



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“EL SERVICIO CIVIL COMO FACTOR DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN”

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

EDUARDO MARTÍNEZ GONZÁLEZ

DIRECTOR: MTRO. LEOBARDO RUIZ ALANÍS



TOLUCA, MÉXICO NOVIEMBRE 2015

Índice General

Introducción.....	1
Capítulo I: Marco Conceptual de la Corrupción	
1.1 Definición de corrupción.....	6
1.2 Formas de corrupción.....	11
1.3 Corrupción en el ámbito público.....	15
1.3.1 Corrupción política.....	15
1.3.2 Corrupción administrativa.....	21
1.3.3 Corrupción judicial.....	24
2.4 Rol de la corrupción.....	25
Capítulo II: Servicio Civil	
2.1 Introducción al capítulo.....	29
2.2 Definición y subsistemas del servicio civil	34
2.3 El servicio civil en el mundo.....	44
2.4 El servicio civil en México.....	63
Capítulo III: Servicio Civil y Combate a la Corrupción en la Administración Pública	
3.1 Servicio civil y combate a la corrupción en la administración pública	85
3.1.1 Estados Unidos frente al sistema de botín del siglo XIX	87
3.1.2 Panorama de la corrupción en México.....	88
3.2 ¿Cómo puede el servicio civil combatir a la corrupción?	91
3.3 La importancia del mérito.....	94
3.4. Los estudios de Evans-Rauch y Dahlström, Lapuente y Teorell	98
3.5 ¿Cómo debe ser aplicado el servicio civil si lo que se quiere es reducir la corrupción en la administración pública?.....	104
Conclusiones.....	107
Bibliografía.....	110

INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los males que existen desde el principio de la sociedad, ya que no ha habido y no habrá cultura alguna que esté exenta de tales prácticas por lo cual es muy difícil erradicarla completamente, incluso se ha creado lo que Fernando Gil Villa (2008) denomina como “cultura de la corrupción”, es decir, esta práctica se ha convertido en una forma de convivencia dentro de las sociedades.

A pesar de que la corrupción es una práctica recurrente dentro de las sociedades esta no había sido estudiada de manera profunda, fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando los académicos empezaron a crear una extensa literatura, según Trujillo Arjona (2002) este escalonado interés se debe a que muchos gobiernos se han visto en situaciones graves causadas por corrupción o por la mayor vigilancia a los políticos y funcionarios debido a la creciente presión a nivel nacional e internacional. También señala la importancia del respeto al marco institucional como variable sumamente importante para el crecimiento económico y político.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2014, creado por Transparencia internacional, México está situado en el lugar 103 de un total de 175 países. De los 34 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se encuentran listados, México se ubica en el lugar número 34. México no ha tenido avance alguno en materia anticorrupción por lo que todavía se encuentra demasiado lejos de países como Brasil y Chile, que son dos de sus principales rivales en materia económica en Latinoamérica.

Por consiguiente es necesario plantearse la implantación de mecanismos capaces de oprimir la corrupción en la administración pública mexicana. El servicio civil de carrera es la propuesta que se emplea en el presente trabajo para disminuir el fenómeno de la corrupción en las administraciones. Entre las principales razones para tomar en cuenta al servicio civil es que éste cuenta con un sistema objetivo, con reglas claras y transparentes, a su vez este cuenta con las características necesarias para garantizar a los más profesionales en los puestos públicos, como bien menciona Mascott Sánchez (2006) también funciona como un mecanismo capaz de eliminar los sistemas clientelistas, el nepotismo, compadrazgo y patronazgo. De esta manera el correcto funcionamiento de un servicio civil podría

mermar el fenómeno de la corrupción administrativa desde su unidad fundamental: el recurso humano.

La hipótesis del presente trabajo es la consideración del servicio civil de carrera como un mecanismo más que ayude a combatir la corrupción administrativa en México. La competencia, la neutralidad política, el profesionalismo y el espíritu de pertenencia a la administración pública como elementos diferenciadores del servicio civil de carrera, se convierten en herramientas que pueden ayudar a disminuir la corrupción administrativa en México. Se optó por aplicar la hipótesis a la administración pública mexicana en general, ya que la presente investigación no busca analizar la aplicación específica del servicio civil sino que indaga en estudiar como éste puede ayudar a reducir la corrupción y por consecuente el cómo debe ser aplicado tal sistema si lo que se busca es un mecanismo más para reducir la corrupción en las administraciones públicas.

El objetivo general es analizar cómo el servicio civil puede ayudar a reducir la corrupción en la administración pública en México, esto mediante la revisión de documentos y estudios que respalden este argumento. Y por otro lado también se analiza a la corrupción de manera teórica para así comprender el concepto de corrupción, de la misma forma se enfatiza en el análisis de la figura del servicio civil en la administración pública para así comprender cuales son los elementos necesarios con los que éste debe contar para combatir el fenómeno de la corrupción.

Las preguntas de investigación que guían al presente trabajo son:

1. ¿Cómo puede ayudar el servicio civil a reducir la corrupción en la administración pública mexicana?
2. ¿Cuáles son los elementos con lo que debe contar el servicio civil para que éste combata a la corrupción administrativa en México?

Para responder a las preguntas anteriores se analiza al servicio civil desde una óptica enfocada referida al combate a la corrupción administrativa.

El presente trabajo se divide en tres partes, en la primera se analizan varios aspectos relacionados con la corrupción; su definición, los tipos y las formas en las que se lleva a cabo la corrupción, sus consecuencias, se analiza en particular a la corrupción administrativa.

En segunda parte se analiza el servicio civil de carrera. El punto de estudio parte de su definición, sus características, el modelo del servicio civil de carrera en otros países y en México.

La tercera parte consiste en hacer énfasis en el servicio civil de carrera como un mecanismo que ayude a disminuir la corrupción administrativa en México, esto basado en el mérito y la neutralidad política.

Finalmente, se concluye en la necesidad de tomar en cuenta al servicio civil de carrera como un mecanismo más para reducir la corrupción administrativa.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL DE LA CORRUPCIÓN

2.1 Definición de corrupción

La corrupción es un fenómeno sumamente estudiado, no sólo en el campo de la administración pública sino también en el ámbito privado, pues constituye un cáncer ya que en donde hay corrupción siempre habrá una parte que actúe en pro de su beneficio personal y no en el bien común. Esta práctica no permite el desarrollo integral de la sociedad debido a su carácter egoísta, ya que estos actos llevados a cabo de forma deliberada “desestimula la inversión, mina la estabilidad, destruye una gobernanza efectiva y desmoraliza al pueblo” (Caiden, 2004, p. 3).

Las prácticas indignas llevadas por el poder son vistas de manera incorrecta por todas las sociedades, si bien el concepto de “bien o mal” depende estrictamente de la cultura de un pueblo, la corrupción es y será un mal para todas las sociedades. Como bien menciona Caiden (2004), que si bien existen varias palabras para referirse al concepto de corrupción, el significado de ésta siempre guarda la misma esencia, esto a pesar del tiempo o el espacio en el que se lleva a cabo dicho fenómeno.

Antes de empezar a conceptualizar la corrupción es necesario mencionar que su significado ha sido definido una infinidad de veces por lo cual se han creado clasificaciones del término. Cada una de estas definiciones muestra una cara de lo que se conoce por corrupción, ya que lo que es “corrupto” depende estrictamente de la sociedad en la que se lleva a cabo este fenómeno. La cultura, las normas morales y éticas, su sistema democrático y su definición de lo público y lo privado son elementos que le van dando forma a esta expresión. Para Trujillo Arjona (2002) se han dado distintas definiciones de corrupción basadas en parámetros diferentes:

- La corrupción vista desde la moral: es una trasgresión de las normas, valores y principios que rigen el correcto actuar de una sociedad.
- La corrupción vista desde los códigos legales: la corrupción incluye aquellas maneras de “usar dinero para atender objetivos privados por

medios políticos que son criminales o al menos ilegales” (Heidenheimer et al. 1989:11)

- La corrupción desde el público: desde esta perspectiva la corrupción se da en virtud de la opinión del público. Los actos corruptos son juzgados como tal por la sociedad.
- La corrupción desde la racionalidad económica: la corrupción es un camino para el enriquecimiento ilícito del funcionario, ve su oficio como un negocio, la maximización de sus bienes es el objetivo principal por el cual desempeña sus labores.

Johnston (1996) hace una clasificación del concepto de corrupción a partir de cuatro enfoques:

1. Enfoque clásico y moderno: Las nociones clásicas son aquellas que hacen referencia a autores clásicos como Platón, Aristóteles o Maquiavelo para quienes la corrupción es referida a lo que ellos llamaban “limpieza moral” de las sociedades así pues el concepto estaba relacionado con las características morales de la sociedad (Maquiavelo relaciona el término con la virtud). Dentro de las definiciones modernas “la corrupción no es un problema de la moral, sino un tipo de prácticas específicas realizadas por ciertos individuos” (Trujillo, 2002, p. 9). Dentro de las definiciones modernas encontramos a autores que definen a la corrupción como una forma de conducta, ésta se ve afectada por motivaciones individuales o bien por la toma de decisiones de varios individuos.
2. Enfoque basado en el comportamiento: Algunas de las definiciones más esenciales pertenecen a este rubro: Klaveren la define “como la utilización de cargos públicos como una plataforma para obtener ingresos ilegales” (Klaveren, 2001, p. 53). Desde este enfoque la corrupción se construye a partir del abuso al cargo público, del poder y de los recursos públicos.

3. Definiciones basadas en el modelo del “principal-agente-cliente”: Dentro de este modelo el funcionario adopta el papel de “agente”, la autoridad o una institución de gobierno el de “principal” y “cliente” una tercera persona. Aquí la corrupción se da cuando el “agente” traiciona las reglas o al “principal” con el objetivo de obtener un beneficio personal o el de un “cliente”. Según Johnston (1996) estas definiciones se centran en el actuar del principal-agente-cliente dentro del marco institucional. Los estudios basados en este enfoque buscan explicar cómo se llevan a cabo las prácticas corruptas dependiendo del medio (como por el ejemplo la ley y las sanciones) en el que se desarrollen.
4. Énfasis en la relación entre rasgos específicos del sistema político y el significado de la corrupción: Este enfoque permite ver a la corrupción como un ente cambiante de acuerdo al tipo de sociedad y sistema político en que se desarrolla la acción. En palabras de Johnston (1996) este enfoque logra unificar dos criterios de corrupción, por un lado las definiciones objetivas: la corrupción es vista como un concepto universal que puede ser aplicado en diferentes épocas y sociedades. En el otro extremo encontramos a las definiciones subjetivas: que son aquellas definiciones que ven a la corrupción como un conjunto de variables y conceptos construidos en una época determinada. Así pues bajo esta premisa la corrupción puede ser tan cambiante como las sociedades mismas.

Una vez conocidos los enfoques en lo que se mueve el concepto de corrupción podemos definirla de manera más amplia. Así pues no basta un sólo axioma para comprender el citado concepto, sino que nos basaremos en varios autores para después definirla de manera propia.

La palabra griega que define a la corrupción es *ftarma*, Aristóteles en la “Política” la usa para nombrar el tratado de la “Generación y de la corrupción” así como también usa el mismo término para referirse a las formas corruptas (tiranía, oligarquía y democracia) de los gobiernos monárquico, aristocrático y republicano.

En este sentido Aristóteles usa el término de “corrupción” para referirse a la forma opuesta de un “deber ser”, en este caso a la forma de gobierno ideal para una sociedad. En palabras de Bobbio (2008) la clasificación que hace Aristóteles está basada en el interés común y el individual. “Las formas buenas son aquéllas en las cuales los gobernantes ejercen el poder teniendo presente el interés público, en las malas los gobernantes ejercen el poder de acuerdo con el interés individual” (Bobbio, 2008, p. 37). En este caso las formas “corruptas” de gobierno se desvían de su objetivo principal que es el bien común para orientarse a un beneficio particular; la corrupción en el sentido aristotélico está basada en el actuar del gobernante y no en quien gobierna. Bajo esta premisa la tiranía es la peor forma de gobierno ya que el tirano actúa de acuerdo a su interés personal, subleva a la sociedad de acuerdo a sus propias normas, promueve la injusticia, el enriquecimiento ilícito de él y unos cuantos a través del pueblo, es una forma egoísta de gobernar.

Para la Real Academia Española el término corrupción proviene del latín *corruptiōnis* que significa:

“acción y efecto de corromper”, “alteración o vicio de un libro o escrito”, “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales echar a perder, depravar, dañar, pudrir”, “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”, “pervertir o seducir a alguien”, “estragnar, viciar”, “incomodar, fastidiar, irritar”. A su vez también define a la corrupción “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica que consiste en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico de otra índole, de sus gestores”.

Según Transparencia Internacional (TI) es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”. Para TI la corrupción no sólo sirve para la obtención de ventajas financieras sino también para la obtención de un beneficio de cualquier índole.

En el diccionario de Ciencia Política de Bobbio, Matteucci, et. al (2002) la corrupción se define como:

“... el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. La corrupción es un modo particular de ejercer influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones”.

El Banco Mundial define a la corrupción como: “el abuso del funcionario público para beneficio privado”. Estas últimas definiciones (la de Bobbio y el Banco Mundial) enfocan a la corrupción como un resultado de las prácticas indignas del Estado, son definiciones que se centran exclusivamente en el actuar del sector público.

Malen (2002) define a la corrupción como actos que constituyen una violación, en donde se actúa de manera pasiva o activa (el que acepta y el que promueve el acto corrupto). Estos actos se dan dentro de un marco de discreción con el objetivo de obtener un beneficio al cual no se puede acceder de forma legal.

Es importante resaltar los términos comunes a los que hacen referencia los términos anteriores, la variable que está presente en todas las referencias anteriores es la de la obtención de un beneficio personal a partir de la violación de las normas establecidas. El enganche de piezas necesarias para que se lleve a cabo la corrupción, como bien dice Plasencia Fernández (2002), está dado bajo determinadas circunstancias que rodean al hecho, las cuales no están establecidas por el ambiente, sino que son creadas por los actores, por lo cual la creación de este ambiente también forma parte de la dinámica de la corrupción.

La corrupción está acompañada de ciertas características que le dan forma al acto, Ardouin et al. (2000) distinguen cuatro elementos que caracterizan la corrupción:

1. Toda acción corrupta consiste en la trasgresión de una norma.
2. Se realiza para la obtención de un beneficio privado.
3. Surge dentro del beneficio de una función asignada.
4. El individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.

A partir de estos elementos característicos de la corrupción podríamos definirla como: una acción encaminada a obtener el beneficio personal o de terceros (este beneficio personal no sólo se traduce en ganancia monetaria) por sobre encima del interés público, este ejercicio se da por medio de acciones ilegales que trastocan las reglas establecidas.

El ejercicio de la corrupción está dado por roles cambiantes, en donde el usuario puede corromper al servidor público con el fin de eliminar barreras legales o burocráticas (corrupción desde el exterior) o bien el corruptor puede ser dado desde la misma institución (corrupción desde el interior) “haciéndose acompañar generalmente de tácticas de acoso al cliente, creación de barreras y dificultades que facilitan exigir coimas” (Plasencia, et. al. 2002, p. 4). Así pues el corrupto puede adoptar varios caminos para llevar a cabo su cometido, por lo cual podemos decir que las vías para llevar a cabo un acto corrupto no sólo son dadas por la violación de la normatividad sino que éstas incluso pueden darse fuera de las leyes establecidas. Así pues podemos decir que el corrupto siempre actúa en pro de su beneficio personal dañando los intereses de la mayoría.

1.2 Formas de corrupción

Como bien hemos mencionado la corrupción es una actividad sumamente compleja, su ejecución está dada en varias formas. En un estudio publicado por Transparencia Internacional (1995) se mencionan las áreas más propicias para que se presente la corrupción, estas son:

- Servicios públicos
- Licitaciones y adquisiciones públicas

- Recaudación de ingresos públicos(impuestos, aduanas)
- Nombramientos de funcionarios públicos
- Administración de gobiernos locales

A partir de su análisis TI pudo encontrar que se daban distintos casos de:

- Abuso de funciones: Esta se puede dar de distintas formas: 1) cuando los funcionarios hacen uso ilícito de información privilegiada, en este caso la venta de información al mejor postor. 2) Priorización de recursos y servicios en función de acuerdos ilegales pactados por ambas partes. 3) El reclamo de viáticos injustificados
- Comisiones y obsequios ilegales: Se da cuando: 1) Los funcionarios cobran comisión sobre los contratos de gobierno para otorgarlos al mejor postor. 2) Obsequios ilegales, como trato privilegiado, por parte de las personas o empresas a interesadas en obtener contratos gubernamentales.
- Contribuciones ilegales: 1) los partidos políticos ven la actividad en el poder como un mecanismo para generar ingresos importantes por medio de contribuciones de empresas, a cambio de la no obstaculización de sus funciones o la asignación de licitaciones. 2) El excesivo trámite burocrático funciona como medio por el cual los funcionarios pueden obtener ingresos extras, exigiendo contribuciones para facilitar la marcha de los trámites.
- Evasión o fraude: Es referido a: 1) Evasión total o parcial de los impuestos. Los particulares pagan a los funcionarios públicos con el objetivo de alterar las declaraciones de impuestos, se obtiene un beneficio ilegal mutuo. 2) Se hacen pagos de un particular a un funcionario de aduana para que este no revise las importaciones y exportaciones realizadas. 3) Cuando los funcionarios abusan de su cargo al amenazar a los contribuyentes con impuestos adicionales si estos no aceptan pagar sobornos.

- Cohecho: 1) Corromper o sobornar a un funcionario público o a un juez con obsequios con el objetivo de obtener algo provechoso de él. 2) Los funcionarios cobran rentas a sus subordinados. 3) Los agentes judiciales imponen multas a menos que se les de alguna dádiva.
- Nepotismo: Se da cuando: 1) Las autoridades reparten cargos públicos, prebendas y comisiones entre sus parientes y amigos cercanos, es lo que se conoce comúnmente como “compadrazgo”. 2) Los funcionarios obtienen licitaciones a través de empresas ficticias creadas por ellos mismos u obtienen beneficios para algún socio suyo.

Esta clasificación de las formas nos ofrece un panorama de las acciones que los funcionarios llevan a cabo con el objetivo de obtener la coima. Sin embargo como ya habíamos mencionado antes la corrupción es un término sumamente ambiguo, lo que podría conocerse como corrupción varía de una cultura a otra, así pues no podemos hablar de prácticas corruptas en un sentido universal.

En este sentido la clasificación propuesta por Heidenheimer (1970) abarca un mayor abanico de posibilidades, ya que a partir de tres categorías el autor describe las particularidades de la corrupción en determinadas sociedades y épocas. Las categorías a las que hace alusión el autor son las siguientes:

1. El grado de corrupción de un acto según las normas vigentes en una sociedad.
2. Gravedad de los diferentes comportamientos corruptos
3. El tipo de comunidad en el que se lleva a el acto

A continuación se desarrollaran estas tres categorías de manera más explícita.

1. **Grado de corrupción de un acto según las normas vigentes en una sociedad:** Heidenheimer (1970) clasifica el grado de corrupción en tres categorías.

- Blanca: Tipo de corrupción tolerada por la sociedad y la opinión pública.
- Gris: Es consentida o rechazada por un porcentaje de la sociedad y la opinión pública.
- Negra: Esta es rechazada por toda la sociedad la cual exigirá un castigo ejemplar al corrupto.

2. Gravedad de los diferentes comportamientos corruptos:

- Corrupción menor: Por ejemplo, pequeños beneficios a familia y amigos.
- Corrupción rutinaria: Oficiales que aceptan "mordida", favoritismo en la asignación de citas y contratos.
- Corrupción agravada: Oficiales que toleran el crimen organizado a cambio de pagos.

3. Tipo de comunidad en donde se lleva la corrupción

- Sistemas tradicionales en donde los únicos lazos de lealtad son aquellos que se establecen con la familia, son omitidos cualquier vínculo de lealtad con algún representante político, vecino o cualquier miembro de la sociedad que no tenga parentesco familiar.
- Esquemas basados en la relación "Patrón-cliente". Se busca protección externa a la familia, en donde los lazos de lealtad son fuertes con el "patrón" pero en general los vínculos con el resto de la sociedad son débiles. Trujillo (2002) ejemplifica este tipo de relación con las comunidades griegas y sicilianas cuyos lazos de lealtad provienen de una larga tradición.
- Sistemas basados en el esquema de "jefe seguidor". Es aquel en donde existe una maquinaria política. En este sistema las

comunidades se adaptan rápidamente y la adhesión a un político o a otro está influenciado por el intercambio económico.

- Sistemas basados en la cultura cívica. Los ciudadanos no necesariamente utilizan algún canal ilícito para obtener beneficios de políticas y leyes. Heidenheimer dice que los líderes políticos no están atados por acuerdo de reciprocidades con las clases bajas”. Por lo que su actuación es balanceada y es a favor de la comunidad en general.

1.3 Corrupción en el ámbito público

Para comenzar es necesario diferenciar la corrupción pública de la privada, el primer término para distinguirlas es que una se lleva a cabo por funcionarios públicos (pública) y la otra por funcionarios que pertenecen al sector privado. Sin embargo hay una correlación entre ambas, una estimula a la otra para cometer el acto, por ejemplo en la “aprobación de permisos; autorización de instalación de empresas; otorgamiento de licencias de operación exclusiva que permita al beneficiario restringir la competencia; y obtener rentas monopólicas por la venta u operación de bienes y servicios (Solimano, 2008, p. 14).

