

INTRODUCCIÓN

I

Este libro trata de las modalidades de desempeño profesional de los servidores públicos que se denominan *carreras*. Sin embargo, el abordamiento del tema no tiene un carácter general, pues está centrado esencialmente en los procesos de formación para el desempeño profesional. Comprende parcialmente la formación del servidor público en la etapa universitaria y se adentra en la preparación continua dentro del servicio. Por lo tanto, aborda secundariamente la *formación universitaria* y se enfoca en la *formación administrativa*.

En contraste, a la mayor parte de la literatura referente a estas materias no se hace una exploración singularizada de las diversas carreras del servicio público, sino una exposición comprensiva que las relaciona en su calidad de *carreras públicas*. Aunque el tratamiento de cada carrera se realiza separadamente, en esta obra se ofrece un marco común de análisis de tres espécimenes conspicuos de una carrera pública: *carrera administrativa*, *carrera diplomática* y *carrera judicial*. Su conjunto se denomina *carrera pública* por referir los desempeños profesionales que se desarrollan en los gobiernos y están caracterizados por el principio de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua. Tal como lo explicaron en 1950 Herbert Simon y su colegas, “el designio básico de servicios gubernamentales de carrera es atraer al empleo y mantener en ese empleo a hombres y mujeres de talento y ambición”.¹

¹ Simon, Herbert *et al.*, *Administración Pública*. Edit. Letras, México, 1968 (1950), p. 299.

Hay varias razones que apoyan lo dicho. En primer lugar, las carreras administrativa y diplomática, aunque sustentadas en marcos normativos diversos y trayectorias históricas altamente diferenciadas, constituyen los dos ejemplares típicos de modos de desempeño profesionalizados dentro de la administración pública. En segundo lugar, la división de poderes nunca ha significado una brecha de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; todo lo contrario, bajo la noción del principio de *frenos y contrapesos* existe un régimen de cooperación de *Policy* que tejen ambos poderes a través de la procuración y la administración de justicia. En tercer lugar, tal como ha sido destacado por los especialistas en la materia, la carrera judicial constituye un paradigma de carrera administrativa similar a la que lleva este último nombre.²

Hoy en día, la inter-estatalización de la *Policy* de los gobiernos, ha impuesto una poderosa sobredeterminación de las relaciones internacionales que impelen la mutua determinación de la política interior y la política exterior. Cada día más, las vinculaciones diplomáticas, el comercio internacional, los flujos migratorios, la planetización de las relaciones económicas, el influjo mundial de los medios de comunicación y los adelantos informáticos, articulan más y más a esas políticas y hacen que se sobredeterminen entre sí produciendo una sola política fraguada con ingredientes interiores y exteriores mezclados. Por consiguiente, los integrantes de la carrera administrativa deben formarse más adecuadamente en asuntos exteriores y los miembros del servicio exterior deben empaparse de las materias interiores. Su formación, en suma, debe contemplar algunos programas comunes.

En lo tocante a la carrera administrativa y la carrera judicial, es notorio su ámbito común y compartido de actividad, que integran la procuración y la administración de justicia, que aunque separadas por el principio de la división de poderes, trabajan en colaboración muy estrecha. Sin embargo, las escuelas de funcionarios de la administración pública no ofrecen programas para sus servidores públicos que trabajan en la procuración de justicia, ni para quienes se desempeñan en los tribunales administrativos y las direcciones jurídicas de las Secretarías de Estado; y no los hay para los servidores públicos de las defensorías del pueblo. Pero tampoco las escuelas judiciales les ofrecen

² Fix-Fierro, Héctor, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces". [Este trabajo constituye la versión revisada, ampliada y anotada de la exposición hecha durante la celebración del quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, realizado en Juriquilla, Querétaro, el 30 de septiembre de 1996.]

formación, pues solamente dedican sus empeños para preparar a sus funcionarios. Ante estos compartimientos estancos, es menester abrir programas de formación comunes para los servidores públicos, que sin menoscabar los ámbitos de independencia respectivos de los poderes públicos, pueden compartir algunos programas de formación que les sean comunes.

II

Las ideas precedentes se relacionan con la necesidad de fortalecer al servicio público como una institución del Estado, que contribuya a elevar la implemtable transadministrativa a través de los poderes que constituyen un régimen político.

