa organización del servicio público, plagada de indefiniciones y de una abundancia legislativa superpuesta y contradictoria.

³⁴ Duhalt Kraus, Miguel, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.

Esta confusión semántica y jurídica eleva obstáculos a la buena marcha del servicio público. Entre las imprecisiones semánticas hay que destacar la confusión de categorías relativas a la configuración del servicio público, por ejemplo, *supernumerario* y de *confianza*, así como la indefinición de nociones como *plaza*, *puesto* y *cargo*, frecuentemente confundidas. Entre las complicaciones jurídicas se debe mencionar que existen dependencias de la administración pública centralizada que son regidas por disposiciones diversas y particulares, tales como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en tanto que en la Secretaría de Relaciones Exteriores, una parte de su personal, lo está por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, entidades del llamado sector “paraestatal” funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos con la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México, con un reglamento propio. Incluso en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos. Esto entraña el imperio de una selva semántica y jurídica que dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo que se refiere al interior laboral de la administración pública.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) planteó un subprograma destinado a la profesionalización del servicio público, cuyo diagnóstico es alegacionador.³⁵ En particular destaca la ausencia de dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivación para que el desempeño 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

³⁵ “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de mayo de 1996.

cobijo del apartado B del artículo 123 constitucional. Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente representa un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Otro problema observado 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.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad para el desarrollo del empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación de su desempeño. Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados como a 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 inseguridad de empleo. Como consecuencia, es observable el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de permanencia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos.

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

Hay que resaltar que los únicos avances observados ocurrieron allí donde existen carreras administrativas de especialistas, es decir, el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Naturalmente el PROMAP propuso establecer el “servicio profesional de carrera en la administración pública”, es decir, una carrera administrativa general para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público. Desafortunadamente no se dieron los pasos decisivos para establecer dicha carrera, que a partir de 1997 ya se habría evaluado las aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciado una selección rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Previamente se habrían establecido cursos de capacitación para desarrollar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos ocupados, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. En fin, en 1988 se habrían cubierto las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y aplicado los criterios del perfil deseable, de mérito y de capacidad.

Tal es el escenario donde se aplicará la Ley del Servicio Profesional de Carrera, escenario cuya vocación existencial es revertir, luego de más de siglo y medio de vida ininterrumpida.