Aunque nuestro enfoque de estudio es la corrupción administrativa es necesario hacer mención a otros tipos de corrupción presentes en el aparato estatal. Villoria (2002) identifica tres tipos de corrupción en el ámbito público:

1. Corrupción política
2. Corrupción administrativa
3. Corrupción judicial

1.3.1 Corrupción Política

Este tipo de práctica se da cuando “los políticos por el deseo de codicia aseguran una fortuna privada, desvían fondos de las arcas públicas, extorsionan a los

individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, compran votos en las elecciones o bien reciben contribuciones legales o ilegales para su partido o campañas políticas que califican de anónimos para ocultar su procedencia... que proceden de grupos acaudalados con intereses a cambio de favores.” (Bautista, 2005, p. 54).

Francisco Laporta (1997) sostiene que ésta se da cuando quienes detentan el poder o una responsabilidad estatal son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa. Lo relevante es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas.

Bajo estas premisas cualquier acto de corrupción política es aquel que constituye el incumplimiento de un deber político, dejando a un lado los intereses de la ciudadanía en pro del beneficio partidista o de particulares que financiaron las campañas políticas, éstos últimos hacen lo que comúnmente se conoce como el “cobro de favores”. En este sentido los empresarios también pueden hacer aportaciones a partidos políticos con el fin de que creen políticas a favor de la no intervención del Estado en el mercado y de congelación o reducción de impuestos. Así mismo también es considerado un acto de corrupción política el entregar cargos públicos a familiares y amigos.

Malen (2002) señala algunas de las características que tienen los actos señalados como políticamente corruptos:

1. Son aquellos que implican una violación de sus deberes en el cargo público o político, como por ejemplo un dirigente electo o funcionario, un dirigente político o un miembro de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial. La ejemplificación más básica para este caso es la venta del voto, el ciudadano transgrede su obligación al vender su voto a cambio de una compensación económica.

2. La corrupción política está dada por un marco normativo de carácter político. Esta normatividad funciona como una referencia para nombrar que actos son y que actos no son políticamente incorrectos. Basada en esta premisa una vez más comprobamos que la corrupción es diferente de un sistema a otro y de la misma forma el concepto varía de una época a otra. Ejemplificamos el concepto anterior de la siguiente manera: un político o un partido político que recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de influenciar en una decisión de gobierno se corrompe políticamente.
3. Un acto corrupto será ilegal o legal de acuerdo al marco jurídico al que pertenezca la acción. Este es un aspecto importante ya que en muchas ocasiones se identifica un acto de corrupción política sólo si este es sancionado penalmente. Según Malen esta señalación es errónea, ya que corrupción e ilegalidad son dos cosas completamente diferentes. Un acto ilegal forzosamente debe ser cometido en contra de lo que dice la ley, en cambio la corrupción no forzosamente debe de estar tipificada en la legislatura.
4. El suceso corrupto siempre está ligado a obtener un beneficio deshonesto. Este beneficio no siempre tiene carácter monetario sino que este también puede ser una ganancia política (para el caso de la corrupción política), profesional, sexual, entre otros.

Esta actividad corrupta también presenta diferentes matices que la hacen distinguirse de la corrupción (en el sentido estricto del concepto). La variabilidad de dicho fenómeno hace posible hacer una distinción basada en su naturaleza. Una forma de distinguir dichos matices es presentado por Villoria (2006), él distingue tres categorías que son las siguientes:

1. Por el sujeto que la ejecuta: La primera forma de diferenciar al concepto de corrupción política es por medio de la naturaleza de los autores que ejecutan dicho acto. En este caso los autores son los políticos. Sin embargo hay una cuestión esencial en esta distinción, la primera es ¿Qué y quién es

un político? Así como ¿Quién es un líder político? Villoria (2006) nos dice que todos somos políticos el día en que votamos ya que nos preocupamos por la política. Un líder político puede no tener un cargo público y aun así influir desde su prestigio, así pues no se comete un acto de corrupción política ya que este político no ocupa un puesto público.

2. Por el fin perseguido: Ésta es caracterizada por las actuaciones que van encaminadas a obtener y a mantener el poder por medio de acciones ilegítimas. El concepto de “legítimo” es una de los problemas a los que se enfrenta dicha distinción, ya que en varios casos lo que es “legítimo” o “ilegítimo” varía de acuerdo a la sociedad y el tiempo en el que se conceptualiza. Si la política es entendida con la búsqueda de espacios deliberativos para buscar el bien común entonces el uso de la manipulación y mentira para llegar al poder forman parte de actuaciones corruptas.
3. Por el bien esencial dañado. La política misma es el bien esencial dañado. Al caer en estos actos corruptos lo que se daña en la política es esencialmente la misma legitimidad de ésta. ¿Ahora bien qué quiere decir esta enunciación? Que la política pierde su razón de ser. Esta actuación trae consigo el incumplimiento de un deber cívico que afecta a toda la ciudadanía.

La corrupción política provoca desconfianza de los ciudadanos hacia la política y sus representantes. De esta manera nos atrevemos a mencionar que la corrupción política es una de las principales causas por la cual los ciudadanos ven en la política desconfianza, duda y escepticismo. A su vez es necesario tomar en cuenta que esto genera un alto grado de abstencionismo en los procesos electorales, lo cual también genera ingobernabilidad.

Consecuencias de la corrupción política

Como bien sabemos los efectos de la corrupción pueden ser variados, por ejemplo, podemos hablar desde fracasos en políticas públicas hasta falta de legitimidad de un gobierno, la falta de crecimiento económico también tiene tintes ocasionados por la corrupción. Los efectos son tan variados como tan variables

son las formas en las que se presenta. Así en este apartado nos centraremos específicamente en los efectos políticos de la corrupción.

Sánchez González menciona que “en un Estado democrático la corrupción genera el empobrecimiento del Estado, priva a los pobres de muchos servicios públicos necesarios, socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno; y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público”. (Sánchez, 2012, p. 91). A su vez el voto está apegado a intereses personales que propician que políticos corruptos lleguen al poder de forma ilegítima, dañando todavía más a los intereses del ciudadano. Otro efecto atribuido es que los ciudadanos tienen más desconfianza en sus instituciones lo que provoca una débil cultura política.

Retomando nuevamente a Malen (2002), quien propone una serie de efectos producidos por la corrupción en los partidos políticos:

1. La corrupción socava la regla de la mayoría que es propia de la democracia. La democracia es un sistema que distribuye de forma igualitaria la influencia que tienen los individuos en la toma de decisiones, “una persona es igual a un voto”. Por ejemplo un empresario que financia la campaña política de un candidato pesa más en la toma de decisiones del gobernante que la sociedad misma, esto hace que se dejen a un lado las preferencias de los votantes, la decisión es impuesta por el donante. De este modo es violado el derecho que tienen todos los ciudadanos a que su voto sea tomado de igual manera.
2. Afecta el principio de representación característico de la moderna sociedad democrática. Los representantes de la ciudadanía al recibir una generosa financiación por parte de cúpulas económicas sesgan este principio de representación en pro de los intereses de éstos. Así mismo buscan el poder para sostener económicamente al partido político al cual pertenecen. De esta manera el voto igualitario es trastocado o violado para dar lugar a un voto inequitativo en donde el aspecto económico es fundamental para la discriminación de estos de esta manera la toma de decisiones políticas es regido exclusivamente por intereses económicos.

3. La calidad democrática se ve debilitada porque la corrupción afecta al principio de publicidad. Los actos corruptos cometidos por los políticos, como por ejemplo el acopiar dinero a cambio de prebendas gubernativas, son desviados de toda atención pública, desechando así cualquier debate acerca de las razones que justifican dichas prebendas, atentando así contra el principio de publicidad.
4. La corrupción afecta la calidad democrática: Excluye de la agenda pública todas aquellas cuestiones que tienen que ver con la eliminación de la contraprestación corrupta correspondiente, esto es lo políticos dejan a un lado cualquier ley relacionada a eliminar su financiamiento corrupto. A su vez también se pone en crisis el principio de pluralismo económico, ya que por cuestiones corruptas no existe una verdadera competitividad política y las alternativas reales se destruyen.
5. La creación de organizaciones, dentro y fuera del partido, para recaudar fondos destinados a las campañas políticas tiene al menos dos efectos laterales negativos. Uno, se genera toda una serie de personajes para llevar a cabo esa actividad: intermediarios, conseguidores, comisionistas, recaudadores. Esto provoca aún más corrupción ya que no se sabe con exactitud cuánto de este dinero va a caer directamente a las filas del partido político y qué proporción va directamente a la cartera de estos particulares. Dos, es frecuente que se formen facciones que mantienen una lucha política interna constante por hacerse del control del partido político, por ejemplo se han encontrado casos en donde los recursos provenientes de la corrupción eran usados para pagar la campaña de individuos o de grupos, no de partidos políticos, “el dinero era empleado dentro del partido, pero no para el partido” (Caciagli [1996] en Malem, 2002, p. 124)
6. Los partidos políticos se han hecho vulnerables a un tipo de financiación sumamente peligrosa: la financiación por parte del crimen organizado. La relación entre ambos elementos hace aumentar el pesimismo acerca de la lucha exitosa para erradicarlo.

7. La corrupción ha sido aducida como una excusa para los diferentes golpes de Estado en los países subdesarrollados.
8. La impunidad: Esta es necesaria para que el engranaje corrupto funcione de manera adecuada. Esto produce que los ciudadanos tengan una sensación *de todo lo vale*, si el político corrupto hace esto y aquello y no tiene consecuencias para él entonces se utilizan mecanismos similares para obtener beneficios, en donde el que actúa de manera legal es el que siempre pierde.

Estos son algunos de los efectos políticos que más perturban la vida en democracia, si bien es cierto que algunas de estas prácticas no pueden ser erradicadas en su totalidad, si es necesario poner en marcha mecanismos que garanticen que harán el menor daño colateral al desarrollo democrático de una sociedad.

1.3.2 Corrupción administrativa

Este tipo de corrupción tiene una estrecha relación con la corrupción política, una no puede separarse de la otra, como bien menciona Sánchez González (2011) en donde hay políticos corruptos también habrá administradores públicos corruptos. Es claro que un político que accedió al poder de manera deshonesto desempeñará su cargo público de la misma forma. El resultado de las prácticas corruptas de estos altos funcionarios resulta mucho más dañino para el Estado que las cometidas por los pequeños administradores públicos.

Este tipo de corrupción se da principalmente dentro de la administración pública y en los servicios públicos. Generalmente en ésta el funcionario público abusa de su deber para obtener un beneficio personal. Bautista (2005) menciona que este tipo de corrupción se puede encontrar fácilmente en las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, permisos, entre otros.

Así pues podríamos definir a la corrupción administrativa como:

“un proceso ilegal realizado por funcionarios públicos en el ejercicio de sus tareas, que consiste en apropiarse o desviar indebidamente recursos asignados directa o indirectamente a la atención de los usuarios y puede asumir además, las formas veladas de la ineficiencia deliberada o no deliberada y de actos conforme a las normas que implican el mismo efecto de desviar recursos de su destino legítimo” (Guzmán, 2002, p. 2)

Si bien este tipo de corrupción está ligada a la política hay una manera de diferenciar una de la otra: la política es llevada a cabo por políticos y la otra es llevada a cabo por administradores públicos. La primera corrompe el acto político mientras la segunda corrompe al acto administrativo. Una ejemplificación del citado concepto se da de forma regular en los módulos de expedición de licencias de tránsito, para expedir la licencia por primera vez se tienen que cumplir una serie de requisitos entre los que se encuentra aprobar un examen de conocimientos. Los encargados de realizar el trámite ofrecen la opción de no realizar el examen a cambio de un pago. Si el ciudadano acepta esta oferta entonces se estará llevando a cabo un acto de corrupción administrativa.

Retomando a Malem (2002), la corrupción administrativa puede verse desde dos perspectivas, la primera que es referida como un mecanismo dinamizador (en algunas la burocracia, mientras que la segunda sostiene que los efectos de la corrupción son siempre negativos. Estas visiones corresponden a las tesis “revisionistas”, las cuales mencionan que existe una cierta correlación entre la modernización y el Estado, y que por lo tanto, bajo ciertas circunstancias conviene estimular a la corrupción en vez de prohibirla.

Según Malem (Ibídem, p. 63), una ventaja de la corrupción es que permitiría superar los inconvenientes que trae consigo el excesivo trámite legal y burocrático que conlleva un trámite administrativo. Este es el caso de administraciones públicas recién formadas, las cuales caen en excesivas regulaciones, ocasionando así que quienes necesitaban de trámites burocráticos pudieran superar los inconvenientes a través de la corrupción. De esta manera la corrupción se transformó en un mecanismo que eliminaba los trámites burocráticos ocasionados

por una mala legislación, como consecuencia la corrupción se convertía en el único medio que garantizaba las operaciones deseadas entre el aparato administrativo y los particulares.

Los llamados pagos de engrase son dadas que consisten en eliminar, no por la vía normativa sino por la vía ilegal, los tramites excesivos que a su vez consumen tiempo y energías a la administración pública y a los administrados. A si pues con estos pagos se le solicita al funcionario que cumpla con su deber, pero que lo haga con rapidez, haciendo ahorrar esfuerzos al administrado, a cambio de que éste le otorgue una recompensa más o menos generosa al funcionario. Por ejemplo, es muy común encontrar este tipo de pagos en las aduanas. Muchas veces llega a puerto material perecedero que requiere un despacho pronto si se quiere que su deterioro no signifique importantes pérdidas para los empresarios involucrados. En tales casos los pagos engrase cumplen una función benéfica para todas las partes involucradas, los funcionarios aumentan sus ingresos, los particulares logran sus objetivos con rapidez y simplicidad, para el Estado porque aumenta su eficiencia y eficacia.

Sin embargo que este tipo de corrupción sea benéfica para la administración pública es una verdad relativa, ya que lo que en verdad hace es estimularla en vez de promover su rechazo, “los pagos engrase aparecen así como un claro incentivo para la realización de aquellas conductas que precisamente se querían evitar” (Malem, 2002, p. 67). Así mismo el abusar de tales prácticas ocasiona una mayor desigualdad económica, pues contribuye a que los agentes corruptos se puedan transformar en agentes económicos influyentes, esto basado en la riqueza acumulada de manera inapropiada. Se han presentado casos en donde el abuso de estas prácticas han generado lo que comúnmente se conoce como burguesía fraudulenta, por ejemplo, durante la administración del ex gobernador de Coahuila, Humberto Moreira, la deuda externa se aumentó en más de un centenar de veces, pasando de 200 mdd a 35,000 mdd para el final de su sexenio. Tras la primera incautación de bienes se encontraron 12 cuentas bancarias en Estados Unidos por

más de 26 millones de dólares, lo que correspondería a casi 300 millones de pesos.

El enriquecimiento ilícito no es la única consecuencia que tiene la corrupción administrativa, ya que esta práctica también genera sentimientos de rechazo, frustración y resentimientos entre los funcionarios públicos honestos. “El funcionario que aplica estándares no corruptos corre el riesgo de llegar a estar tan aislado que eventualmente le conduciría a renunciar a su cargo o tomar ventajas de su habilidad o corrupción para enriquecerse” (Gould y Amaro-Reyes, en Malem, 2002, p. 70). Los funcionarios que se resisten a la corrupción y están rodeados dentro de un ambiente corrupto, terminan por irse y los más débiles de carácter o los más necesitados se inclinan ante la corrupción.

1.3.3 Corrupción judicial

El tercer tipo de corrupción estatal es el que pertenece al ámbito judicial, este tipo de corrupción es llevada a cabo por el aparato jurídico de un Estado. Para Villoria (2002) este tipo de corrupción es referida a dos tipos de realidades: la lucha a la corrupción dentro del sistema judicial y la otra es la utilización del sistema judicial como instrumento de lucha contra la corrupción. Así pues para que el sistema jurídico funcione de manera correcta y cumpla con la impartición de justicia debe de iniciar con una limpieza de su propio cuerpo jurídico para que de esta forma se garantice una correcta aplicación de esta.

Siguiendo a Villoria (Ibídem), nos da cuatro interpretaciones de corrupción jurídica, las interpretaciones son las siguientes:

1. Aquellas que quiebran las normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el juez, burócrata o político. Por ejemplo un juez que en ejercicio de su cargo desviara sus obligaciones jurídicas por razones de interés privado. Esta es la actividad que más deslegitima a de la actividad judicial, por lo que su erradicación debe ser prioridad.
2. Aquellas que implican la quiebra de las normas legales, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Resoluciones que son injustas y que no

benefician directamente al corrupto, sino que sus implicaciones vienen a futuro en actividades que están alejadas del servicio público. Por ejemplo un juez que llega a su puesto por favores políticos o de otra índole deberá pagar estos favores a las personas que lo colocaron en el puesto. Para Villoria es la segunda prioridad que debe de eliminar el sistema jurídico.

3. Aquellas que implican la violación de ciertas normas éticas aceptadas con beneficio directo a él/los implicado(s). Ocurre cuando el participante es inducido (de manera personal o por terceros) a actuar favoreciendo los intereses de quien le proporciona un beneficio, dañando así a los intereses de la sociedad. Un ejemplo son las sentencias que dictan los jueces en casos de corrupción judicial en el que priman los intereses corporativos sobre el interés general.
4. Aquellas que implican la quiebra de ciertas normas éticas aceptadas socialmente (por algunos grupos), pero con beneficio directo para el corrupto. La creación de ciertas normas con el objetivo de beneficiar ciertas compañías, burócratas o políticos en contra del interés general es un ejemplo de cómo se da este tipo de corrupción.
5. La corrupción jurídica es aquella que es cometida exclusivamente por el aparato judicial de un Estado en pro de un beneficio privado o de terceros. Esta actividad está vinculada con la corrupción política y administrativa, puesto que una se alimenta de la otra. Políticos corruptos pueden tener cierto control sobre la Magistratura, es decir nombran jueces corruptos que garanticen la impunidad de sus actos desechando así a los jueces que pueden ir en contra de sus intereses.

2.4 Rol de la corrupción

Al hablar de corrupción es necesario hacer mención de los participantes de tal acto, si hablamos en un sentido de lo que Garzón Valdés (1997) llama “obtención

de beneficios extraposicionales"¹ hay varias figuras involucradas en el acto deshonesto, según Bautista (2005) podemos identificar a las siguientes:

1. El corruptor (Activo): Es aquel que planifica y promueve los actos, para así obtener beneficios personales de cualquier índole abusando de su cargo en función. Este rol puede ser adoptado tanto por el ciudadano como por el funcionario público. Por ejemplo, en las áreas de expedición de licencias para conducir es común la omisión del examen de conocimientos, si es el funcionario (corruptor) quien pide una dádiva a cambio de la omisión del examen estaremos hablando de un caso de extorsión, por el contrario si el ciudadano (corruptor) quien ofrece la coima al funcionario para no realizar el examen se dará un caso de soborno.
2. El corrompido (Pasivo): Es aquel que acepta la coima. Siguiendo con el ejemplo anterior, el corrompido será el ciudadano si acepta dar una dádiva al funcionario a cambio de la omisión del examen, por el contrario el corrompido también puede ser el funcionario al aceptar la gratificación por parte del ciudadano para la omisión del examen.
3. Otros implicados: Son aquellos que en menor grado están involucrados en el hecho. Por ejemplo un segundo funcionario que encubre la actividad a sabiendas de que no está permitida.

¹ Son ganancias, generalmente de índole económico que “no son obtenibles a través del cumplimiento de un deber posicional” (Garzón Valdez, 1997)

Tabla 1: El rol de la corrupción

Rol de la corrupción		
Corruptor (Activo)	Funcionario	Ciudadano
	↓	↓
Corrompido (Pasivo)	Ciudadano	Funcionario

Fuente: Elaboración propia con base en Bautista, 2005.

Con base en lo anterior podemos decir que la corrupción no sólo se da un sentido sino que esta se da en ambos sentidos, su origen puede darse en la administración pública (extorsión) y en la ciudadanía (soborno). Por un lado el soborno afecta las decisiones finales del gobierno y por el lado de la extorsión crea toda una red de funcionarios públicos que se encubren recíprocamente y que además pueden dividirse entre sí los beneficios extorsionados.

CAPITULO II

SERVICIO CIVIL

2.1 Introducción al Capítulo

En una sociedad tan cambiante como la nuestra, en donde las necesidades de la población cada vez requieren de una mejor administración pública, se han efectuado múltiples transformaciones encargadas de reinventar el actuar del gobierno. El avance tecnológico y la inmersión de la sociedad en lo que Manuel Castells (2004) denomina la “era de la información”² así como la globalización son derroteros que guían el nuevo actuar de la administración pública. El gobierno no puede estar alejado de estas permutas, su constante interacción con la población exige estos cambios, en palabras de Martínez Puón (2003) los gobiernos y las administraciones públicas así como todos los procesos y actividades que las conforman no han quedado al margen de estos cambios, por el contrario, se han vistos inmersos en una serie de reformas y procesos de modernización sin rumbo definido.

La profesionalización de los servidores públicos, tema principal de este apartado, no ha estado exento de todos estos cambios, pues si se busca mermar a la corrupción es necesario iniciar desde la unidad básica: los funcionarios públicos. La modernización administrativa también es parte de estos cambios pues las constantes crisis económicas, políticas y sociales en las que se han visto envueltas varias naciones han ocasionado que sus gobiernos centren buena parte de sus esfuerzos y recursos para modernizar las administraciones públicas, así en todo el mundo se ha generado una búsqueda para hacer más eficaz y más legítimo el poder administrativo.

En esta sección se tocara el tema del servicio civil de manera más teórica, así pues es necesario definirlo desde sus orígenes, sin dejar a un lado la teoría weberiana que da origen a lo que se denomina “burocracia” ya que esta tiene una estricta relación con el servicio civil. Así como también es necesario conocer los

² Es un periodo histórico caracterizado por una revolución tecnológica centrada en las tecnologías digitales de información y comunicación, concomitante, pero no causante, con la emergencia de una estructura social en red, en todos los ámbitos de la actividad humana, y con la interdependencia global de dicha actividad (Castells, 2002).

fundamentos básicos en lo que se rige la administración pública para poder definir al servicio civil sin dejar a un lado toda la teoría que está detrás de este concepto.