La división tripartita de poderes, uno de los aspectos angulares del moderno Estado de derecho, constituye un desafío a la hechura de *Policy* y el funcionamiento del régimen como conjunto. El problema consiste en que la legislación, la ejecución y la jurisdicción, se han asignado a órganos diferenciados que se presume son exclusivamente legislativos, ejecutivos o judiciales, pero que realmente no son entidades unificionales, sino plurifuncionales.³ En el afán de asegurar la libertad y rechazar a la opresión, como lo demandó Montesquieu, primero se diferenciaron estructuras y luego se distinguieron funciones.

Dentro del mundo de lo público suele ocurrir que los imperativos políticos, sean incoincidentes con los imperativos administrativos. He aquí uno de ellos y de tamaño colosal, pues el diseño organizativo tiene un canon que dicta que primero se debe distinguir a las funciones y luego se deben relacionar con cada estructura concreta que la desempeña.

Tal como fue advertido por un pensador, en la misma forma como en un hombre puede distinguirse su mente y actividad, en el Estado se pueden diferenciar la voluntad y la acción, es decir, sus funciones primarias: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad. Empero, tal diferenciación histórica tiene superpuesta a la más reciente, la división tripartita de poderes que asigna deliberadamente la legislación, la ejecución y la jurisdicción, a órganos distintos y plurifuncionales.⁴

³ Goodnow, Frank, *Politics and Administration*. The Mac Millan Co., Nueva York, 1900, p. 16.

⁴ *Ibid.*

Sin embargo, el órgano del Gobierno cuya principal función es la ejecución de la voluntad del Estado, está frecuentemente entrometido con la expresión de esa voluntad en sus detalles. Esos detalles, cuando son expresados, deben conformarse con los principios generales establecidos por el órgano cuya principal responsabilidad es la expresión. Esto es, el Poder Ejecutivo tiene considerable potestad legislativa.

Por su parte, el órgano cuya principal responsabilidad es expresar la voluntad del Estado: el Poder Legislativo, tiene poder de control sobre la ejecución de la voluntad de éste por parte del Poder Ejecutivo. En suma: mientras las dos funciones primarias del Gobierno son susceptibles de diferenciación, los órganos del Gobierno, en los cuales el descargo es confiado no pueden ser diferenciados de una manera tan nítida.

Además, no es adecuadamente implementable asignar cada una de esas funciones a un poder independiente, no sólo porque el ejercicio del poder gubernamental no puede ser claramente diferenciado, sino porque tal como los regímenes las desempeñan, las dos funciones primarias tienden a ser detalladas a través de funciones menores y secundarias. El descargo de cada una de esas funciones menores es atribuido a órganos gubernamentales separados e independientes, y a medida que se detallan, más se reparten vertical y horizontalmente entre una variedad de portadores organizativos de jerarquía diferenciada.

De manera similar, la separación entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial abrió el espacio para la diferenciación de la administración pública y la administración de justicia, cuando antaño los órganos administrativos tenían facultades jurisdiccionales y los tribunales realizaban faenas administrativas. Ambas administraciones, ahora separadas en poderes diversos, sin embargo, trabajan en un ámbito común donde la procuración y la administración de justicia colaboran y pueden seguirlo haciendo a través de algunos programas comunes de formación de servidores públicos.

III

Las carreras públicas del funcionario, el diplomático y el juez, están centradas en las actividades esenciales de donde emana su denominación misma: la función pública, la diplomacia y la judicatura. Las carreras administrativa,

diplomática y judicial, se desenvuelven en los campos distintivos de esos oficios. De acuerdo con una clasificación general de las actividades de la administración, sea pública o de justicia, esas carreras se desarrollan en las *actividades funcionales*, que hay que distinguir de las actividades institucionales.⁵

Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de una administración, tal como la función pública, la diplomacia y la justicia; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración misma. Las primeras sirven para que el Estado gobierne a la sociedad, las segundas para que el Gobierno se rija por sí mismo.

Las actividades funcionales obedecen generalmente a un trabajo de carácter experto muy elevado, pues las tareas que le atañen son de alta complejidad y la formación de quienes la desempeñan es parte de la actividad misma: es una carrera. Las actividades funcionales, igualmente, son de alta dirección.