El término burocracia inicialmente fue acuñado por un funcionario francés, llamado Vincent de Gournay, al cual se le atribuye la palabra “bureaucratie” refiriéndose a la totalidad de las oficinas públicas. Este término lleva implícito dos componentes lingüísticos, el primero de ellos es “*bureau*” que significa oficina y el segundo que es “*cratos*” que significa poder. Así pues bajo esta concepción el término burocracia tendría su acepción en el poder que es ejercido a través de los escritorios de las oficinas públicas.

En palabras de Harol Laski (1930) la burocracia es un sistema de gobierno cuyo control se encuentra de manera tan absoluta en manos de funcionarios que sus poderes ponen en peligro las libertades de los ciudadanos corrientes. Esta definición hace énfasis en un tipo de sistema de gobierno, el cual funcionaría como un órgano ejecutor en donde los funcionarios tienen el control del aparato administrativo o lo que Herman Finer (citado en Riggs 1979, p. 613) denominaría el gobierno de los funcionarios.

De esta manera el concepto de burocracia ha tomado varias vertientes, entre las más interesantes podemos encontrar:

1. Burocracia en el sentido de burócratas en el poder: En este sentido los burócratas son aquellos que se encuentran en el poder o en las cúpulas más altas de la organización política.
2. Burocracia en el sentido de empleados: en este sentido la burocracia es solamente una clase de empleados, con o sin poder. Sobre esta premisa generalmente la burocracia no ejerce el poder como en el caso anterior en donde la burocracia funciona como una elite política. De esta manera ésta se enfoca más al ámbito administrativo que al político. El autor más reconocido es Weber con su clásica teoría sobre la burocracia en donde ve a esta como un sistema de empleados al servicio del gobierno.

3. La burocracia en sentido de aparato o burosistema: En esta concepción la burocracia no sólo sirve para designar a los empleados que forman parte del aparato administrativo, sino que también este concepto sirve para nombrar a toda la organización. Podríamos decir que es una organización utilizada por el Estado para la realización de actividades especializadas.
4. Burocracia entendida como patoburocracia: En este sentido, tomando las palabras de Riggs (1979) se suele atribuir a la burocracia como un sistema lleno de rasgos negativos. Por ejemplo la Real Academia Española define a la burocracia como “administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas” (RAE, 2015).

Estas son sólo algunos ejemplos en los que el concepto de “burocracia” va adquiriendo distintos matices, que van desde el organizativo hasta el punto de vista negativo en donde se ve a esta como un mal o como una forma de administración ineficiente. Sin embargo en este trabajo nos centraremos en la concepción weberiana de burocracia, ya que es necesario conocer la teoría organizativa para de esta forma comprender más los supuestos del servicio civil de carrera.

El modelo burocrático weberiano ha servido como base en las organizaciones públicas, en donde la burocracia es el tipo de poder inherente a las pautas de organización administrativa formal de acuerdo con Weber, mientras que el término burócratas intenta designar al grupo de funcionarios que ejerce en la máxima medida dicho poder de acuerdo con Marx (Baena, 2000, p. 237, citado en Martínez Puón, 2003, p. 53).

Las organizaciones se presentan como un producto natural que va de la mano con el avance en las sociedades, dentro de estas organizaciones hay varias formas de dominación, la burocracia es sólo una de estas formas, se presenta como la forma típica de organización, propia de un estado avanzado de la civilización humana.

Este dominio se basa en la legitimidad que dan los súbditos al dominante, este puede ser de tres tipos:

- Tradicional: Este tipo de dominio está basada en las costumbres y tradiciones que generalmente son muy antiguas. El acceso al poder está regido por la herencia, las monarquías son un claro ejemplo de este tipo de dominación. Los súbditos obedecen por dos razones: bien por la lealtad personal o por el status tradicional. La administración toma dos formas: Patrimonial (los funcionarios son servidores personales y permanecen en sus cargos por remuneración) y Feudal (están vinculados a la organización por un juramento de fidelidad).
- Carismática: Este tipo de dominación se da por un proceso de comunicación de carácter emotivo, el razonamiento de los súbditos es sublevado por sus emociones, el líder generalmente es una persona con alto carisma, se obedece debido a la confianza personal. Por ejemplo, los líderes no ostentan cargos hereditarios ni son elegidos de forma democrática.
- Legal: El derecho de mandato es establecido por leyes y normas instauradas en estatutos los cuales son encargados de dirigir el funcionamiento de la sociedad, un ejemplo de este tipo de dominación son las democracias. En este caso el pueblo obedece a las leyes no por el hecho de que hayan sido establecidas por un líder carismático o tradicional, sino porque estas leyes han sido establecidas a través de un procedimiento correcto, considerado como tal por gobernantes y gobernados (Quiroga Leos, 1984). La burocracia es la organización típica para el tipo de sociedades que basan su dominio en la legalidad.

Martínez Puón (2003) basado en varios autores enumera ciertos rasgos “ideales³” que caracterizan a las burocracias:

1. Un alto grado de especialización en las funciones: Los funcionarios obtienen el conocimiento técnico necesario para llevar a cabo sus funciones.

³ En la teoría weberiana de la burocracia esta palabra es utilizada para referirse a atributos del “tipo ideal” en las organizaciones públicas.

2. Estructura jerárquica de autoridad: Las competencias y las responsabilidades de los funcionarios están bien delimitadas. La obediencia por parte de los burócratas de nivel inferior es llevada a cabo por órdenes de tipo impersonal que proceden de una posición superior.
3. La delimitación rigurosa de competencias: Las obligaciones son delimitadas por un orden legal estrictamente condicionado por un marco legal, el cual produce seguridad jurídica a sus acciones.
4. Reclutamiento de personal basado en la capacidad y conocimiento técnico. El personal de la administración pública se es reclutado por sus habilidades en el “saber hacer” las cosas.
5. Clara diferenciación entre la renta y fortuna privadas y oficiales de los miembros.
6. Estructura competencial basada en normas: Las competencias están basadas en normas, estas competencias están perfectamente delimitadas de acuerdo al marco legal correspondiente.
7. Seguimiento estricto de procedimientos: Para Gerth y Mills (1946) el funcionario moderno actúa de la manera siguiente: 1...2...3...4, etc. Lo cual nos habla de un estricto apego a los procedimientos establecidos.
8. El uso de documentos y la comunicación por escrito: Lo oído y lo comentado por el funcionario carece de significación, lo único que no priva de sentido es aquello que se presenta de forma escrita.
9. La no propiedad del cargo.
10. La preparación técnica para el acceso al puesto
11. Los procedimientos racionales de disciplina y control
12. La administración burocrática solo existe dándose el supuesto de un Estado que cobra impuestos, de un Derecho y de un mantenimiento de los funcionarios.

Si bien el modelo burocrático ha adquirido diferentes matices en donde la modernización administrativa ha tenido un papel preponderante en las nuevas concepciones administrativas en donde “el burócrata es contemplado ahora como un ser humano completo, con emociones, creencias y fines individuales propios,

que no siempre coinciden con los generales de la organización” (Mouzelis, 1991, p. 65).

En palabras de Longo (2001) se parte de la idea de contar con una burocracia profesional dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento por razones de interés público, el nuevo contexto en el que se mueven las burocracias contemporáneas adquieren la suficiente fuerza como promotores de cambio y de transformación de las mismas. Por lo que no se descartan propuestas tendientes a combinar modelos llámese mérito con flexibilidad.

Estas tendencias en donde se mezcla la teoría tradicional de la burocracia con las nuevas propuestas modernizadoras en la administración pública son las encargadas de promover los nuevos conceptos referidos al servicio civil de carrera, en donde la estructura organizativa, la cultura del aprendizaje, la profesionalización y el mérito se conviertan el nuevo camino a seguir por aquellas personas que constituyen la estructura de la organización.

2.2 Definición y subsistemas del servicio civil

Gran parte de las premisas que se tienen acerca del servicio civil se deben a Weber, quien defiende que el verdadero funcionario no debe de hacer política, sino que más bien debe de estar enfocado estrictamente a las actividades propias de la administración pública, para reforzar este comentario Goodnow (1956) menciona que la política es la expresión de la voluntad del Estado y la administración tiene que ver con la ejecución de esa voluntad, esta ejecución se da a través de distintas técnicas y métodos empleados por la administración pública.

Wilson (Wilson, 1887, citado en Quiroga Leos 1984, p. 107) a su vez menciona que los partidos políticos que alternaban en el poder provocaban que los puestos en la administración pública fueran otorgados basándose en la lealtad a este partido con el objetivo de cumplir sus metas políticas. Lo que originó un sistema de “despojo”

lo que a su vez originó un sistema de “padrinazgo”, que trajo varios problemas a la administración pública como por ejemplo corrupción, incompetencia, entre otros. Wilson menciona que este sistema de “padrinazgo” debe de ser sustituido por un sistema de mérito, en el que las capacidades del administrador sean las que lo coloquen dentro de la administración pública y no los lazos personales.

El ejercicio de la administración pública debe de ser cultivado por personas capaces, estas deben de entender las necesidades de la población, tener un conocimiento amplio de la sociedad que los rodea, saber hacer las cosas de la manera más eficiente y eficaz posible y de cierta manera sentir “amor” hacia su profesión. Las características antes mencionadas deben de ser caminos a seguir por las administraciones, si el sistema de “padrinazgo” se arraiga por completo en las administraciones estas se convertirán en un sistema privado en donde los funcionarios sólo ven el acceso a la administración pública como un negocio privado, en donde los puestos son peleados por el beneficio económico que trae consigo y no por el servicio que puede ser brindado a la sociedad.

Dadas estas circunstancias no se han hecho esperar reformas que tienen como objetivo dar una vuelta radical a los aparatos administrativos con el objetivo de mejorar las practicas antes mencionadas. Según Dussaugue (2002) estas reformas implementadas por los gobiernos de distintos países tienen como objetivo lograr mayor flexibilidad, mayor eficiencia y mayores economías en sus aparatos administrativos, y eso ha significado que buena parte de las medidas reformistas se han enfocado a sacudir, de una u otra forma, a la misma institución: los servicios civiles, es decir la base administrativa de la mayoría de los estados europeos desde principios del siglo XIX.

Como bien se menciona Dussaugue los servicios civiles de los distintos países en donde existe esta figura están siendo reformados, con el objetivo de dar un mejor servicio a los ciudadanos y a las empresas privadas, a su vez estas reformas son una causa de las tareas más complejas y diversas que tiene la administración pública. En palabras de Quiroga Leos (1984) en una administración tradicional en donde las tareas eran exclusivamente mantener el orden y administrar los

servicios públicos, se sustituye por una administración promotora del desarrollo económico y social, que para desempeñar sus nuevas tareas, necesita de personal competente.

El servicio civil es un concepto que va de la mano con la profesionalización del servicio público, si bien este concepto ha existido desde hace ya casi dos siglos han sido en las últimas décadas en donde se ha tomado como una fuente de estudio. Esta práctica como bien menciona Del Carmen Pardo (1995) tiene impresiones encontradas, por un lado en los países industrializados se ha cuestionada la figura del servicio civil debido a un desprestigio acumulado a lo largo de los años, mientras que en los países con un menor grado de desarrollo se plantea como una fórmula para recuperar el prestigio y la legitimidad perdida a lo largo de los años por causa de las malas administraciones.

Ahora bien, en lo que respecta a la terminología usada para referirnos al servicio civil es necesario precisar que se utilizaran dos concepciones que generalmente se usan para referirse a esta práctica, por un lado tenemos el término servicio civil que es comúnmente usado en los países latinoamericanos, sin embargo varios autores suelen usar el término de función pública para referirse al mismo fenómeno, por ejemplo Dussauge Laguna en su artículo Anatomía del Servicio Civil usa de manera indistinta ambos términos. En este trabajo ambos conceptos serán usados de la misma forma.

Definición

El Banco Interamericano de desarrollo define a la función pública como “un sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existentes en una realidad nacional determinada... este sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política, 2006). Es importante resaltar que dentro de esta conceptualización se hace énfasis en el sistema de empleo público, en

donde la función pública no sólo es vista como un sistema de preparación continua, sino que también es una herramienta para que los ciudadanos puedan acceder a puestos en la administración pública sin necesidad de estar ligados a un partido político.

Así mismo Duhal Krauss (1972), define al servicio civil como “un conjunto de normas legales y políticas y de procedimientos administrativos; basados en las técnicas de la administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública” (La administración del Personal en el sector público: un enfoque sistémico, p. 66). En este sentido, este autor considera al servicio civil como una forma de administración del personal, podríamos decir que es una versión más simplificada del servicio civil, ya que esta definición deja fuera muchos elementos, como por ejemplo la profesionalización de los servidores públicos.

Guerrero Amparán (2000) define al servicio civil como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa” Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado nacional a través de puntos de entrada y salida. Estos cuatro elementos (entrada-salida, asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro, de país a país.

Otra definición acertada es la de María del Carmen Pardo, para ella la función pública es: “El cuerpo de personas especializadas con las que debe de contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno” (Pardo, 1995, p. 278). En este sentido la autora hace énfasis en un grupo de “personas especializadas”, este conjunto de personas va más allá de la burocracia tradicional ya que esta no sólo se queda en la especialización técnica sino que ve al funcionario como un individuo dotado de personalidad propia.

Sin embargo para efectos de este trabajo nos parece más adecuada la definición que hace Quiroga Leos, él define al servicio civil de la siguiente manera: “aquel que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto al privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública” (Quiroga Leos, 1984, p. 106). Es menester mencionar que dentro del servicio civil hay dos principios fundamentales: el mérito y la igualdad, algunos autores denominan a estos principios como el espíritu del servicio civil.

El principio del mérito hace referencia a que los cargos públicos deben de estar ocupados por las personas más capaces y preparadas, por quien merecen las designaciones gracias a sus conocimientos, habilidades y aptitudes, se trata de un concepto que muchas veces ha estado estrechamente vinculada a la mayor complejidad, especialización y muchas veces tecnificación de las funciones administrativas y las actividades estatales.

El principio de igualdad establece que el acceso a los cargos públicos no puede estar condicionado por la situación económica o social de los aspirantes, o por su género. La igualdad implica que cualquier persona interesada en un puesto de la estructura burocrática puede acceder a él sin discriminación alguna y con las únicas limitaciones de sus propias capacidades y, por supuesto, las necesidades del cargo público.

Como bien hemos mencionado, la anterior definición está más encaminada a lo que es principal análisis de este trabajo: el combate a la corrupción administrativa a través del servicio civil. La corrupción administrativa es un fenómeno que se presenta debido a varias causas, pero que en gran medida es alimentado por lo que se conoce como *spoil system*⁴ o sistema de padrinazgo, que su vez es causa de un sistema administrativo altamente politizado. De la misma manera en donde la competencia, no sólo técnica, sea tomada como un elemento clave para preservar el empleo, así pues los administradores públicos harán más énfasis en

⁴ Es un sistema caracterizado por la venta de los puestos públicos

los resultados (resultados basados en la correcta aplicación de las técnicas administrativas).

Subsistemas

A pesar de las diferentes conceptualizaciones y términos con los que suele nombrarse al servicio civil, éste cuenta con subsistemas similares, según Guerrero Amparán (2000) estas particulares son las siguientes:

1. **Reclutamiento:** Dentro de esta característica el autor describe tres formas de incorporación a la administración pública. **A)** La primera consiste en el ingreso o contratación del personal a través del mérito, la preparación y capacidad técnica, a través de convocatorias o concursos. En varios casos las administraciones tienen varias opciones para el reclutamiento del recurso humano, por ejemplo, reclutamientos temporales, concursos especiales, contratos por honorarios, entre otros. A su vez también hay espacio para una mayor estabilidad, estos se llevan a cabo por la vía del concurso, en donde participan trabajadores que entraron a la administración por contrato temporal. **B)** Este segundo tipo de reclutamiento se da a través de una preparación previa por parte de los funcionarios a través de instituciones encargadas de proporcionar dichos programas educativos. Por ejemplo en Francia la mayoría de los funcionarios deben de haber cursado programas en la *École Nationale d'Administration*. **C)** El ingreso a la alta burocracia se da por medio del sistema abierto y cerrado. Por ejemplo en el sistema estadounidense se permite contratar a altos funcionarios con experiencia desde el sector privado. Sin embargo en administraciones como la alemana el nombramiento de los altos funcionarios sólo puede ser dado desde el propio sistema civil de carrera.
2. **Formación-capacitación:** Es un elemento clave dentro de la función pública, “está orientado, principalmente, a brindar nuevos conocimientos y habilidades para el mejor desempeño de sus actividades frente a las nuevas necesidades organizativas” (Dussauge, 2002, p. 763). Como primer

ejemplo podemos mencionar a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, el uso extendido de estas tecnologías obligan a las administraciones públicas estar a la vanguardia respecto a estas, así pues es necesario que los funcionarios tengan pleno conocimiento acerca de los funcionamientos de estas, conocimiento necesario para brindar un servicio de primer nivel. Así mismo conocer nuevas técnicas presupuestarias o los nuevos marcos regulatorios son acciones que parten de la necesidad de la capacitación continua.

3. **La movilidad interna, la carrera:** Este rasgo de la función pública está enfocado al ascenso jerárquico de los funcionarios. Este ascenso se da generalmente bajo dos premisas. **A)** Por antigüedad: Generalmente se da una revisión al desempeño previo de los funcionarios, sin embargo el peso dado a la antigüedad sigue siendo importante. **B)** Por concursos o medios de selección abiertos al público: El ascenso esta dado bajo una selección basada en conocimientos y habilidades que hacen al funcionario apto para el puesto. Este tipo de promoción está más vinculado al servicio civil de tipo abierto que veremos más adelante.
4. **Derechos y deberes de los funcionarios:** Siguiendo a Guerrero Amparán (2000) esta característica está referida a la serie de tareas, derechos y obligaciones particulares de los funcionarios. Estas se encuentran plasmadas en constituciones, leyes y convenciones que rigen este sistema. Entre los derechos que generalmente se establecen para los funcionarios están el del empleo del funcionario de manera formal, el derecho a formar parte de un sindicato y el goce de sus derechos políticos, en donde pueden apoyan a un partido político o participar por un puesto de elección popular (con algunas restricciones como en el caso de Gran Bretaña, en donde tienen que renunciar al servicio civil antes de participar en actividades políticas). En cuanto a las obligaciones estas estipulan que en primer término está el compromiso de servir al Estado en forma leal y por encima de los intereses de cualquier grupo o partido político, así como la

discrecionalidad y confidencialidad en el manejo de información privilegiada. En términos generales es respetar las reglas del sistema al que se está prestando el servicio.

Estos subsistemas son la que se encuentran en mayor medida dentro de los servicios civiles de carrera, sin embargo no son las únicas, como por ejemplo el subsistema de evaluación de desempeño y el de pensión. Estos dos subsistemas consisten en:

5) **Evaluación de desempeño:** Su objetivo principal es el de aportar información abundante y oportuna acerca de las limitaciones operacionales del funcionario. La medición del desempeño y la productividad de estos se mide a través de los objetivos cumplidos y no a través de las funciones que realizan. Gracias a la evaluación del desempeño se puede decidir con mayor claridad el rumbo profesional que seguirán los funcionarios públicos con base en sus aptitudes y cualidades intelectuales. También gracias a este subsistema se pueden identificar ineficiencias en la formación de los funcionarios.

6. **Pensión:** Con este subsistema se asegura una recompensa justa por parte del Estado al funcionario como resultado del número de años dedicados al servicio público o que se ha llegado a la edad límite legal para el desempeño de ciertas labores públicas.

Distinciones de la función pública

Una vez definido y mencionadas las características de la función pública es necesario mencionar que ésta se puede dar en dos vertientes principales. Para Martínez Puón (2003) esta distinción se debe a la poca experiencia en la implantación de esta figura, por ejemplo muchos autores latinoamericanos no hacen una distinción entre el modelo abierto y cerrado, sin embargo esto si sucede con autores europeos. Según Ramió y Salvador (2005) estos modelos son: el modelo abierto de Gestión de Recursos Humanos y el modelo cerrado de Gestión de Recursos Humanos, a continuación se describirán cada uno de estos modelos.

El modelo abierto

Dentro de este modelo el reclutamiento se da por medio de la contratación externa, se busca a la persona idónea para estar al frente del cargo público. Podríamos decir que el reclutamiento no vale más que para la ocupación de un empleo determinado y no brinda, fuera de la progresión del salario determinado por la antigüedad, conforme a una escala nacional, ningún derecho a la promoción o al ascenso. Ello da lugar a un estudio detallado de los participantes que buscan el empleo con el fin de buscar al funcionario más adecuado para el puesto. En este modelo no es necesaria la antigüedad en la administración pública sino que incluso el personal puede venir de la administración privada.

Para Grazier (1972) este modelo tiene las siguientes características:

1. Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración. El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.
2. La persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica y la persona no es afectada, no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascenso y retiro.
3. No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de administración pública.

A este modelo también se le conoce como sistema de empleo, algunos de los países que emplean este modelo son Estados Unidos, Holanda, Dinamarca, entre otros. Otra consideración a tomar en cuenta es que dadas las características de este sistema no afecta en nada la estabilidad del empleo

El modelo cerrado

En este sistema está diseñado para que el funcionario ingrese desde la parte más baja del sistema con el objetivo de ir ascendiendo en la jerarquía de la organización. El primer ingreso funciona como el primer paso en lo que se conoce

como sistema de carrera, en donde el funcionario cambiara de puesto tanto de manera horizontal y vertical.

Este sistema contiene las siguientes características (Grazier, 1972):

1. Estatuto o Ley. Existen leyes particulares para el servicio civil y que los servidores públicos son empleados privados de Derecho Público. De tal forma, que tienen derechos y deberes especiales.
2. Carrera Administrativa. “Se basan en un diseño jerarquizado que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que le corresponda” (Longo, 2001, p. 14). El sistema de carrera se basa en la promoción continua de los puestos de trabajo a los que se puede acceder (tanto de manera vertical u horizontal), por lo que se tiene que superar una serie de pruebas para alcanzar el puesto deseado, lo que origina la necesidad de contar con servidores públicos que tengan una preparación y un conocimiento general de la organización de la que se es miembro.

Así pues podemos decir que lo que diferencia a estos dos modelos de la función pública es la forma de ingreso, por un lado se da desde afuera buscando a la persona ideal para el empleo (sistema abierto) y en contra posición se busca a la persona ideal para el puesto dentro de la misma organización (sistema cerrado). Otro punto diferenciador es la movilidad dentro del puesto, dentro del sistema abierto generalmente no hay movilidad en el puesto, mientras que en el sistema cerrado la movilidad se da por efecto del mérito y la antigüedad.

Tabla 2: Los modelos del servicio civil en el mundo

Sistema de carrera	Sistema de empleo
Alemania	Estados Unidos
Bélgica	Finlandia
España	Holanda

Francia	Suecia
Grecia	Noruega
Portugal	

Fuente: Dussauge, 2002

Sin embargo es importante resaltar que no siempre dentro de las administraciones se siguen estrictamente estos dos modelos, sino que también existe lo que se denomina la figura del modelo mixto. Dentro de este modelo se combinan ambos sistemas de reclutamiento, lo que garantiza una mayor apertura a las administraciones públicas, por ejemplo en determinadas organizaciones públicas de Estado Unidos, aunque siempre predomina una figura sobre otra.

2.2. El servicio civil en el mundo

La función pública se ha cultivado de diferente manera en todo el mundo, así pues no existe un único modelo con el cual identificarlo sino que los diferentes matices se encargan de darle un signo característico. Los modelos económicos, el creciente uso de las nuevas tecnologías de la información y el nuevo papel del servicio civil en el diseño de políticas públicas se han encargado de moldear a la función pública con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población y hacerse valer como el brazo ejecutor del gobierno.

A continuación repasaremos el establecimiento de la función pública en países europeos y del continente americano. Se eligieron a varios países europeos debido a su relevancia que han tenido en la creación del servicio civil (Francia, Gran Bretaña y Alemania) y a España por un buen ejemplo de lo que es el servicio civil en el Estado moderno. Para el caso del continente americano se eligió a Estados Unidos (por su aplicación particular del servicio civil, ya que este modelo es el que guarda menos similitudes con los sistemas europeos), Argentina y a Chile por ser sistemas de reciente creación.

Francia

La función pública francesa está organizada bajo el modelo de estructura cerrada, esto es que la carrera de los funcionarios se lleva a cabo sólo dentro de la administración pública. Así pues el funcionario se compromete a llevar una carrera que lo vincula de por vida con la función pública. La función pública en Francia es considerada de la manera siguiente:

“una actividad de interés general ejercida en nombre (de) y para los ciudadanos. Ella requiere, entonces, de titulares con una calificación técnica y de aptitudes morales que le den una especificidad en relación con otras funciones. La función pública no es el ejercicio de un oficio ordinario, es una función social, una especie de magistratura. El funcionario está antes que nada al servicio de los ciudadanos, pero es también agente de Estado y, por ende, participa, aunque de manera modesta, en la consolidación y superioridad del Estado” (Salon y Savignac, citado en Pardo, 1995, p. 291).

Para los franceses la función pública es una institución creada para garantizar un buen desempeño de las funciones administrativas, en donde el funcionario desempeña una función social, la cual es fundamental para garantizar gobernabilidad y legitimidad al gobierno. En cuanto a la vida profesional del funcionario, la función pública busca garantizar igualdad y protección frente a conductas arbitrarias por parte de sus superiores, el ingreso a ésta se da por medio de un examen de oposición y la formación continua de los funcionarios es integral.

El servicio civil francés presenta ciertas características que lo hacen diferenciarse de la función pública de algunos países europeos, entre los rasgos característicos encontramos los siguientes (Quiroga Leos, 1984):

1. El reclutamiento y selección se basa en el concurso. Existe un concurso abierto con enfoque hacia estudiantes y un concurso interno enfocado a los

funcionarios pertenecientes a la organización. El inicio de la carrera administrativa está condicionada entre los 20-30 años de edad

2. Existe una capacitación para poder acceder al servicio civil de carrera, esta se da en dos formas:
 - a. Preparación enfocada a conocimientos generales y conocimientos especiales adquiridos en la universidad.
 - b. Preparación para un examen de promoción interna en las escuelas de administración pública. Generalmente se hace en la Escuela Nacional de Administración (Ecole Nationale de Administracion).
3. Los funcionarios están sometidos a un régimen jurídico público diferente al régimen jurídico privado. El documento que organiza al servicio civil está basado en un “Estatuto de la función pública” en donde se establecen los derechos y obligaciones de los funcionarios.
4. Existe una elite de los funcionarios que generalmente son aquellos con altas responsabilidades y que forman parte de los cuerpos de inspección y control, y diplomáticos que generalmente egresan de la Escuela Nacional de Administración y la Escuela Politécnica (Ecole Polytechnique) que generalmente ocupan direcciones.
5. No hay un organismo central del servicio civil como tal, sino que la Dirección General de la Administración y de la Función Pública coordina la política del personal, sin embargo la contratación del personal están sujetos al grado de control de cada departamento.

Los administradores públicos pueden acceder a responsabilidades políticas al unirse a un partido político y convertirse en funcionarios electos para dirigir el gobierno de algún ayuntamiento. La función pública francesa permite la movilidad, por cierto tiempo, de sus funcionarios a la administración privada, a esta figura se le conoce como: pantouflage. Sin embargo como menciona Del Carmen Pardo (1995) esta figura en algunas ocasiones originaba que los funcionarios se fueran al sector privado para ya no regresar.

Sin embargo la administración francesa no está exenta de problemas, por ejemplo, el sistema de evaluación de desempeño ha sido seriamente cuestionado. Los objetivos del sistema de evaluación son demasiado generales, los criterios aún no ha sido definidos con exactitud y los funcionarios no llegan a conocerlos con precisión, además de que ciertos mecanismos como la auditorías aun demuestran el carácter limitado al momento de evaluar desempeños. Todo esto a pesar de toda la reflexión y de los múltiples mecanismos de control que se ha generado a lo largo del tiempo (Ibídem).

Gran Bretaña

El servicio civil británico cuenta con una gran tradición a sus espaldas, ya que sus raíces se encuentran alrededor del año 1530, cuando el control de los funcionarios paso de la corona a la supervisión de la cámara baja. No obstante fue hasta el año de 1840 cuando se creó la escuela de cuadros que se encargó de formar a los funcionarios. Una vez concluida su preparación en esta escuela iniciaban su carrera en la administración pública (a través de un examen de oposición), generalmente su ingreso se daba desde la parte más baja de la jerarquía con base al mérito se llegue a un puesto más alto (oficiales mayores).

Como ya habíamos mencionado la función pública se separó de la corona a mediados del siglo XIX, esto a partir de que en el siglo XVIII la administración pública en esta país se caracterizó por sus innumerables abusos: nombramiento de los funcionarios con base en un sistema patrimonialista, en donde el “favor” tenía un mayor peso que el mérito, la venta del cargo público, entre otros. Como consecuencia de estos actos surgen de manera paulatina (siglo XIX en adelante) las bases del servicio civil actual. Sin embargo como bien mencionan varios autores (entre ellos Del Carmen Pardo) en aquella época no se puede hablar de un servicio civil como tal ya que no había los elementos esenciales que lo definen, como por ejemplo, los exámenes de reclutamiento. Las funciones de la administración no estaban diferenciadas de las políticas; las mismas personas se encargaban de ambas responsabilidades, además de que no existía una estabilidad en el puesto.

No es sino hasta inicios del siglo XIX cuando el *civil service*, evoluciona para dar lugar a la función pública moderna. Ésta se convierte en una entidad distinta destinada a servir al gobierno dejando fuera el carácter político. Hasta la década de los 80's el servicio civil británico se consideraba como el ejemplo más desarrollado en lo que respecta a la teoría weberiana, es decir, una clara diferenciación entre lo que es trabajar al servicio del Estado y no al servicio del gobierno en turno (Mascott Sánchez: 2006).

Sin embargo, las críticas a este modelo se intensificaron en la década de los setenta. El informe Fulton representa una dura crítica a este sistema. En donde se critica a los funcionarios generalistas (funcionarios de alto nivel) calificándolos de amateurs. Además se criticó el modelo de reclutamiento, señalándolo como una casta cerrada, debido al status y la manera en la que se reclutaban los funcionarios, ya que se mantenían alejados de los agentes que estaban bajo su mandato tanto del mundo exterior con el que se mantenía poco contacto.

Bajo estas premisas se desarrollaron una serie de reformas entre 1979 y 1990. La primera de estas bajo la denominación Administración Financiera (Financial Management Initiative), que consistía en la necesidad de contar con objetivos más claros para cada departamento para así tener una lista clara de los indicadores que fungirían como agentes evaluadores de la gestión pública. Este programa exigía a los departamentos que se figaran objetivos para los administradores, el periodo para alcanzar dichos objetivos y su costo. La otra reforma importante es la que se conoce como Programa de Pasos Subsecuentes (Next Steps Programs) en este programa se estipulaba dar un mayor margen de flexibilidad y autonomía a los organismos públicos así como enfatizar en la rendición de cuentas. Este programa también modificó la administración del servicio civil, pues reasignó las funciones del Centro del Servicio Civil (selección, promoción, remoción, honorarios y horarios de los funcionarios) a cada departamento (Mascott Sánchez: 2006).

Alemania

El servicio civil alemán tiene una gran tradición en la materia, ya que este tiene sus orígenes a partir del siglo XVIII con Federico Guillermo I de Prusia (1730-1740), quien cambió un sistema heterogéneo de funcionarios corruptos por un sistema “modelo” en donde prevaleciera el sentido del deber y una sumisión al monarca. Una vez reclutado el funcionario conocía sus derechos y obligaciones, recibía una remuneración suficiente por su trabajo, además de que podía acceder, por medio de mérito, a puestos más elevados (Ramió y Salvador, 2005). En el sistema alemán el concepto de servicio público tiene un sentido muy amplio, ya que no sólo abarca a quienes ejercen la voluntad del Estado sino que en éste también están comprendidos los cuerpos policiales, profesores universitarios y agentes postales.

En la Ley Fundamental de Bonn se establecen gran parte de la mayoría de los estatutos que regulan el régimen jurídico del personal al servicio de la administración pública, sin embargo también hay una serie de estatutos que se encargan de regular esta actividad, como por ejemplo: Ley-Marco Federal de Derecho de Funcionarios (Beamtenrechtsrahmengesetz) del 27 de febrero de 1985, en la redacción del 24 de julio de 1995 y la Ley Federal sobre el Estatuto de los Funcionarios de la Federación (Bundesbeamtenengesetz) del 27 de febrero de 1985, reformada el 14 de septiembre de 1994. Guerrero (2003) menciona que una nota importante sobre el Estatuto de los Funcionarios es que 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.

Cabe destacar que en estos estatutos se establece la relación de los funcionarios alemanes con otros sistemas, ya que esta no solo está basada en una relación jurídica-pública, sino que se basa en una relación de fidelidad mutua, estableciendo así un conjunto de obligaciones recíprocas entre funcionario y Estado. El Estado tiene la obligación de asistencia y protección al funcionario y los

funcionarios por su parte tienen la obligación de garantizar en todo momento, el orden fundamental, liberal y democrático.

El servicio público está subdividido en tres categorías: funcionario (*Beamten*), empleado (*Angestellten*) y trabajador (*Arbeiter*). De estas tres categorías el funcionario (*Beamten*) es el único que goza de los poderes soberanos del Estado. En Alemania, como en otros países, hay cuatro categorías de carrera:

1. Servicio superior (*Höherer Dienst*)
2. Servicio ejecutivo (*Gehobener Dienst*)
3. Servicio de oficina (*Mittlerer Dienst*)
4. Servicio básico (*Einfacher Dienst*)

El modelo alemán se basa en un sistema de selección por etapas, que combina teoría y práctica. Para el servicio superior, la selección comienza luego de la graduación universitaria por medio de un examen. Aprobado el examen se inicia un servicio preparatorio, con duración de dos años, que combina formación teórica con prácticas profesionales diseñadas para cada especialidad. Al término del servicio preparatorio se presenta un segundo examen, a cargo de un tribunal independiente. Los candidatos exitosos acceden a la condición de funcionarios, aunque se mantiene su condición de prueba durante tres años más. La estabilidad en el empleo se obtiene con un pronunciamiento favorable por parte de los titulares de la institución en la que se labora. Para los niveles intermedios del servicio los requerimientos son similares, aunque se sustituye el primer examen por la certificación escolar y algunos plazos de prueba son más cortos (Mascott Sánchez: 2006).

Es importante mencionar la creación de dos escuelas de preparación continua enfocadas a los altos funcionarios, la Academia Federal de Administración Pública fundada en 1969 según el modelo del Civil Service College británico y la Academia Speyer fundada en 1947 e inspirada en la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia (Montoro, 1987, p. 196, citado en Puón, 2005, p. 69)

España

La función pública española en sus comienzos se estableció como un sistema cerrado similar al que prevalecía en Francia y Gran Bretaña, sin embargo ha evolucionado hasta convertirse en un sistema mixto. Esta tiene sus orígenes en la Real Orden del 19 de agosto de 1825 y el Real Decreto de 7 de Febrero de 1827. Surgió como una reacción a las condiciones del Estado que prevalecían en aquella época, que demandaban un personal profesional y estable, lo que trajo como consecuencia que se establecieran reglas que regularan el ingreso basado en la capacidad y el mérito y el acceso basado en estos criterios y en la antigüedad. Estas exigencias demandaban una estructuración jerarquizada de la función pública en clases o categorías de personal con sus correspondiente y diferenciados derechos retributivos.

En 1866 se establece el estatuto O'Donnell en donde se hace una diferenciación entre los dos sectores de la administración pública: los cuerpos generales y los cuerpos especiales. Cabe señalar que los cuerpos eran una forma de ingresar a la administración, en los cuales se requería un conocimiento especial. En este estatuto se regulaban a los cuerpos generales de acuerdo a la legislación común, sin embargo, los cuerpos especiales estaban regulados por leyes específicas que lograron consagrar las garantías de inamovilidad, su configuración en escalas cerradas, derivadas de la exigencia de la titulación, rigor en la selección y la retribución digna y prestigio social. (Manzana Laguarda: 2008)

La ley Bases (establecida el 22 de julio de 1918) estableció una serie de lineamientos para los funcionarios, en donde la persecución de la estabilidad y el aumento retributivo fueron los agentes que encaminaron el contenido de esta ley. Entre los principales puntos encontramos los siguientes (Martínez Puón, 2005):

1. Clasificación del personal en dos cuerpos, el técnico (jefes de administración, jefes de negociado y oficiales) y el auxiliar.

2. La oposición fungió como la única forma de ingreso a la administración pública y el ascenso se realizó a través de los criterios de antigüedad, oposición y libre designación.
3. Se estableció la jubilación forzosa a los 67 años y una voluntaria a los 65 años.
4. Se estableció la regulación sobre los derechos de jubilación, retiro, viudez y orfandad.

En 1984 se establece la ley Medidas, que corresponde a la ley vigente. En esta se ratificará y reconocerá dos tipos de funcionarios públicos: el funcionario de carrera y al personal laboral. El primero es referido en el artículo 4, de la ley de Funcionarios Civiles del Estado, el cual estipula que son funcionarios de carrera, los que en virtud de su nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y reciben sueldos o asignaciones fijadas con cargo a las consignaciones del personal de los Presupuestos Generales del Estado, estos funcionarios son regidos por el derecho administrativo. La persona laboral es referida a aquellos funcionarios que son regulados por el derecho del trabajo.

El cuerpo de funcionarios en la función española posee 5 grupos de titulación, estos son los siguientes:

- Grupo A: Técnicos superiores, requiriéndose título de educación universitaria, ingeniero superior o similar.
- Grupo B: Técnicos medios o de gestión, con título de diplomado universitario, ingeniero técnico o equivalente.
- Grupo C: Administrativos, con título de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente.
- Grupo D: Auxiliares administrativos, con título de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente
- Grupo E: Personal subalterno, certificado de escolaridad.

Como ya habíamos mencionado anteriormente el servicio civil de carrera en España es considerado un sistema mixto. El reclutamiento en este régimen se hace mediante tres tipos de sistema: oposición, concurso-oposición y el concurso. El proceso de ingreso a la función pública española es la siguiente:

1. En una primera se recluta a los interesados mediante una convocatoria de empleo a través de dos variantes; la promoción interna y la promoción externa. En la primera se lleva a cabo dentro de la misma organización. En la segunda se recluta a funcionarios que están fuera de la organización.
2. Se inicia con la recepción de solicitudes por parte del organismo encargado de llevar la selección del personal.
3. Se realizan las pruebas de selección del personal. Para el funcionario de carrera se establecen las siguientes pruebas:
 - a. Oposición: consiste en la aplicación de varias pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los participantes.
 - b. Concurso: consiste en la comprobación y la cualificación de los méritos de los aspirantes
 - c. Concurso-oposición: el resultado de la aplicación de los dos sistemas anteriores.
4. Una vez resueltas las pruebas selectivas se procede a hacer públicos los resultados del concurso, en donde se publica la relación de los aceptados, por orden de puntuación.
5. Los aprobados presentan su documentación ante el órgano administrativo correspondiente en donde se acredite que reúnen los requisitos establecidos en la convocatoria.
6. La conclusión del proceso selectivo concluye con el nombramiento como funcionarios, este nombramiento es publicado en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial de cada organismo correspondiente.

Estados Unidos de Norteamérica

El servicio civil estadounidense representa un caso distinto al de las experiencias europeas de las que hemos hablado con anterioridad, ya que esta función pública

corresponde a un modelo de empleo. En los países europeos mencionados con anterioridad se maneja el sistema de carrera, de ahí su elemento diferenciador. Martínez Puón (2005) menciona que el nombramiento del servidor público se efectúa para que este desempeñe un cargo en específico, no para que realice toda su carrera en el servicio público, como se da en el caso de la gran mayoría de los países europeos, de ahí su denominación como sistema de empleo.

Como ya habíamos mencionado con anterioridad el sistema de empleo tiene elementos que lo configuran más cercano a la empresa privada, ya que los empleos ofrecidos por la administración pública buscan un demandante en específico. De ahí la ya tan conocida frase de: "la búsqueda del mejor hombre para cada puesto (the right man for the right place). Esto dio a que se realizará una evaluación de los puestos administrativos con el objetivo de reclutar a la persona más adecuada para dicho puesto.

En 1821 la función pública norteamericana estaba constituida por el *spoils system* o *sistema de botín*. Este sirve para designar a la forma en la que se entregaban los puestos administrativos en aquella época, la cual era caracterizada por despedir a los funcionarios correspondientes a la administración pasada y relevarlos por aquellos que sirvieron como apoyo en la campaña electoral. Durante esta época los cargos públicos se convirtieron en un auténtico botín de guerra para los vencedores en las elecciones. En palabras de Grazier (1972) este sistema no dio buenos resultados ya que los funcionarios no estaban lo suficientemente preparados, ya que no contaban con suficiente capacitación y experiencia, a sabiendas, de que en las próximas elecciones podrían dejar sus puestos.

Ya en 1883 se creó la Comisión del Servicio Civil, basada en la "Pendleton Act", en la cual se buscó reclutar al personal con base al mérito (merit system). Así pues de 1883 a 1937 fue un período importante para el desarrollo de administración del personal, ya que la base para su selección fue el mérito y la neutralidad política. A partir de 1920 se inicia una nueva etapa, la cual prevalece hasta la actualidad, caracterizada por un mayor esfuerzo en cuanto a organización

principalmente en lo referido al reclutamiento de personal y a la clasificación del empleo.

En 1978 se reforma la Ley Pendleton mediante la Civil Service Reforma Act (Ley de Reforma del Servicio Civil), en la cual se desaparecía la Comisión del Servicio Civil para dar creación a dos nuevas oficinas: La Junta de Protección del Sistema de Méritos (Merit System Protection Board) y la Oficina de Administración de Personal (Office Of Personnel Management). La primera era encargada de la protección de los ciudadanos en cuanto al acceso a la función pública mediante el sistema meritocrático. En la segunda recayeron gran parte de las funciones de la Comisión del Servicio Civil en cuanto a correcciones y modificaciones al sistema de función pública anterior.

Para 1989 se crea la comisión Volcker, la cual se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense mediante la búsqueda del equilibrio entre el personal nombrado por el presidente y el de carrera. Del Carmen Pardo (1995) menciona que mediante la creación de esta comisión se buscó dar solución a lo que se denominaba una “crisis silenciosa”, en donde la jubilación anticipada fue el mayor problema a resolver, ya que esta generaba un doble problema, por un lado se creaba un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades para construir una memoria institucional.

La función pública estadounidense está organizada de la siguiente manera:

Tabla 3: Organización de la función pública estadounidense

Categoría de empleado	de	Descripción
Cargos de designación (Executive Schedule)	de política	Dentro de esta categoría se incluyen todos los cargos que cuyo nombramiento le corresponden directamente al presidente
Servicio civil ejecutivo		El SES es producto de la fusión de los funcionarios de

(Senior Executive Service, SES) carrera de los cuatro grados superiores y de los dos niveles inferiores de la Escala Ejecutiva. Estos son seleccionados por sus capacidades generales en la administración y no por su preparación técnica. Sólo un 10% puede ser de designación política.

Escala General (General Schedule) Son la base del funcionario público en EUA. Es un sistema de carrera basado en 15 niveles. A esta categoría pertenecen los servicios de mensajería, auxiliares administrativos, informáticos, cuadros directivos medios, entre otros.

Fuente: Martínez Puón, 2005

En lo que respecta al reclutamiento del personal, generalmente se le da más peso a las habilidades administrativas que a cuestiones relacionadas con la especialización. Sin embargo hay ciertas profesiones a las que se les es facilitada la entrada a la administración pública, por ejemplo: abogados, economistas y sociólogos. Los funcionarios generalmente consiguen su permanencia un año después de su entrada a la función pública.

Argentina

En 1957 la Constitución Nacional argentina establece el derecho a la estabilidad institucional de los funcionarios, a través del artículo 14 bis. El inicio de la década de los 80's fue un periodo de baja estabilidad para los funcionarios públicos, ya que su consideración como empleado público y la creación de varias categorías especiales decretado a través de la ley No. 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y el Decreto 1428 respectivamente, trajo como consecuencia poca estabilidad en la organización y una enorme diversidad de situaciones con las que la administración pública tenía que lidiar.

Durante el sexenio del presidente Alfonsín (1983-1989) se implementó un programa dirigido a rescatar la carrera administrativa a través del aumento a la profesionalización, innovación del servicio público y la creación de nuevas

oportunidades para quienes laboraban en la administración pública. En este mismo sentido también se establecieron mecanismos en pro de asegurar la objetividad, la igualdad y la transparencia en el ingreso al sector público, todo esto mediante la reestructuración del sistema de ingreso a la función pública.

Para la década de los 90's se pone en marcha una reforma administrativa a partir de la Ley No. 23.696 con varios objetivos en vista: "desarrollar una administración pública, moderna y eficiente, disminuir el gasto público, reestructurar la administración, establecer incentivos para la eficiencia, profundizar la simplificación administrativa" (Mascott Sánchez, 2006, p. 70). Tomando estos objetivos como punto de partida se busca crear una carrera de servicio civil unificado para la administración pública nacional, bajo este marco surge el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA).

Dentro de este estatuto se crea un nuevo escalafón para la organización del personal de la administración pública nacional, se crean 3 agrupamientos: General, Científico y Técnico. Cada uno de estos agrupamientos consta de seis niveles, ordenados de acuerdo a la complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación propios de las funciones respectivas. El acceso al Sistema Nacional se produce a través de un sistema abierto de selección. En donde el aspirante tendrá que acreditar las condiciones generales del ingreso previstas por las normas vigentes, los requisitos generales del agrupamiento, nivel y función respectivos, así como haber resultado seleccionado de acuerdo a los marcos establecidos.

El agrupamiento general comprende funciones administrativas técnicas, profesionales y de servicios. Estos están congregados en seis niveles que comprenden en orden descendente de la "A" a la "F".

Tabla 4: Niveles en el agrupamiento general

Nivel	Característica
A	Funciones de control, planteamiento, control y organización de unidades administrativas y funciones profesionales o técnicas altamente especializadas. Requiere formación general y especializada para la función.
B	Corresponde a funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas especializadas que impliquen la formulación y el desarrollo de planes y proyectos. Requiere formación general y especializada para la función.
C	Aplicación de técnicas o procesos administrativos complejos que impliquen la formulación y el desarrollo de programas y procedimientos. Requiere formación general y especializada para la función.
D	Corresponde a funciones que incluyan cierta diversidad de tareas y exigencia de conocimientos y pericia en la aplicación de técnicas específicas. Pueden comportar el control operativo de unidades organizativas de menor nivel. Requiere formación específica para la función
E	Corresponde a funciones con escasa diversidad de tareas que requieran la aplicación de conocimientos específicos. Pueden comportar la supervisión de las tareas de otros agentes. Requiere formación específica para la función.
F	Corresponde a tareas simples, repetitivas y de escasa diversidad. Requiere aptitud y habilidad para la tarea, sin implicar formación específica para su desempeño

Fuente: Elaboración propia, con base en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991

El agrupamiento científico técnico comprende funciones dirigidas a la generación, mejoramiento, difusión y aplicación de conocimientos en el campo de la ciencia en general, la investigación y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos especializados y actividades asociadas, en los organismos científicos técnicos. Estos están congregados en seis niveles que comprenden en orden descendente de la “A” a la “F”.

Tabla 5: Niveles en el agrupamiento científico técnico

Nivel	Característica
A	Funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones de investigación o desarrollo tecnológico de máxima relevancia o complejidad.
B	Corresponde a funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones de investigación científica o de desarrollo tecnológico de alta especialización o complejidad.
C	Corresponde a funciones de organización, dirección o ejecución de actividades de investigación o desarrollo tecnológico que impliquen la formulación de proyectos complejos y especializados
D	Corresponde a funciones de investigación o desarrollo tecnológico de mediana especialización y complejidad bajo la dirección de personal de mayor nivel. Puede comportar la supervisión de grupos de trabajo en la especialidad de que se trate.
E	Corresponde a funciones iniciales de investigación o temas específicos de carácter científico técnico de escasa complejidad. Puede comportar la supervisión de las tareas de otros agentes.
F	Corresponde a funciones técnicas auxiliares ejercidas bajo la dirección de profesionales y técnicos de los niveles superiores.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991

El agrupamiento especializado comprende funciones profesionales de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización en áreas específicas de la gestión del Estado. Abarca dos niveles en orden descendente de la “A” a la “B”

Tabla 6: Niveles en el agrupamiento especializado

Nivel	Característica
A	Corresponde a funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección o control en unidades organizativas y funciones profesionales altamente especializadas, de máxima relevancia y complejidad, que impliquen la participación en la formulación, propuesta o gestión de políticas sustantivas y específicas en el campo de las responsabilidades políticas, sociales y económicas del Estado.
B	Corresponde a funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección o control en unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas, de alta complejidad, que impliquen la formulación y el desarrollo de planes y proyectos sustantivos en el campo de las responsabilidades políticas, sociales y económicas del Estado.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991

El SINAPA menciona que la carrera administrativa debe darse de acuerdo al mérito y a la idoneidad del puesto e introduce un sistema de evaluación anual. Así mismo también contempla la obligatoriedad de los servidores públicos a asistir a cursos de capacitación definidos de acuerdo a las necesidades de la administración público.

Chile

La Constitución chilena de 1980 en el artículo 38 establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios del carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Con lo cual se eleva a rango constitucional la carrera administrativa, la igualdad de oportunidades para acceder a ella y su capacitación continua. Bajo este decreto constitucional surge en 1986 la ley 18.575 denominada “De Bases Generales de la

Administración del Estado”, en la cual se crean las bases para el establecimiento del servicio civil. En el artículo 15 de dicha ley se establece que el personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

La misma ley en su artículo 20 dice que La Administración del Estado asegurará la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, conducentes a obtener la información y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública. Con respecto a la capacitación cabe señalar que no existe ningún órgano encargado de llevar dicha capacitación como en otros países, sino que está a cargo de terceros (universidades generalmente).

Son parte del servicio civil aquellos funcionarios que son denominados “personal de planta”. “De acuerdo con la ley, los funcionarios públicos que ingresan como personal de planta estarán sometidos a una carrera administrativa de carácter técnico, profesional y jerarquizada. Las plantas son de directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. El ingreso a esta carrera se realiza en igualdad de oportunidades mediante concurso al producirse una vacante en los puestos más bajos o cuando no es posible ascender a un funcionario al cargo vacante. El concurso público consta de dos secciones: técnica y objetiva”. (Martínez Puón, 2005, p.147)

En lo que respecta a la evaluación del desempeño la misma ley señala que existirán tres tipos de herramientas para la evaluación: la calificación individual, el sistema de calificación grupal y la evaluación institucional. En el siguiente cuadro se detallan las características de cada sistema.

Tabla 7: Características del modelo chileno

Sistema	Característica
Calificación individual	Este se realiza de forma anual en forma regular y está a cargo de una junta calificadora. Los resultados sirven de base para el ascenso en grado y la postulación a concursos internos. De

	acuerdo a la evaluación se puede ubicar en: Lista 1 (distinción) Lista 2 (buena) Lista 3 (condicional) Lista 4 (eliminación).
Calificación grupal	Está vinculado al incremento por desempeño colectivo. Esta evaluación se aplica a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior de servicio.
Calificación institucional	Está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos. Se evalúan los sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género.

Fuente: Elaboración propia con base en Echeverría K. (2006), Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Washington, DC.

En lo respectivo a la promoción esta se realizaba por ascensos automáticos por disponibilidad del grado inmediatamente superior y el sistema tenía su base en la antigüedad y en menor medida en las evaluaciones de desempeño. La movilidad se daba solo hacia arriba y variaba entre distintas agencias del Ejecutivo. El reclutamiento externo solo se da en los puestos más básicos de la carrera administrativa. La inclusión de personal proveniente del sector privado sólo se da en caso de no encontrar una persona adecuada, dentro del mismo sector público, para ocupar dicho puesto. Dadas las características de ascenso y de restricciones al sector privado para su inclusión, se puede decir que este sistema pertenece a la estructura cerrada del servicio civil.

Las reformas al sistema de servicio civil se llevaron a cabo en el año 2003. Se creó al interior del Ministerio de Hacienda la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), la cual es responsable de gestionar el nuevo sistema para los directivos públicos como la carrera funcionaria. Como consecuencia se implementaron las siguientes actividades (Cortázar Velarde, 2011):

1. Identificar los Servicios que serían incluidos en el nuevo sistema creado por la Ley de Nuevo Trato Laboral.
2. Creación de perfiles que serían utilizados para la selección de los candidatos. Se asumió un enfoque de competencias, desarrollando perfiles genéricos que enfatizaban las capacidades de gestión y gerencia, en lugar de los tradicionales perfiles enfocados en conocimientos técnicos específicos al cargo.
3. Se diseñó y puso en funcionamiento un procedimiento de reclutamiento y selección de los candidatos a puestos directivos. Se diseñó un sistema que incluye: i) reclutamiento abierto mediante prensa y también -para garantizar un número de candidatos con perfiles de interés- mediante la labor de empresas de head hunting; ii) un sistema de postulación en línea que impide que la DNSC y el Consejo conozcan la identidad de los candidatos en las primeras etapas de selección; iii) la contratación de empresas privadas para la tarea de selección hasta llegar a una lista de 10 a 20 candidatos, quienes luego son entrevistados directamente por el Consejo de Alta Dirección a fin de elaborar la nómina final que se envía a la autoridad respectiva; y iv) desarrollo de un modelo de convenios de desempeño entre los directivos y los ministros correspondientes, para lo cual se recurrió a los indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y otros indicadores de gestión vigentes.

2.4 El servicio civil en México

La realidad mexicana del presente siglo exigió reformas administrativas de gran calibre, un ejemplo de estas es la creación del Servicio Profesional de Carrera, creación que paso a un plano del mero dicho durante el régimen priista y que finalmente obtuvo su respectiva ley en el año 2003. Cabe señalar que en contraste con otros países, llámese europeos o latinoamericanos, México lleva un atraso importante en cuanto a su implantación. El servicio civil pasó a último término en un país en donde el sistema de botín y el reclutamiento por vías patrimoniales se convirtieron en un mecanismo muy recurrente para acceder a la administración

pública. Cabe señalar que el mismo presidente Lázaro Cárdenas “receló de la posibilidad de que un estatuto de carrera permitiera el ingreso, pero sobre todo la permanencia, de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la tarea revolucionaria” (Pardo, 2005, p. 604-605). Tales expresiones demuestran la posición del régimen respecto a la figura del Servicio Profesional de Carrera.

Sin embargo, es necesario mencionar, que la creación y puesta en marcha de la Ley Del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no ha sido una tarea fácil, los impedimentos tanto de índole administrativo, políticos, legales están entre las principales causas que merman su efectividad. En primer lugar es necesario mencionar que no existe una distinción clara respecto a la multiplicidad de términos empleados en las diferentes leyes, por ejemplo: “La Constitución se refiere a funcionarios y a empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el 123. Por su parte la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza” (Pardo, 1995, p. 283). Como bien menciona Omar Guerrero (2003) otro punto a tomar en consideración es la regulación de ciertas dependencias por diversas disposiciones externas e internas, por ejemplo, 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 que está cobijado por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. No en vano Krauss (1972) afirma que en México predomina una selva semántica y jurídica debido a la multiplicidad de términos y leyes prevalecientes, ocasionando confusión al momento de analizar el Servicio Profesional de Carrera.

La evolución de SPC en México ha sido lenta y poco continuista, se han creado y mencionado leyes que nunca han sido puestas en marcha, un ejemplo es la Ley Federal del Trabajo expedida por el presidente Pascual Ortiz Rubio, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por leyes del servicio civil, las cuales nunca se expidieron.

Antecedentes

La puesta en marcha de la Ley Del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no ha sido el único intento (pero sí el más serio) por parte del Gobierno Federal en pro de profesionalizar su cuerpo de funcionarios, la historia nos señala diferentes intentos que nunca terminaron por cuajar o que se quedaron en el mero dicho.

Los antecedentes más claros y pertinentes respecto al servicio civil mexicano nos remontan al siglo XX. En 1911 se hace un proyecto de ley referente al servicio civil por parte de los diputados Justo Sierra y Tomás Berlanga, el cual sólo quedó como precedente para la Diputación de 1917. Para 1922 se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), como producto de la aparición de nuevos sindicatos afiliados a la CROM. El presidente Álvaro Obregón presidió tal Confederación con el objetivo de promover la integración de un servicio civil, encargado de garantizar los derechos económicos y sociales de los funcionarios públicos que pertenecieran a éste.

Para 1924 surge la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), su objetivo era la formación de la carrera administrativa mediante la expedición de la Ley del Servicio Civil. Gracias a esta organización en 1925 entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría y un reglamento de exámenes para ingresar a este Departamento. Como resultado de este reglamento se aplicaron evaluaciones a los funcionarios, para que mediante un examen demostraran sus conocimientos y aptitudes respecto a su ingreso y permanencia en el sector público. En lo que respecta a la promoción esta tuvo su base en el mérito, ya que se hacían valer la honorabilidad y el rendimiento con la que el funcionario desempeñaba su cargo.

Para 1931 se aprobó la Ley Federal del Trabajo siendo presidente electo el General Pascual Ortiz Rubio. En el artículo segundo de la mencionada ley se establece que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan” (Ley Federal del Trabajo, 1931), sin

embargo, como ya se había mencionado con anterioridad, las leyes del servicio civil nunca se expidieron.

En 1934, bajo el mandato del presidente interino Abelardo L. Rodríguez, se expide el “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil”, dicho acuerdo se integraba de siete capítulos (Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1934):

- I. **Del Servicio Civil:** En este capítulo se estipulaban los empleados sobre los cuales recaían dicho acuerdo. Por ejemplo, eran sujetos a dicho acuerdo todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión.
- II. **De las Comisiones del Servicio Civil:** En este apartado se especificaba el organismo encargado de la aplicación del mencionado acuerdo. Esta aplicación quedaba en manos de las “Comisiones del Servicio Civil” las cuales estarán dispuestas en cada Secretaría de Estado. Entre sus principales atribuciones se encontraban: la clasificación de los empleados públicos, formular las bases para la oposición y la aplicación exámenes, conocer de los cambios de empleo u ocupación, ascensos, reparaciones, remociones y renunciaciones del personal, y presentar un informe anual de sus labores a los jefes superiores de dicha dependencia.
- III. **Del ingreso al Servicio Civil:** Este capítulo estipula los requisitos que deben de cumplir los ciudadanos para ser empleados o en su defecto ser funcionario de los comprendidos en el servicio civil. El artículo 12 estipula las categorías de los funcionarios:
 - a. Profesional: Para el desempeño en esta categoría era necesario presentar título legal correspondiente
 - b. Subprofesional: Sin carrera profesional necesaria, pero sí conocimientos especiales de acuerdo a la función a desempeñar.
 - c. Administrativa

- d. Educacional: Estaban regidos por las leyes educacionales correspondientes
 - e. Servidumbre: Acceso sólo por saber leer y escribir, y que acrediten la honradez por medio de comprobantes expedidos por instituciones.
 - f. Obrera: Considerado como eventual a menos que se expida un nombramiento para ocupar plazas fijas.
- IV. De las vacaciones, licencias y permisos:** En este apartado se estipulaban los derechos en cuanto a vacaciones, licencias (separación temporal del desempeño de sus funciones) y permisos especiales.
- V. De las recompensas y ascensos:** Capítulo referido al derecho a una recompensa o ascenso de acuerdo al desempeño de sus labores.
- VI. De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil:** En este apartado se estipulaban los derechos y obligaciones de los funcionarios, por ejemplo, recibir una retribución por el desempeño de sus labores, conservar el empleo siempre y cuando no incurran en una de las causas de destitución, entre otras.
- VII. De las sanciones:** Se estipulaban los castigos a los funcionarios por el incumplimiento de sus obligaciones, las sanciones aplicables eran las siguientes:
- a. Extrañamiento
 - b. Notas malas
 - c. Multas
 - d. Destitución

Se puede observar que por el contenido de dicho acuerdo que este contaba con las características necesarias para convertirse en una ley capaz de implementar el

servicio civil en México, este podría ser denominado un antecedente directo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En 1935 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) presentó un documento denominado Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación. Este proyecto tenía como objetivo el establecimiento del servicio civil en México. En tal proyecto se habla de la necesidad de contar con un sistema encargado de regular el ingreso a la administración pública, esto mediante concursos de oposición, con el objetivo de contar con servidores públicos profesionalizados.

Omar Guerrero (2003) menciona que de este documento también estipulaba que la administración del servicio civil estaría a cargo de las Comisiones del servicio civil, las cuales estarían establecidas en cada una de las dependencias de la administración pública federal y de los poderes legislativo y judicial. Entre sus principales funciones sería la realización de los exámenes, publicar las vacantes disponibles, la elaboración del escalafón y los expedientes con las hojas de servicios. El ingreso al sistema sería mediante la aplicación de un examen y de concurso para vacantes. Así mismo se convenía que la Ley garantizaría la estabilidad en el empleo y el ascenso como uno de los muchos derechos con lo que contaban los trabajadores.

Referente a la carrera administrativa se fundaría el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), este fungiría como un apoyo destinado al estudio de los problemas del personal público y formular las mejoras necesarias. La función principal de este instituto elaborar los planes de estudio de las carreras profesionales en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para la capacitación de los servidores públicos. También fungiría como una institución encargada de capacitar y formar a los servidores públicos. Sin embargo no fue hasta 1955 cuando se materializó la idea con la creación del INAP, con carácter de asociación civil y no como un órgano de gobierno como se pretendía en un principio.

En 1960 se adiciona mediante el Diario Oficial de la Federación al artículo 123 constitucional apartado B fracción VII lo referente a la designación de personal mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. En el mismo año se incorpora a la fracción VIII los derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Gracias a las reformas realizadas al apartado B del artículo 123 de la Constitución Política surge en 1963 la Ley Federal de Trabajadores al Servicio de Estado. Es necesario mencionar que dicha ley no hace mención al servicio civil sino hasta su reforma en 1984, en donde se adicionó al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del servicio civil.

En 1964 la Secretaría de la Presidencia ordena la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP), entre sus objetivos principales estuvieron los siguientes (Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, 2004, p.10):

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
 - a. Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
 - b. Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

“La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores. La Comisión de Administración Pública

podrá encargarse de proponer al Ejecutivo federal esta política general para la administración de su personal” (Ibídem, p 47).

Gracias a las sugerencias hechas en este informe en 1971 se creó el programa Bases para el Programa de Reforma Administrativa, el cual fue un ambicioso movimiento en pro de fomentar una reforma administrativa que respondiera a las necesidades y problemas del México actual. El órgano rector fue la Dirección de Estudios Administrativos, anteriormente la Comisión de Administración Pública. Gracias a tal reforma en 1972 se creó la Comisión de los Recursos Humanos del Gobierno Federal. Martínez Puón (2003) menciona que esta Comisión estuvo encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Ya en el sexenio de José López Portillo se propuso el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal. El órgano encargado de llevar a cabo dicha reforma fue la Coordinación de Estudios Administrativos, anteriormente la Dirección de Estudios Administrativos.

En 1983 fue creada la Dirección General del Servicio Civil que dependía de la Subsecretaría de Control Presupuestal. A continuación mencionamos las atribuciones de esta dirección con base al Diario Oficial de la Federación (25 de Enero de 1983):

1. Promover las normas en materia de administración y desarrollo de personal federal.
2. Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la Administración Pública Federal.
3. Establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio de Estado y dictar las normas sobre las estructura presupuestal de las mismas

4. Formular criterios respecto con los sistemas escalafonario de las dependencias del gobierno federal.
5. Dictar las normas sobre el registro del personal civil.
6. Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las juntas directivas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.

El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Miguel de la Madrid hacia un especial énfasis en la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera. La instauración del SCC debería tener en mente los siguientes objetivos (Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983):

1. Crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo.
2. Promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia.
3. Fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad así como promover la capacidad permanente del personal federal.

Como resultado del PND surge la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Entre los principales objetivos de esta Comisión estaban lo siguientes:

1. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera.
2. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera.

3. La de determinar y proponer los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requería la instauración del servicio civil de carrera.
4. Evaluar, periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del mismo.

Sin embargo en palabras de Juan Pablo Guerrero (Citado por Pardo, 2005) la disposición jurídica fue mermada por la resistencia que opuso uno de los sindicatos más antiguos de México: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Esta resistencia se debió a dos razones principales: la primera fue incorporar a los trabajadores de base implicaba hacer modificaciones a la LFTSE, y la segunda, que un cambio de esta naturaleza –por más paradójico que resulte- no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de estos trabajadores. Bajo tales características no se presentaron las condiciones necesarias para la modificación de Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Durante el sexenio de Salinas de Gortari los avances más significativos respecto al servicio civil se dieron en Organismos de la Administración central y en organismos de carácter autónomo. De entre los más destacados tenemos a el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) el cual fue establecido en 1989 como parte de una iniciativa en pro de establecer el servicio civil, este buscaba que los especialistas tengan un plan de carrera y que la evaluación del desempeño se traduzca en mejores sueldos, estímulos y acceso a los niveles que se establecen para impulsar la carrera administrativa, de acuerdo con programas de capacitación, becas, entrenamiento, actualización profesional y estudios de posgrado (Comisión Nacional del Agua, 1995).

El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (ahora INE) fue creado en este mismo sexenio concretamente en 1992 “con el fin de garantizar la imparcialidad, continuidad y operación de los planes y programas, con objeto de

que la administración y organización de los procesos electorales fueran transparentes y confiables” (Martínez Puón, 2003, p. 157).

En 1994 se creó el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Geografía e Informática (ahora Instituto Nacional de Estadística y Geografía) el cual tiene como principal objetivo garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de acciones que favorecen el desarrollo profesional.

En el sexenio de Ernesto Zedillo se ideó, como parte del Plan Nacional de Desarrollo, un programa encaminado específicamente a modernizar a la administración pública el cual fue denominado Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP) y que tuvo su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996.

Para que el PROMAP fuera capaz de avanzar hacia el perfeccionamiento de la administración pública contaba con dos objetivos generales (Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996):

1. Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz y eficiente y con una arraigada cultura del servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la población.
2. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo al ejercicio firme, ágil y efecto de acciones correctivas.

Este programa contaba con cuatro subprogramas que serían encargados de llevar a cabo dichos objetivos, tales eran los siguientes:

- a) Participación y atención ciudadana.
- b) Descentralización y/o desconcentración administrativa.
- c) Medición y evaluación de la gestión pública.
- d) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

De estos subprogramas el que más llama la atención para objetivos del presente trabajo es el que corresponde a la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, ya que este para lograr su propósito hacía énfasis en la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

Buscaba además impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la presentación del servicio público, y fortaleciera los principios de probidad y responsabilidad.

Ya en 1998 se integró la Unidad del Servicio Civil, previamente creada en 1996, a la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el Diario Oficial de la Federación del 11 de Septiembre de 1998 se establecen sus competencias, entre las principales encontramos a las siguientes:

1. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
2. Expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonario, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información registros correspondientes
3. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal.

4. Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.

La propuesta creada por la Unidad del Servicio Civil consistía en crear un sistema de reclutamiento claro y abierto con un sistema de convocatorias destinadas tanto al personal interno como al público en general. Los requisitos eran la aprobación de tres exámenes en los cuales se medían los conocimientos generales y técnicos, y un examen psicométrico. Se regularía el número de cargo por libre designación, ya que estos sólo servirían para designar a secretarios, subsecretarios y equipo básico de apoyo (secretarios ejecutivos y privados, grupos de asesores y choferes). Los secretarios sólo podrían nombrar a la mitad de los directores generales ya que la otra mitad debería estar ocupada por miembros del servicio civil. Las compensaciones estarían basadas en el sueldo, estímulos y prestaciones. La capacitación se haría de acuerdo a las necesidades de cada puesto, lo que garantizaría una preparación especializada. Las promociones serían de tres tipos: de grupo (más responsabilidad al servidor público), nivel salarial y promoción de grado (aumento de responsabilidad y de salario). La evaluación estaría tendría que cumplir cinco objetivos: observancia de los procesos, contribuciones destinadas a mejorar el SC, cumplimiento de objetivos, capacitación adquirida y desempeño. Se incluían las causas de separación del cargo: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte del personal.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

En el año 2000 con la llegada de un nuevo partido a la Presidencia de la Republica se tenían grandes expectativas respecto a los cambios que se producirían respecto a la administración pública. En el Plan Nacional de Desarrollo se plasman los objetivos a cumplir por la administración en turno; el primer objetivo era el prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, también se buscaba impulsar el desarrollo administrativo de los servidores públicos para que puedan actuar con

estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública. Las líneas estratégicas para lograr dicho objetivo eran: 1. Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría, 2. Mejorar los procesos y los servicios en la Administración Pública Federal y 3. Desarrollar los recursos humanos de la Administración Pública Federal.

Para fines del presente trabajo es de suma importancia la línea estratégica correspondiente a Desarrollar los recursos humanos de la Administración Pública Federal ya que esta contempla la línea de acción correspondiente a la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Esta línea de acción tenía como objetivo principal:

“Buscar mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos y permanezcan en ellos más allá de cambios en los niveles directivos de las instituciones y de cambios de gobierno” (Plan Nacional de Desarrollo, 2002, p. 53)

Finalmente esta línea de acción trajo como consecuencia la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que fue decretada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, la cual entro en vigor el 7 de Octubre del mismo año. Por primera vez se tenía una ley referente al servicio civil que contará con un respaldo Constitucional, característica necesaria que había mermado la aplicación de las anteriores normas.

En el artículo primero se establece el objetivo de dicha ley: establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003, p. 1). Un punto importante a destacar en dicho artículo es que la

ley sólo es aplicable a las estructuras del gobierno Federal, por lo que las administraciones de los Estados y Municipios quedan exentas de las disposiciones prescritas en dicha Ley.

En el artículo segundo se menciona que el órgano encargado de la operación de LSPCAPF sería la Secretaría de la Función Pública la cual tendrá como principios la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Sólo pueden acceder al Servicio Profesional de Carrera aquellos servidores públicos de confianza. Los servidores públicos de carrera esta clasificados en eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. El ingreso a SPC está sujeto a un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por la Ley.

En lo que respecta a la clasificación de los rangos la Ley estipula cinco categorías:

1. Director de Área
2. Subdirector de Área
3. Jefe de Departamento
4. Enlace

En el artículo ocho se menciona a los funcionarios que no son asimilados dentro del Servicio Profesional de Carrera, entre estos encontramos a los siguientes: el personal que presta sus servicios en la Presidencia de la Republica, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema

de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Los derechos y las obligaciones de los funcionarios están estipulados en los artículos 10 y 11 respectivamente, estos son los siguientes:

Tabla 8: Derechos y obligaciones de los funcionarios de la Administración Pública Federal

Derechos	Obligaciones
Tener estabilidad y permanencia en el servicio	Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema
Recibir nombramiento como Servidos Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos.	Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos
Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo	Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema
Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento	Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño
Recibir capacitación y actualización	Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento
Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado	Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia
Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado	Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades
Participar en el Comité de selección para designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior	Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas

Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma	Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren
Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente	Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio
Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables	Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

En el artículo 13 se estipulan los subsistemas del SPC:

1. **Subsistema de planeación de recursos humanos:** Este es el órgano encargado de determinar las necesidades cualitativas y cuantitativas del personal requerido por la Pública Federal. Este subsistema tendrá a cargo la definición de los perfiles y requerimientos de los candidatos adscritos al Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, revisará y tomará en cuenta los resultados de la evaluación del subsistema con el objetivo de promover mejoras a este.
2. **Subsistema de ingreso:** Este estará encargado de llevar en orden y estricto apego a la ley los procesos de reclutamiento y selección de candidatos así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
 Así mismo también especifica que no habrá discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio. Esto garantiza un ambiente de equidad para todos los mexicanos. El ingreso al sistema se da por medio de convocatorias públicas abiertas y se lleva a cabo en tres modalidades:
 - a) Ingreso en el sistema de quienes ocupan cargos en la administración pública federal y que deseen ocupar sus mismos puestos
 - b) Ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes que se han generado a partir de la entrada en vigor de la ley

- c) Ingreso en el sistema para los niveles de enlace a través de ferias de reclutamiento en coordinación con instituciones educativas

Las convocatorias serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Estas deberán establecer de manera precisa las condiciones necesarias que deben cumplir los aspirantes así como el lugar y la fecha para la entrega de la documentación correspondiente. El procedimiento de selección comprenderá la aplicación de exámenes generales de conocimientos y habilidades.

3. Subsistema de desarrollo profesional: Este contiene los procedimientos y requisitos necesarios para garantizar el ascenso de los Servidores Públicos de Carrera. Tal desarrollo profesional está basado en el mérito. Los Comités son los encargados de llevar a cabo las trayectorias de ascenso y promoción.

4. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades: Este tiene como objetivo que los funcionarios públicos adquieran: a) conocimiento básico acerca de la dependencia en la que laboran y de la Administración Federal, b) actualización, especialización y educación formal, c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad, d) la posibilidad de superarse institucional, profesional o personalmente, e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades adquiridas y f) las condiciones objetivas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres.

Es importante señalar que los servidores públicos pueden solicitar el ingreso a una gran cantidad de programas de capacitación para así garantizar su desarrollo profesional. Los programas de capacitación pueden ser impartidos, mediante convenio, por instancias educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados.

5. Subsistema de Evaluación del Desempeño: En este subsistema se establecen los mecanismos de valoración y medición del desempeño de los funcionarios de carrera. Los resultados obtenidos en estas pruebas son tomados en cuenta para tener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como

garantizar la estabilidad laboral. El artículo 55 establece cuales son los objetivos de dicho subsistema:

- a) Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- b) Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley.
- c) Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- d) Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.
- e) Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.

6. Subsistema de separación: Determina los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público de carrera es dado de baja de forma permanente o temporal del Sistema. Las causas de destitución permanente son las siguientes:

- a) Renuncia formulada por el servidor público
- b) Defunción
- c) Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad
- d) Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones desinadas por la Ley

- e) Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia
- f) No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño
- g) Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento

Las baja temporal o licencia es un mecanismo por el cual el Servidor Público de Carrera deja de desempeñar sus funciones de manera temporal conservando todos o algunos de sus derechos que la LSPCAPF otorga. La licencia no será mayor a seis meses en caso de solicitarse sin goce de sueldo, para el caso de licencias con goce de sueldo esta no podrá ser mayor a seis meses.

7. **Subsistema de Control y Evaluación:** Este subsistema tiene como objetivo diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y hacer correcciones en su operación. En palabras de María del Carmen Pardo (2005) es importante considerar que este subsistema fortalece dos acciones que conjuntamente podrían tener un positivo impacto en la administración pública, la planeación de carácter estratégico y el seguimiento que tendrá que hacerse de la operación del servicio profesional.

Como se ha podido observar a lo largo del capítulo, el servicio civil tiene a sus espaldas una gran tradición, ya que durante muchos años este sistema ha sido un pilar fundamental para el adecuado funcionamiento de las administraciones públicas. Como ejemplo de tal afirmación tenemos a Estados Unidos y su sistema de botín imperante durante el siglo XIX, la corrupción era el pan de cada día, había venta de puestos públicos, los funcionarios recurrían a la administración con el único objetivo de enriquecerse con dinero del erario público. La solución empleada por el gobierno para disminuir tales prácticas fue la implantación del

servicio civil, si bien no fue una medida que acabo de raíz a la corrupción si fue disminuyéndola gradualmente.

No podemos afirmar que el servicio civil sea una institución inquebrantable ni mucho menos, ya que éste ha sido fuertemente cuestionado durante las últimas décadas, sobre todo por los países industrializados en donde las reformas administrativas son encaminadas a modelos de índole empresarial. Pareciera ser que no hay lugar para las tendencias administrativas más tradicionalistas, sin embargo se coincide con Omar Guerrero (2009) quien afirma que las nuevas reformas encaminadas a ver al administrador público como un gerente no han dado los resultados esperados. El liberalismo y el modelo administrativo surgido como consecuencia de éste tienen un momento de crisis, ya varios países se han proclamado en contra de este modelo económico (los casos más significativos se encuentran en Latinoamérica).

En México el servicio civil ha tenido un gran número de obstáculos en su aplicación, ya que como se ha revisado en este capítulo se ha buscado su implantación desde ya hace varias décadas sin ninguna respuesta positiva por parte de los gobiernos. No fue hasta el año 2003 cuando por fin se logró una ley que la implementara dentro de las dependencias del gobierno federal. Sin embargo su aplicación no ha sido perfecta, ya que la ley cuenta con varios puntos que necesitan mejora, tales puntos serán tomados más adelante.

CAPITULO III

SERVICIO CIVIL Y REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

3.1 Servicio Civil y Combate a la Corrupción en la Administración Pública

Una vez conceptualizado y analizado al servicio civil y a la corrupción realizaremos un análisis de cómo el servicio civil puede funcionar como un mecanismo en pro de disminuir la corrupción en la administración pública federal. Si bien es cierto que la corrupción es tan compleja que la instauración de un servicio civil no podrá erradicarla completamente, más bien sí creemos que este en conjunto con otros mecanismos como la transparencia gubernamental y la ética pública lograrán disminuir la corrupción de tal forma que esta no pueda hacer daño suficiente a los gobiernos y mucho mejor aún a los intereses de los ciudadanos.

En México en el año 2003 se puso en marcha la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ley que en voz de muchos de sus críticos no ha dado los resultados esperados, y en gran parte se tiene razón, si bien la falta de flexibilidad de la ley (la cual se ha flexibilizado con la puesta de su reglamento) ha mostrado sus deficiencias de ésta, más que nada a los sistemas de ingreso y evaluación, mientras que en los primeros los excesivos requisitos y la rigurosidad de los exámenes hacen que en muchas ocasiones los participantes piensen que las convocatorias estén diseñadas para que las “ganen” personas previamente seleccionadas (Pardo, 2005). En lo que concierne a la evaluación lo que debe hacerse son ajustes entre lineamientos, metodología y herramientas, que han aparecido con casi un año de retraso y las acciones que debieron derivarse de esos lineamientos, las que, por obvias razones, también están emprendiéndose más tarde de lo previsto. Por ejemplo muchas dependencias no han logrado entregar sus metas anuales, lo cual tiene como consecuencia que los comités no puedan realizar una evaluación de dicha dependencia.

Por otro lado es necesario aclarar que la puesta en marcha de cualquier Ley no ve sus resultados de la noche a la mañana y mucho menos si hablamos de la Ley correspondiente al Servicio Profesional de Carrera, la puesta en marcha de un sistema de tal nomenclatura requiere varios años para su maduración por medio de error-aprendizaje. Si bien es cierto que se puede aprender de otras experiencias internacionales, muchas veces los contextos de aplicación son

completamente diferentes. Los sistemas más clásicos como el inglés o el francés llevan ya varias décadas desde su aplicación y aun así siguen presentando problemas.

Este último argumento no funciona como una justificación a los problemas que ha tenido el servicio profesional de carrera en su implementación sino que es necesario plantear lo difícil que es implementar una reforma en cualquier gobierno. Sin embargo no podemos omitir que la falta de implementación no esté sujeta a cuestiones de carácter político, por ejemplo la eliminación del Servicio Profesional de Carrera los cargos de director general y director general adjunto lo cual tuvo una insinuación claramente político-partidista o por ejemplo el no incluir dentro del SPC a los empleados de base o sindicalizados que son aquellos que se hacen con el control de los puestos operativos.

Ahora bien, la corrupción puede ser entendida como un mal mayor cuando esta ha corrompido a la organización por completo, lo que se conoce como corrupción sistémica, para Caiden esta ocurre “cuando el conjunto de la organización, su cultura, su liderazgo, su administración y su personal es conscientemente indulgente con respecto a las prácticas corruptas, se hacen los desentendidos frente a las fechorías incluso estimula tales comportamientos inapropiados” (Caiden, 2004, p. 6). Los actos corruptos son una norma informal, los funcionarios corruptos son protegidos por la misma organización o por sus compañeros (que también son corruptos) y aquellos que se resisten son sometidos a represalias o despidos. A escala mucho mayor encontramos a las cleptocracias, en palabras de Sánchez González (2012) esta es cuando todos los organismos públicos y también los privados, son corruptos. Esta es considerada como corrupción de alto nivel y su erradicación es especialmente difícil.

La corrupción individual también se presenta dentro de cualquier organización pública, pero con la diferencia de que esta sólo es llevada a cabo por un número menor de funcionarios. En este caso los funcionarios corruptos deben de ser siempre cautelosos con sus víctimas ya que estos corren el riesgo de ser

descubiertos, ya que el número de compañeros que apoyan tal acción es mucho menor.

En este sentido el combate a la corrupción debe enfocarse a un carácter preventivo más que punitivo. Por lo cual tal carácter preventivo puede ser dado por una implementación seria y con carácter integral de un servicio profesional de carrera. Con lo cual, una vez más, advertimos que la profesionalización del personal no va a ser la panacea, pero sí será otro mecanismo más en el frente de batalla contra la corrupción en las administraciones públicas.

3.1.1 Estados Unidos frente al sistema de botín del siglo XIX

Un servicio civil puede reducir los altos niveles de corrupción en las administraciones públicas y el mejor ejemplo ilustrativo es lo sucedido con la administración pública en Estados Unidos durante el siglo XIX. Este siglo fue caracterizado por altos niveles de clientelismo o sistema de botín y corrupción, era muy recurrente nombrar a familiares, amigos o simplemente al mejor postor para apropiarse del presupuesto del Estado con el fin de hacer una pequeña fortuna.

Esto trajo como consecuencia que tras perder las elecciones que implicaba dejar su puesto público obtenido mediante favor, los funcionarios públicos del partido gobernante recurrían a la corrupción para hacerse de una pequeña fortuna que les permitiera subsistir el tiempo necesario para poder ingresar de nuevo a la administración pública. Después de las elecciones los ganadores eran acosados por hambrientos buscadores de cargos públicos y las disputas entre el Presidente y el Congreso por motivo de la clientela partidista se hizo frecuente. En el decenio de 1880, después de cada elección, era frecuente encontrar en el periódico de Washington DC avisos como este:

“Solicito un empleo público con un salario no inferior a 1000 dólares por año.
Daré 100 dólares de recompensa a cualquiera que me lo pueda conseguir”
(Conesa, 2009, p. 53)

La situación provocada por los buscadores de empleo y la corrupción estimulada por el sistema de botín generó una reacción por parte de la opinión pública que protestaba por la implantación de un servicio civil profesional. Fue por ello que hacia 1883 se aprobó la llamada “Pendleton Act” llamada así por el legislador que la propuso y que tuvo como principal objetivo la instauración de un servicio civil. Esta ley clasificó ciertos puestos y los removió del sistema clientelista. A su vez también se estableció una Comisión del Servicio Civil que sirvió como pilar fundamental para administrar el sistema fundado en el mérito, en lugar de los contactos políticos.

Según Conesa (2012) para 1883 menos de 15,000 puestos estaban clasificados como pertenecientes al servicio civil y para 1897 había alrededor de 86,000 que en ese entonces representaban casi la mitad de la administración federal. Hoy en día la Oficina de Administración de Personal, que es la sucesora de la Comisión del Servicio Civil, es la encargada de garantizar el cumplimiento de los principios básicos de este servicio civil: el mérito y la neutralidad política.

Es necesario aclarar que la implantación del servicio civil en Estados Unidos no eliminó completamente el sistema de patronazgo, sino que más bien lo controló y por consecuencia también a la corrupción generada por éste.

3.1.2 Panorama de la corrupción en México

México es un país en donde la corrupción presenta niveles alarmantes, como ya hemos mencionado anteriormente, según el índice de la percepción de la corrupción México se encuentra en el lugar número 103 de un total de 175 países, lo cual nos habla una fuerte penetración de la corrupción en la sociedad mexicana.

La siguiente tabla muestra la posición de México respecto a los diferentes grupos en los que está incluido:

Tabla 9: Ranking de México entre distintos grupos de países en el Índice de Percepción de la Corrupción

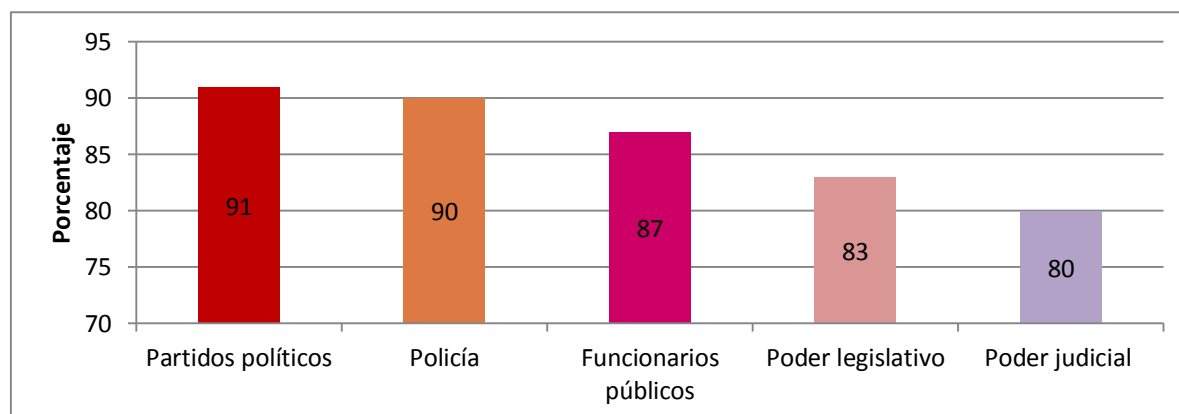
Bloque/ Región	Posición	Total de países
América	22°	32
BRICS + México	5°	6
G20	17°	19
OCDE	34°	34
Mundo	103	175

Fuente: Casar María Amparo (2015). Anatomía de la corrupción en México.

Como se puede observar México se encuentra muy por debajo de la media, esto nos habla de una fuerte presencia de la corrupción, lo cual nos habla que los mecanismos implementados en los últimos años no han dado los resultados esperados en cuanto al combate de ésta. Es más de acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional la mitad de los mexicanos considera que la corrupción ha aumentado bastante en los últimos años.

En cuanto a las instituciones que se perciben más corruptas según los ciudadanos encontramos a las siguientes:

Grafica 1: Instituciones percibidas como más corruptas



Fuente: Barómetro global de la corrupción 2013

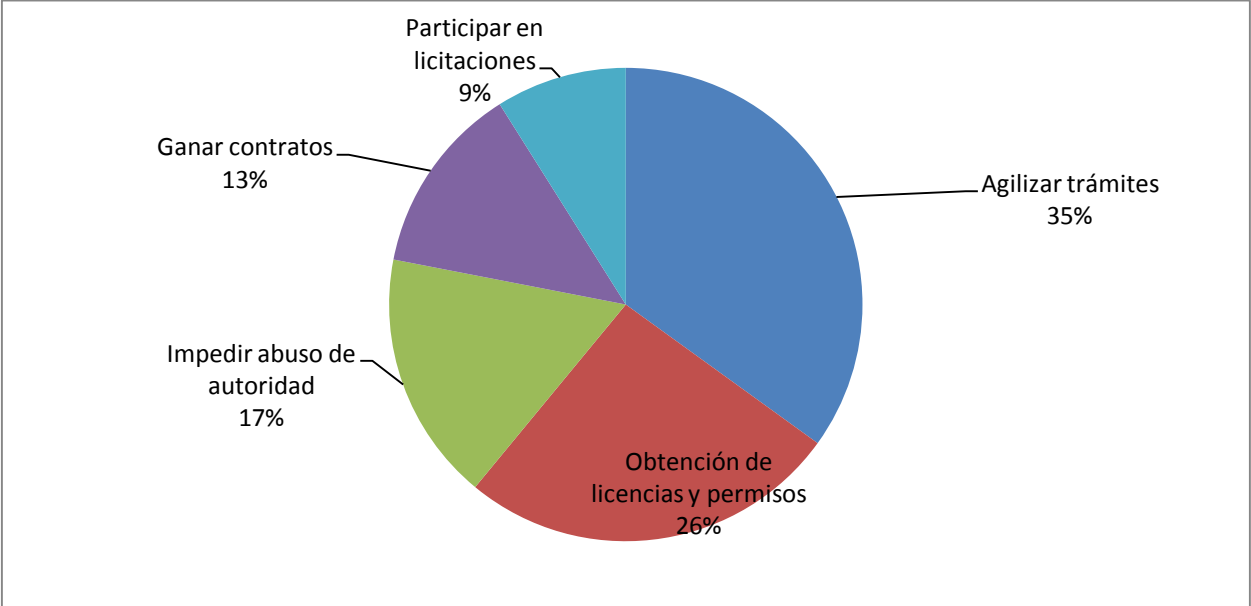
Como se puede observar, para los ciudadanos los partidos políticos son la institución más corrupta alcanzando un porcentaje del 91 %. Un 87 % de la

población cree que los funcionarios públicos son corruptos, lo cual quiere decir que un porcentaje alto de la ciudadanía tiene una muy mala percepción de la administración pública, lo cual lleva a deducir que ésta es altamente corrupta.

Anteriormente se hizo mención de los llamados pagos engrase, que son aquellos que las empresas dan a los administradores públicos con el fin de acelerar los procedimientos administrativos. El Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional se encarga de medir la participación del sector privado en actos de soborno. En el índice del año 2011 México se encuentra en lugar número 26 de un total de 28 países, sólo por encima de Rusia y China, lo cual habla de un alto grado de corrupción en la cual participan los funcionarios públicos y los administradores del sector privado.

De la misma forma la Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008 enumera las causas por la cual las empresas hacen uso de los pagos extraoficiales a los administradores públicos.

Gráfica 2: Causas de pagos extraoficiales



Fuente: Encuesta de Fraude y Corrupción en México, 2008.

Como se puede observar, agilizar trámites es la principal causa por la cual las empresas cometen actos de corrupción, podríamos relacionar tal variable con la falta de facilidades y la excesiva regulación por parte de la administración pública. Sin embargo todas estas causas son relacionadas con administradores públicos corruptos, lo cual nos habla de un alto grado de corrupción en la administración pública.

3.2 ¿Cómo puede el servicio civil combatir a la corrupción?

Varios autores coinciden en que entre las principales ventajas que trae consigo la implantación de un Servicio Profesional de Carrera encontramos el combate a la corrupción, por ejemplo varios estudios por parte de algunas instituciones como el Banco Mundial o la OCDE indican que uno de los mayores beneficios que podrían esperarse de la correcta aplicación del Servicio Profesional de Carrera es que en un mediano plazo los niveles de corrupción administrativa vayan disminuyendo (World Bank, 1997, citado en Dussauge, 2005, p. 777).

Inclusive Max Weber habla acerca del impacto positivo que el funcionario público profesionalizado en pro de acabar con el clientelismo. Él menciona que el servidor público profesional es la contraparte del sistema de botín, sistema que aún sigue estando presente en la gran parte de los países subdesarrollados, en los cuales también son más graves los casos de corrupción.,

Martínez Puón (2003) menciona que una de las principales ventajas que tiene la implantación de un servicio civil de carrera es que ayuda combatir la corrupción. Él argumenta que esto se debe principalmente a:

1. Elimina la incertidumbre jurídico-laboral: los funcionarios saben que mientras hagan bien su trabajo tienen estabilidad en el empleo y no tienen que buscar mecanismos fuera de la ley para asegurar su patrimonio. Por ejemplo, Malem (2002) señala que durante el siglo XVIII en ocasiones las personas compraban un cargo público en España para ser cumplido en las Indias, un cargo que iba a ser ejercido durante un período de 3 a 5 años. Como consecuencia de la compra el gobernante debía de cometer el acto

corrupto no sólo como forma para recuperar el dinero invertido sino también para hacerse de una ganancia extra. Es menester mencionar que en varios casos los beneficios obtenidos de forma ilícita sobrepasaban el sueldo que el funcionario podía ganar en todo el tiempo que duraba el cargo.

2. Los servicios civiles de carrera fomentan una fuerte transparencia en el quehacer gubernamental, lo cual es el principal antídoto contra la corrupción. Es bien sabido que en donde no hay vigilancia por parte de los ciudadanos se pueden llevar a cabo un gran número de prácticas corruptas.
3. Los servicios civiles fomentan el profesionalismo, dignifican la función pública y fortalecen la eficiencia y con todo ello también contribuye a disminuir los incentivos para la corrupción.

Guerreo Amparan (1999) menciona que el servicio público profesionalizado combate el clientelismo en el desempeño gubernamental; por la seguridad de empleo y capacitación, el servicio civil disminuye el patrimonialismo y la corrupción, mejora el desempeño administrativo de la organización y por lo tanto su eficiencia y eficacia.

Si se busca que el servicio civil se convierta en un mecanismo capaz de combatir a la corrupción administrativa es necesario que sea aplicado bajo los siguientes principios axiológicos

1. El mérito: Es un elemento sumamente importante para el combate a la corrupción por medio del servicio civil, dada su importancia será tratado en la siguiente sección.
2. Igualdad de oportunidades: El principio de igualdad tiene su fundamento en que cualquier persona que cumpla los requisitos necesarios podrá acceder al servicio público. Para garantizar que tal principio sea llevado conforme a su esencia es necesario que el ingreso se lleve a cabo por medio de convocatorias y procedimientos públicos objetivos.

3. **Legalidad:** Toda acción tanto de la función pública como del funcionario deben de llevarse bajo el cobijo de la ley, lo cual implica que forzosamente el servidor público debe de tener conocimiento acerca de esta. El conocer las leyes por parte de los servidores públicos puede evitar que estos caigan en actos corruptos, por ejemplo por el desconocimiento de esta.
4. **Honradez:** Esta cualidad permite a servicio civil fomentar el honor en el quehacer del funcionario, este debe de sentirse orgulloso de su trabajo y de sus logros obtenidos. Por otra parte es necesario que los funcionarios cumplan sus deberes hacía uno mismo y hacia los demás, en este caso los ciudadanos.
5. **Lealtad:** Los funcionarios públicos deben de conducir sus deberes guardando siempre fidelidad hacía los ciudadanos y a la institución de la que son parte, esto más allá de sus intereses personales, religiosos y políticos. Además de que orienta a los funcionarios a que se dediquen solamente a desarrollar lo mejor posible su función desviándose de aquellas acciones ilícitas.
6. **Imparcialidad:** Este principio implica que los funcionarios públicos deben desempeñarse más allá de las contiendas electorales o cambio de gobierno. Es lo que podríamos denominar neutralidad política. Si bien admitimos que existe una dualidad entre política y administración pública, bajo este principio la influencia política no debe llegar a sesgar el actuar de los administradores. Ahora bien este principio tiene mucha relación con el mérito y que entre ambos deben de garantizar que la designación de cargos sea de manera politizada o por medio del sistema de botín.
7. **Profesionalismo:** Se refiere a que la actividad se desarrolle con base en el conocimiento y la responsabilidad, con lo cual es necesario que el funcionario este en constante preparación.
8. **Responsabilidad:** Consiste en que toda acción que realicen los servidores públicos se haga con el sentido más alto de responsabilidad. No por lo que

señale la ley en la materia sino por iniciativa individual y compromiso con la institución y la ciudadanía.

Anteriormente se hacía mención de lo que se denomina “espíritu” del servicio civil, ahora podemos afirmar que tal “espíritu” está conformado por los principios axiológicos mencionados anteriormente, este “espíritu” implantado de manera eficiente en las administraciones es el encargado de hacerle frente a la corrupción administrativa.

3.3 La Importancia del Mérito

Es imposible hablar de un servicio civil sin mencionar al mérito. Esta característica esencial brinda una forma de ingreso al sistema a través de sus propios logros, conocimientos y aptitudes, una vez ya obtenido un puesto dentro de la administración pública funge como un mecanismo que garantiza la estabilidad en su puesto. El mérito está en contraposición del sistema de botín que tanto esta instaurado en México. Para nuestro caso el mérito es la principal bandera del servicio civil en contra de la corrupción.

Para Amaro Guzmán (1996) este principio está destinado a garantizar que todas las promociones dentro de la función pública sean basados en las aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades. Como consecuencia el funcionario público que posea tales características tiene la posibilidad de mantenerse dentro de la organización. El sistema de mérito comprende los siguientes pasos (Prats, 1998, citado en Martínez Puón, 2003, p.68):

- a) Todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a los cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquellos.
- b) La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito: el sistema de “patronazgo” se entendió como compatible con el principio de igualdad.

e) Aunque la clase política tiende naturalmente al sistema de patronazgo, como éste propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito (aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas).

De hecho Blanca Heredia (2002) en un documento presentado para el Banco Interamericano de Desarrollo indica que una de las principales reformas que han tenido los sistemas de administración de recursos humanos son encaminadas hacia la implantación del mérito. La tabla siguiente resume la reforma a la función pública basada en el mérito.

Tabla 9: El mérito como modelo de reforma al servicio público

Modelo meritocrático	
Problemas que busca resolver	<ul style="list-style-type: none"> • Clientelismo, corrupción, falta de estabilidad de las políticas públicas
Características del modelo	<ul style="list-style-type: none"> • El mérito es el criterio central para el acceso y la promoción de los servidores públicos • Regulación del sistema por medio de reglas escritas. • Salarios adecuados • Importancia de la estabilidad del empleo • Importancia de la experiencia en el servicio público como criterio de promoción • Operación de estructuras jerárquicas • Estabilidad del empleo público
Metas del modelo	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalismo • Reducir la corrupción y el clientelismo • Estabilidad del empleo de los funcionarios públicos • Reducir los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos • Incrementar la autonomía de las burocracias
Redistribución de poder	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce el poder de los políticos e incrementa la autonomía y autoridad de los burócratas

Fuente: Blanca Heredia en The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America, BID, noviembre 2002, pp. 8-10.

Un sistema meritocrático puede evitar nombramientos basados en el parentesco, afiliación política o de amistad. En caso contrario, tomemos en cuenta que la mayoría de los nombramientos son entregados con base en las características negativas antes mencionadas, esto generaría un campo fértil para la corrupción, es más nos atrevemos a decir que estaríamos hablando de un caso de corrupción sistémica.

En este caso es de suma importancia tomar en cuenta al mérito como base fundamental al momento de instaurar un Servicio Profesional. Por ejemplo Lapuente (2010) afirma que en las burocracias en donde los funcionarios son reclutados en base al mérito (llámese entrevistas o análisis curriculares) y a la neutralidad política presentan niveles de corrupción significativamente menores que los países en donde el ingreso se da de manera politizada.

Para reforzar el comentario anterior se muestra, en la siguiente tabla, el tipo de reclutamiento en los servicios civiles de algunos países y el grado de corrupción en las administraciones públicas según el índice de la percepción de la corrupción 2014 de Transparencia Internacional. El índice de la percepción de la corrupción es un indicador utilizado para medir las percepciones sobre la corrupción en el sector público de distintos países del mundo, la escala usada es del 0 al 100 en donde de 0 el cero indica el nivel máximo de corrupción y 100 indica el nivel más bajo.

Tabla 10: Tipo de reclutamiento e índice de corrupción

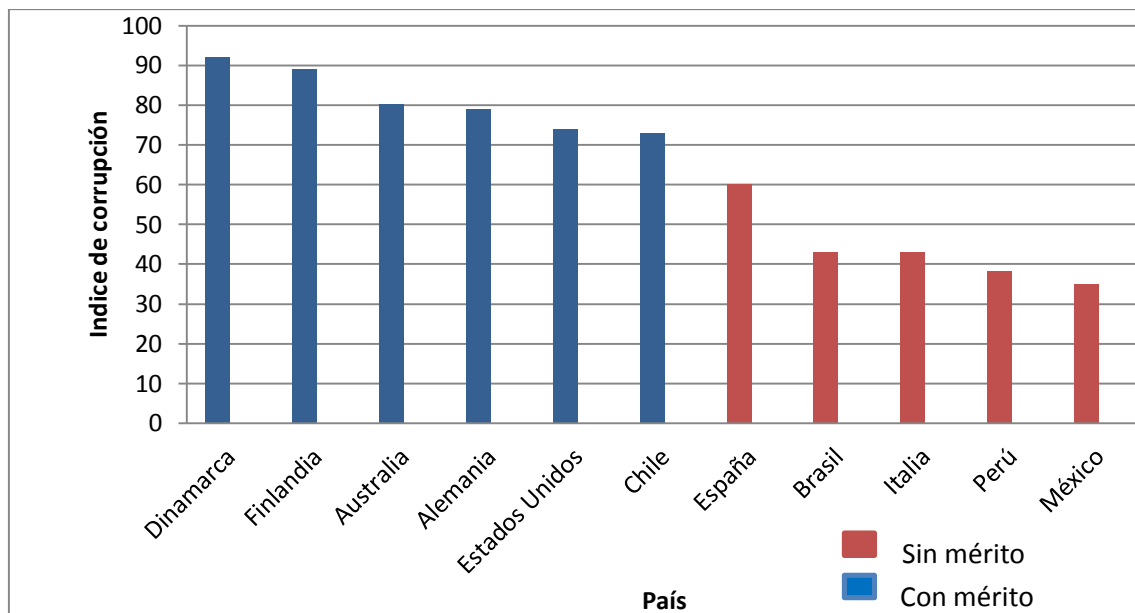
País	Servicio civil meritocrático	Índice de corrupción (TI)	Ranking
Alemania	Sí	79	12
Australia	Sí	80	11
Brasil	No	43	69
Chile	Sí	73	21
Dinamarca	Sí	92	1
España	No	60	37

Estados Unidos	Sí	74	17
Finlandia	Sí	89	3
Italia	No	43	69
México	No	35	103
Perú	No	38	85

Fuente: Elaboración propia con base a los datos Dussauge Laguna (2002) y Transparencia Internacional (2014)

La siguiente grafica ilustra de manera más clara el índice de corrupción según Transparencia Internacional 2014:

Grafica 3: Corrupción en países con sistema meritocrático



Fuente: Elaboración propia con base a los datos Dussauge Laguna (2002) y Transparencia Internacional (2014)

Como se puede observar, en países como Dinamarca, Finlandia, Australia, Alemania, Estados Unidos y Chile en donde está implantado un sistema de reclutamiento con base al mérito se presentan niveles de corrupción significativamente menores que en aquellos en los que no, en este caso España, Brasil, Italia, Perú y México. Basado en estos datos podemos decir que el mérito es sumamente importante a la hora de implantar un servicio civil, ya que este funcionara como mecanismo que ayude a combatir la corrupción.

Ya hemos comentado como el servicio civil puede ayudar a disminuir la corrupción administrativa, sin embargo a pesar de que esta ya fue instaurado en México ha presentado varias dificultades en su andar. Debemos recordar que la eliminación de la corrupción no se da con buenas intenciones, sino que se debe hacer efectiva la ley, además de que esta debe ser clara y concisa. La ley debe de garantizar que haya un “un servicio civil estable, con un sólido espíritu de cuerpo lo cual es indispensable para enfrentar las áreas grises de los conflictos de interés. El servicio civil debe ser corresponsable en este sentido, involucrando a los servidores públicos en prácticas, conocimientos, ejemplos y capacitaciones para evitar el conflicto de intereses en la práctica. Viniendo desde el servicio civil, los propios servidores públicos percibirán la importancia de la prevención” (Dussauge, 2005).

3.4. Los estudios de Evans-Rauch (1999) y Dahlström, Lapuente y Teorell (2009)

Mencionamos estos estudios porque hacen referencia a ciertos aspectos burocráticos (que forman parte del servicio civil) y que de algún modo u otro inciden en el control de la corrupción. Los estudios que a continuación se muestran indican como un gobierno abierto que tiene una burocracia profesionalizada y seleccionada bajo estándares meritocráticos, como elementos clave a la hora de controlar conductas ilícitas, tiene una correlación con niveles bajos de corrupción.

Evans y Rauch: 1999

En 1999 Evans y Rauch publican un artículo llamado “La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales «burocráticas» en el crecimiento económico”. El trabajo realizado por Evans y Rauch tiene el mérito de ser el primero en investigar los elementos de la burocracia weberiana que realmente tienen un peso importante a la hora de controlar la corrupción y que tiene como consecuencia el aumento de la calidad de gobierno.

Este estudio tomaba como punto de partida la tesis weberiana en la que se afirmaba que la “burocracia funcionaba como una herramienta para el crecimiento”, dejando a un lado los análisis empíricos recientes que veían a la burocracia como un medio de búsqueda de rentas por parte del personal de la administración. Los autores consideraron a la burocracia bajo el principio weberiano que hace referencia a esta como “una clase particular de estructura organizativa que contrastaba frente a las formas previas patrimonialistas y dadivosas de administración pública” (Evans y Rauch, 1999, p. 69). De esta manera este estudio buscaba responder al siguiente cuestionamiento: ¿los países cuyas estructuras administrativas son más parecidas a las formas burocráticas de organización tienen como característica tasas de crecimiento económico más altas?

Para responder al cuestionamiento los autores crearon lo que ellos llamaron “escala weberiana” la cual ofrecía una medición que plasmaba el grado en el cual los principales organismos estatales tienen como características principales el reclutamiento burocrático (contratación meritocrática) y el ofrecer carreras profesionales bien remuneradas y predecibles a largo plazo.

La contratación meritocrática aumentaba las posibilidades de tener una burocracia con una preparación en base a unos estándares mínimos establecidos, además de que ayuda a generar una coherencia corporativa y un espíritu de cuerpo que desencadena en una identificación con los colegas y con la propia organización lo cual “debería también generar costos internalizados intangibles para las actividades corruptas que subvierten los fines organizativos, por un lado, e incrementar la eficacia de la vigilancia y el control por otro” (Ibíd. P. 74).

En lo referente a ofrecer carreras profesionales ellos mencionan que el ofrecer una perspectiva previsible de remuneraciones profesionales a largo plazo reduce el relativo atractivo de los ingresos rápidos disponibles mediante prácticas individuales corruptas. Mencionan que las carreras profesionales que proporcionan la expectativa de ascensos relacionados con el desempeño y el cumplimiento de las normas de la organización desincentivan el comportamiento

corrupto, especialmente si ese comportamiento socava los fines organizativos. También señalan que el costo de infringir las normas organizativas es también directamente proporcional a la duración esperada de la pertenencia a la organización y a las remuneraciones esperadas en relación con el tiempo en el cargo.

El estudio se aplicó en 35 países en vías de desarrollo. La forma de recolectar los datos fue mediante un cuestionario de 10 preguntas aplicado a expertos de las estructuras burocráticas las cuales reflejaban las características de un sistema burocrático weberiano con base en la contratación meritocrática y de las trayectorias profesionales predecibles y remuneradas. La primera pregunta hace referencia a la importancia de los organismos administrativos involucrados en la elaboración de la política económica. Las preguntas 2 y 9 valoraban la importancia de las pruebas de acceso para contratar funcionarios civiles al servicio de los principales organismos administrativos encargados de la economía y como sistema general. Las preguntas 3,4 y 5 hacían referencia a la importancia de la carrera en la administración pública. Las preguntas 6, 7, 8 y 10 hacen referencia a la importancia de las remuneraciones durante la carrera profesional, estas remuneraciones son en términos salariales y de prestigio.

La conclusión a la que llegó el estudio es que las burocracias estatales caracterizadas por la contratación meritocrática y que cuentan con carreras profesionales predecibles y bien remuneradas tienden a estar asociadas con mayores tasas de crecimiento.

Es relevante la importancia de tal estudio puesto que fue el primero de su clase en hacer referencia a la contratación meritocrática y en la carrera profesional, que forman parte del servicio civil, como factores decisivos en la construcción de un “gobierno de calidad”.

Dahlström, Lapuente y Teorell: 2009

En el año 2009 Dahlström, Lapuente y Teorell publican un artículo llamado “Bureaucracy, Politics and Corruption” en el cual intentan identificar las

características con la que debe contar una burocracia si esta quiere reducir sus niveles de corrupción interna. Para estos autores las características burocráticas que tienen un impacto positivo en el control de la corrupción son las siguientes:

Tabla 11: Elementos que pueden tener un impacto positivo en el control de la corrupción

Mecanismos causales	Características observables de la burocracia
1. Competencia	1a) Reclutamiento meritocrático 1b) Exámenes formales de competencias
2. Espíritu de cuerpo	2a) Estabilidad de carrera 2b) Promociones internas
3. Proclividad	3a) Salarios competitivos
4. Separación de intereses	4a) Reclutamiento por mérito 4b) Un servicio público no politizado 4c) Promociones internas

Fuente: Dahlström, Lapuente y Teorell, 2009.

El primer mecanismo causal tiene que ver con el nivel de competencia que se genera entre los aspirantes que desean ingresar al servicio público. Con el fin de mejorar el rendimiento burocrático y disminuir las prácticas corruptas se deben de “seleccionar a los mejores para”. Esto se puede hacer mediante dos formas, la primera tiene que ver con el reclutamiento basado en el mérito sin la necesidad de un examen especial para el ingreso a la administración pública. Por ejemplo se puede elegir a la mejor opción de entre un grupo determinado de aspirantes con base a la evaluación de su CV y a través de entrevistas. La otra forma de reclutamiento tiene que ver con la aplicación de exámenes a los aspirantes.

El segundo mecanismo causal tiene que ver con la “creación de los mejores tipos de” es decir establecer lazos de unión entre los cuerpos de administradores y la

institución. La fuerza motriz que guie a los administradores públicos a omitir prácticas corruptas es la creación de un conjunto de normas que en conjunto beneficien a los administradores. Esto es mediante la estabilidad en el puesto y las promociones internas.

El tercer mecanismo causal es lo que ellos llaman “mecanismo de tentación”, su premisa básica consiste en la creación de una buena política salarial. Esto es contar con salarios competitivos en los que las remuneraciones que reciben los funcionarios por su trabajo sean mucho mayores que las gratificaciones recibidas por actos corruptos.

El último mecanismo causal es la “separación de intereses”, la cual hace referencia a que una burocracia no debe tener intereses distintos a los de la organización. Esta separación de intereses se da cuando los intereses de los líderes políticos están enfocados a la fidelidad al partido y los intereses de los líderes administrativos están enfocados a la organización. De esta manera se debe garantizar que los agentes con intereses deben tomar decisiones de forma conjunta con el fin de crear un balance en la toma de decisiones y así evitar el abuso por parte de cualquiera de los dos.

Para la recolección de datos los autores aplicaron una encuesta a 259 expertos de la administración pública de un total de 58 países. En la encuesta se preguntaba hasta qué punto existen las siguientes características en su país:

1. Reclutamiento con base al mérito
2. Reclutamiento basado en exámenes formales
3. Reclutamiento basado en criterios políticos
4. Promociones internas
5. Hasta qué punto el puesto de trabajo público está asegurado de por vida
6. Existencia de salarios competitivos

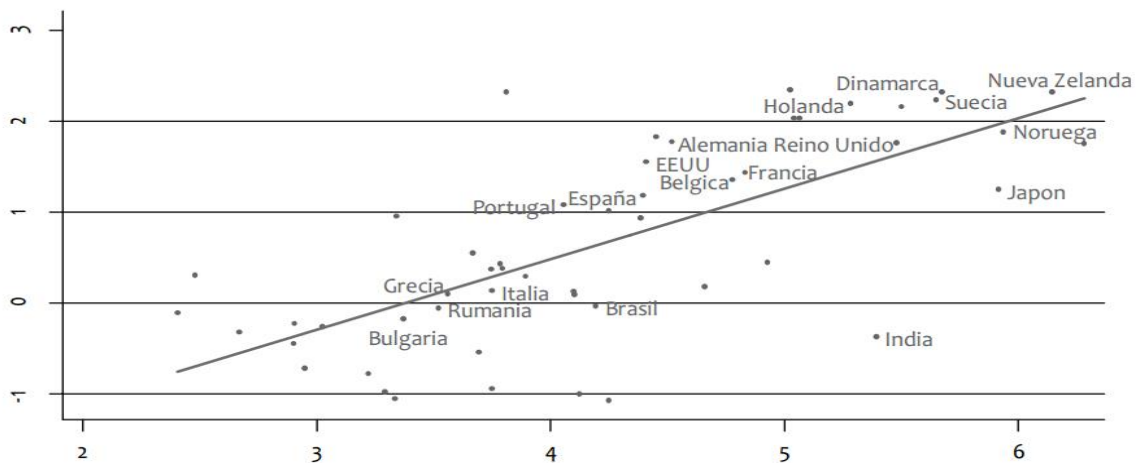
7. Leyes laborales especiales para los funcionarios públicos

Con base a los resultados los autores pudieron determinar qué tan “profesionales” y que tan “cerradas” son las estructuras burocráticas en las naciones muestra. Los resultados arrojaron un alto grado de politización en las administraciones públicas muestran un menor grado de profesionalización, como por ejemplo México. Los autores denominan a este sistema como burocracia cerrada. Esta burocracia cerrada es caracterizada por un alto grado de exámenes especiales para ingresar a la función pública, y la existencia de leyes especiales para los empleados del sector público y el sector privado.

Por el contrario las naciones que muestran un alto grado de profesionalismo en donde existe un separación de intereses entre los políticos que son responsables al partido y los empleados públicos que son responsables al grupo profesional. Tales burocracias profesionales tienen como características observables: el acceso a la función pública mediante el mérito, baja influencia política para acceder a la función pública y promociones internas.

La siguiente muestra el nivel de profesionalismo y el control de la corrupción en los siguientes países.

Grafico 4: Burocracias profesionales y control de la corrupción



Fuente: Dahlström, Lapuente y Teorell, 2009.

El eje Y del gráfico muestra el control de la corrupción y el eje X muestra el grado de “profesionalización” de la burocracia. Como se puede observar países como Suecia, Nueva Zelanda y Noruega presentan un mayor control de la corrupción a pesar de que carecen de exámenes de oposición para acceder a la función pública.

El artículo concluye que las burocracias que cuentan con las características de una “burocracia profesional” o burocracia meritocrática (entendida como una burocracia no politizada) cuentan con un mayor nivel de control de la corrupción. Por ejemplo Nueva Zelanda, Suiza y Noruega que cuentan con administraciones menos politizadas muestran mayores niveles de control de la corrupción, al otro extremo encontramos a países como la India y Brasil en donde existe lo que ellos denominan una “burocracia cerrada”, sin embargo estos tienen menor control de la corrupción.

3.5 ¿Cómo debe ser aplicado el servicio civil si lo que se quiere es reducir la corrupción en la administración pública?

Como ya se ha mencionado anteriormente el servicio civil puede ayudar a disminuir la corrupción en la administración pública, sin embargo está por sí sola no es suficiente para combatir a la corrupción, sino que es necesario que se cuente con bases sólidas en su aplicación. Entre los principales elementos a considerar mencionamos los siguientes:

1. La creación de una buena ley de servicio civil. Ésta es mencionada en primer lugar ya que sin una buena ley de servicio civil encargada de regular la entrada y permanencia de los servidores públicos se tendrían varios vacíos legales que podían ser aprovechados por los funcionarios públicos para acceder de manera inadecuada a la función pública. A su vez es necesario mencionar que la calidad de las herramientas de ingreso sean adecuadas al puesto al que se quiera ingresar.
2. Compromiso por parte de las autoridades en su aplicación. Es necesaria que haya una buena ley, pero también es necesario que haya compromiso

por parte de las autoridades para su aplicación. Como ya hemos revisado, anteriormente ya se habían diseñado normatividades encaminadas a la implantación del servicio civil, pero lamentablemente sólo se habían quedado en el dicho y su aplicación real nunca llegó. Si se busca que el servicio civil combata a la corrupción debe haber un compromiso serio de las autoridades en pro de que la ley sea aplicada de manera correcta.

3. Una instancia responsable independiente: En este apartado buscamos que la aplicación del servicio civil sean llevadas por un organismo independiente. Actualmente la aplicación del servicio civil depende de la Secretaría de la Función Pública, en este sentido lo que se busca es crear un instituto independiente. Por ejemplo un órgano a manera del Instituto Nacional Electoral (INE) con una organización similar y con presencia en cada una de las direcciones encargadas de regular el ingreso del personal.

Sabemos bien que la puesta en marcha de una reforma administrativa de tal calibre lleva implícitos varios costes, tanto de índole económico-organizacional, sin embargo al hablar de corrupción los costes no son comparables con las pérdidas económicas ocasionadas por ésta. Las pérdidas no sólo son de índole económicas sino que también generan ingobernabilidad y falta de confianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos.

CONCLUSIONES

La corrupción en el sector público es el fenómeno por medio del cual un funcionario es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares o de terceros a cambio de una recompensa, observamos que la corrupción ha estado presente a lo largo de toda la historia de la humanidad, por lo cual es sumamente difícil erradicarla, pero si se pueden disminuir los niveles de esta. Para reducir la corrupción se propuso al servicio civil, el cual es un sistema diseñado para garantizar que la administración pública este formada sólo por las personas idóneas para fungir como servidor público.

Debemos recordar que el servicio civil no es la panacea al problema de la corrupción, sino que es necesario formular estrategias complementarias que formen un todo en contra de la corrupción.

La correcta implementación de un servicio civil busca combatir a la corrupción de un modo preventivo más que punitivo, esto debe a que el servicio civil debe ser corresponsable de involucrar a los servidores públicos en mejores prácticas, conocimientos, ejemplos y capacitaciones para evitar que estos caigan en un conflicto de interés.

Para que un servicio civil sea capaz de combatir a la corrupción es necesario que este sea aplicado bajo los siguientes principios: mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo y responsabilidad. De los anteriores principios el más importante es el mérito y la neutralidad política ya que estos tienen como a su principal contrapunto el sistema de botín el cual se caracteriza por la entrega de cargos públicos en base al parentesco, afiliación política o amistad, que como hemos visto generalmente es la causa de la corrupción a gran escala o sistémica. Para tales efectos el mérito contribuye a combatir a la corrupción porque este principio está destinado a garantizar que todas las promociones dentro de la función pública tengan su base en las aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades.

En México, como se mencionó, es necesario que se revise más a fondo la aplicación de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Es menester que esta revisión sea con una visión de reforma y aplicación, en el primer punto que esta sea estructurada de tal forma que también garantice la lucha contra la corrupción. En cuanto a su aplicación es necesario hacerla efectiva y darle la importancia que se merece. Tampoco no podemos obviar la creación de una regularización (del SCC) para los Estados y Municipios.

También es necesario hacer ajustes a la ley de servicio civil. Sin una buena ley de servicio civil encargada de regular la entrada y permanencia de los servidores públicos se tendrían varios vacíos legales que podían ser aprovechados por los funcionarios públicos para acceder de manera inadecuada a la función pública. Como por ejemplo, hay un abuso indiscriminado del artículo 34 el cual es relativo al uso de puestos de manera temporal, gracias a este artículo se han ocupado una gran mayoría de puestos sin un sometimiento previo a concurso. También es necesario cuestionar la calidad de las herramientas de ingreso, ya que se han encontrado casos en lo que los requisitos excesivos dejan el concurso desierto porque no hay aspirantes con las características necesarias para la ocupación del puesto.

Otro factor a tomar en cuenta en la implantación del servicio civil es el compromiso por parte de las autoridades en su aplicación. Es necesario que haya una buena ley, pero también es necesario que haya compromiso por parte de las autoridades para su aplicación. Como ya hemos revisado, anteriormente ya se habían diseñado normatividades encaminadas a la implantación del servicio civil, pero lamentablemente sólo se habían quedado en el dicho y su aplicación real nunca llegó. Si se busca que el servicio civil combata a la corrupción debe de haber un compromiso serio de las autoridades en pro de que la ley sea aplicada de manera correcta.

Por último es necesario crear una instancia responsable que funcione de manera independiente. Actualmente la aplicación del servicio civil depende de la Secretaría de la Función Pública, en este sentido lo que se busca es crear un

instituto completamente independiente. Por ejemplo un órgano a manera del Instituto Nacional Electoral (INE) con una organización similar y con presencia en cada una de las direcciones encargadas de regular el ingreso del personal.

El servicio civil, contrariamente a lo que se piensa, aun tiene mucho futuro por delante, si bien es cierto que muchas de las tendencias en los últimos años se han enfocado más hacia modelos administrativos que tienen más similitudes con la empresa privada, sin embargo en cuanto a corrupción estas reformas todavía no han mostrado los resultados esperados, es más en los últimos años los niveles de corrupción en México han aumentado.

El servicio civil es una institución que no debe de ser tomada a la ligera en cuanto a control de corrupción se refiere, pues bien, dentro de la historia de éste tenemos ejemplos de cómo ha podido mermar a la corrupción y el caso más explícito es Estados Unidos durante el siglo XIX. El servicio civil se implementó y pudo reducir enormemente la corrupción imperante gracias al sistema de botín. Creemos que en México esta premisa también puede ser aplicada, sin embargo hay un largo camino por recorrer, en el cual apenas se han empezado a dar los primeros pasos.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaro Guzmán, Raymundo (1996), Derecho y Práctica de la Función Pública, Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ardouin, Javier, et al (2000). Informe sobre la corrupción. Noviembre Concepción.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política, 2006
- Bautista, Oscar Diego (2005). La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública. Trabajo en opción al título de Master, España.
- Bobbio Norberto (2008). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de cultura económica, sexta reimpression. México.
- Bobbio, N., Matteucci N., et. al (2002) Diccionario de Política. Editorial Siglo Veintiuno editores. Decimotercera edición en español. México.
- Buenache Moratilla, R. (2010). El EBEP: la profesionalización de los Recursos Humanos del sector público. Capital Humano, (241), 74-78.
- Caiden, G (2004). El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina, Reforma y Democracia, 28.
- Casar, María Amparo (2015). México: Anatomía de la Corrupción. México: CIDE Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
- Castells Manuel (2004) La era de la información: economía, sociedad y cultura, Volumen 1. Siglo XXI.
- Castells Manuel (2004b). Innovación, Libertad y Poder en la Era de la Información. Conferencia en el V Foro Social Mundial. Porto Alegre.
- Dahlström, Calr, Victor Lapuente and Jan Teorell. (2009). Bureaucracy, Politics and Corruption. The Quality of Government Institute Working Papers Series, 2009/21.
- Duhalt Krauss, Miguel (1972). La Administración del personal en el sector público: un enfoque sistémico. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2005) sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México, foro internacional, vol. xlv, núm. 4 el Colegio De México, A.C. Distrito Federal, México
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2002). “Anatomía del servicio civil”, en Revista Foro Internacional (octubre -diciembre), vol. XLII, México, El Colegio de México, pp. 745-808.
- Echevarría, K. (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento de Desarrollo Sostenible en la administración pública federal: una apreciación administrativa. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999):” Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” State structures on economic growth”.En: American Sociological Review. Vol. 64. Nº 5 (Oct. 99). Págs. 748-765
- Fernando Gil Villa (2008). La cultura de la corrupción. Maia Editores.
- Fleitas Triana, M. S. (2010). Recursos humanos en las filosofías gerenciales y tendencias de la gestión de los recursos humanos en el mundo. Ingeniería Industrial, 23(3), 7-pág.
- Garzón Valdés (1997). Acerca del concepto de corrupción, en: Claves de razón práctica. Madrid. p. 26-38
- Gerth H. y Mills W. (1946), From Max Weber: "Essays in sociology",Oxford, New York, 504 pp.
- Grazier, Francois (1972). La función pública en el mundo, Ed. Cuyás, París.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. (2000). Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. Documento de trabajo No. 50, CIDE, México.
- Guerrero Orozco, Omar (1993). Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México.
- Guerrero Orozco, Omar (2003). La Ley del Servicio Profesional de Carrera. Primera edición. México. UNAM, 2003. 190 paginas.
- Guerrero Orozco, Omar (2009). El Fin de la Nueva Gerencia Pública. Revista Chilena de Administración Pública. P. 5-22

- Guzmán Suarez Lionel (2002). Probidad administrativa. Universidad de Terapacá, Arica, Chile.
- Harol Laski. (1930). "Bureaucracy." Pp. 70-73 in Vol. 2 of Encyclopedia of the social sciences NY: Macmillan.
- Heidenheimer, A., Johnston, M. y Le Vine, V. (Editores), (1989). Political corruption: a handbook. New Brunswick, N.J. Transaction Publishers.
- Heredia, Blanca (2002). Reforma del servicio civil en América Latina: Atando las manos de los políticos, trabajo presentado en la III Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, BID, Washington, 14-15 de noviembre.
- Johnston, M. (1996). "The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption". International Social Science Journal. No. 149
- Juan Carlos Cortázar Velarde (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. Publicado en la Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 49, Febrero 2011. Caracas.
- Laporta San Miguel, F. J., & Álvarez, S. (1997). La corrupción política. Alianza Editorial.
- Lapuente Giné, Víctor (2010). El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas. Revista Documentación Administrativa nº 286-287, enero-agosto 2010, pp. 113-131
- Lionel Sánchez Suarez (2002). Probidad administrativa. Universidad de Terapacá, Arica, Chile.
- Longo, F. (2001). La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: Méritos con flexibilidad. Inter-American Development Bank.
- Longo, F. (2004). Servicio civil y ética pública. In IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública
- Malen Seña, J. F. (2002). La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Gedisa.
- Manuel Villoria Mendieta (2006).La corrupción política. Editorial Síntesis. Madrid.
- Manuel Villoria Mendieta (2002). Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Madrid: Tecnos y Universidad Pompeu Fabra.

- Manzana Laguarda, Rafael (2008). *Función Pública*, Ed. Tirant lo Blanch. Madrid.
- Martínez Puón, Rafael (2003). *La Profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Pp. 202
- Martínez Puón, Rafael (2005). *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Miguel Ángel Porrúa/FUNDAMESPA.
- Martínez Puón, Rafael (2009). *La nueva fisonomía del Servicio Profesional de Carrera en México*. Publicado en la Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 43, Febrero 2009. Caracas
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2006), "Sistemas de Servicio Civil: una comparación Internacional" Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, D.F:
- Montané Moroyorqui, Amelia Elizabeth (2005). *Panorama del servicio profesional de carrera en la legislación mexicana*. INDETEC
- Mouzelis, Nicos (1991). *Organización y burocracia*, Ed. Península Barcelona, España.
- Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Inter-American Development Bank para el Acceso a la Función Pública
- Pardo, María Del Carmen (2005). *El Servicio Profesional De Carrera En México: De La Tradición Al Cambio*. Foro Internacional, Octubre-Diciembre, 599-634.
- Pardo, María del Carmen (1995). "El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización." *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV núm. 2, México, segundo semestre 1995, Ed. CIDE, México 1995.
- Pardo, María del Carmen (1995). *El Servicio Civil de Carrera en México. Un Imperativo de la Modernización*. *Gestión y Política Pública*. Núm. 4. México 1995. Pp. 279-282
- Plasencia Fernández, Fernández Barreto, et. al (2002). *Corrupción administrativa: un acercamiento desde la antropología*.
- Quiroga, Leos (1984) *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* Número 14-15. Abril – Septiembre Año 1984.

- Ramió Matas, Carles Y Salvador, Miguel (2005). Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. Doc. aportes Adm. pública Gest. Estatal [online]. 2005, n.6, pp. 63-90. ISSN 1851-3727.
- Restrepo, H. B. (2010). ¿Es posible una gestión humana no funcionalista? Descripción de un modelo estratégico de gestión de personal. Revista Universidad & Empresa, 12(18), 173-202.
- Riggs W. Fred (1979). Evolución de los significados del término “burocracia” en: Revista Internacional de Ciencias Sociales, Volumen XXXI no. 4. UNESCO, Paris.
- Sánchez González, José Juan (2012). La corrupción administrativa en México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 531 pp.
- Sanz Valle, R., & Sabater Sánchez, R. (2010). Fundamentos de la dirección estratégica de Recursos Humanos: evolución del pensamiento en estrategia. Dirección y Organización
- Solimano, A., Tanzi, V. y Del Solar, F. (2008). Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Trujillo Arjona, A. (2002), La Corrupción Política: Una Revisión de la Literatura. Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo 02-14.
- Valdés, E. G. (1997). Acerca del concepto de corrupción. La corrupción política, Organizadores: Francisco Laporta y Silvina Álvarez, Madrid: Alianza.
- Van Klaveren, George (2001). Ensayo Sobre Corrupción. Editora Karime. Bs. As. 2001 p. 53

Documentos Oficiales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México 1995.
- Informe Sobre La Reforma De La Administración Pública Mexicana 2004. Instituto nacional de administración pública, México DF, abril de 2004
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001 2006, México 2001.

- Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México 1995.
- Secretaría de Gobernación, Acuerdo Sobre La Organización Y Funcionamiento Del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación 12 de abril de 1934
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Diario Oficial de la Federación 11 de noviembre de 1994.
- Secretaría de la Función Pública (2003), “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril.

Páginas Web Consultadas

Barómetro global de la corrupción 2013

- <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>

Encuesta de Fraude y Corrupción en México, 2008.

- <https://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/DE2008/reporteFRAUDE.pdf>

Definición de corrupción

- <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=497>
- <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=2213&c=132>

Sobre Caso Moreira

- www.elvigia.net/nacional/2013/10/2/detectan-cuentas-bancaria-tesorero-moreira-136081.html consultado el 20 de abril de 2015

10 mexicanos más corruptos

- <http://www.forbes.com.mx/los-10-mexicanos-mas-corruptos-de-2013/> consultada en 20 de abril de 2015

10 Estados con más corrupción en México

- <http://www.forbes.com.mx/los-10-estados-con-mas-corrupcion-en-mexico/> consultada el 20 de abril de 2015

Costo de la corrupción

- <http://e-consulta.com/nota/2015-04-20/economia/cuesta-corrupcion-15-por-ciento-del-pib-en-mexico-udlap> consultada el 21 de abril de 2015
- <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/10/23/la-corrupcion-en-mexico-un-problema-de-todos> consultado el 21 de abril de 2015