Las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que están involucradas en *Policies* determinadas, tales como el mantenimiento mobiliario e inmobiliario, suministros materiales, reclutamiento y manejo de personal, contabilidad e informática. Estas operaciones son distintas sustancialmente a las actividades funcionales, por cuanto a clase, y porque no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin.

En contraste a las actividades funcionales, que son de una variedad casi infinita en atención a las responsabilidades que cada Estado ha asumido, las actividades institucionales tienen un carácter general y son fácilmente clasificables por su acento en las materias señaladas. Tradicionalmente, las carreras públicas son ajenas a las actividades institucionales, por lo que estas últimas son normalmente confiadas a personal designado y removido libremente.

Las carreras públicas son propiamente directivas. La dirección se refiere a los procesos de conducción, supervisión y control de las operaciones realizadas en la administración pública o de justicia, no la realización de las operaciones mismas. De manera general, se ha coincidido en que las carreras públicas de directivos están fundadas en el desarrollo de aptitudes generales de administrar y que dichas aptitudes deben fincarse en la capacidad de transferencia entre las organizaciones.⁶ Esas aptitudes, que son el objeto de la formación universitaria y administrativa, consisten en la habilidad de organi-

⁵ Willoughby, W.F., "The Science of Public Administration", en John Mathews y James Hart (eds.), *Essays in Political Science*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

⁶ Simon *et al.*, *op. cit.*, pp. 312-313.

zar y conducir, auspiciar las relaciones sociales, y desarrollar la cualidad de la negociación.

IV

Las carreras públicas del funcionario, el diplomático y el juez, han constituido uno de los procesos de institucionalización más poderoso que ha obrado a favor del Estado moderno. Por un lado, las carreras públicas permitieron la separación de los administradores y los medios de administración, suspendiendo la privatización de cargos públicos que había favorecido a los estamentos. Por el otro, limitó la arbitrariedad autocrática de los soberanos para disponer omnímodamente de los oficios e incluso someterlos a venalidad.

La aparición del servidor público es temprana en la historia de la humanidad, e inclusive las carreras públicas tienen antecedentes añejos. Sin embargo, en su carácter plenamente público, las carreras del funcionario, el diplomático y el juez, son obra del Estado moderno, de la ampliación del sufragio y el avance de la democratización.

Uno de los alicientes más poderosos del establecimiento de las carreras públicas fue el abandono de antiguos privilegios nacidos de la cuna, el credo, la raza y la sangre, y la introducción de la igualdad de oportunidades ciudadanas con base en las capacidades humanas. La Constitución francesa de septiembre 3 de 1791, heredera de la declaración de los Principios del Hombre y el Ciudadano, estableció como garantía de derechos naturales y civiles que todo ciudadano fuera elegible para ocupar los cargos públicos, sin más distinción que su virtud y talento.⁷

El concepto de mérito tiene significados diversos, tanto de país a país, como de tiempo en tiempo dentro de un mismo país. De entrada, se debe distinguir el principio del mérito y el sistema de méritos. El principio de mérito significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos estén basados únicamente en el mérito, en el sentido de idoneidad para el trabajo. El sistema de méritos, por

⁷ Mastre, Jean Louis, "France", en Cassese, Sabino y Pellew, Jill, *Le Systeme du Merit*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselles, 1987, pp. 91-92.

su parte, entraña las *Polícies* y procedimientos por los cuales es implementado el principio del mérito.⁸

Aunque el principio y el sistema de méritos deben estar estrechamente relacionados, puede ocurrir que el principio sea inaplicable porque los países no hayan establecido el sistema, y en ocasiones ser letra muerta.

El sistema de méritos es reconocido como un aporte de la cultura angloamericana como contraparte al sistema de botín, pero la idea es un aporte de la humanidad. Sencillamente, constituyó la introducción histórica de procedimientos de selección para el servicio público con base en una evaluación competitiva y pruebas de conocimiento y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse.⁹ Esto explica por qué su establecimiento es muy anterior a su aplicación en el Reino Unido y los Estados Unidos, ya que antes se instituyó en Suecia (1719), Prusia (1765) y Austria (1770), en tanto que en aquellos otros dos países lo fue respectivamente en 1855 y 1883.

La proclamación universal del principio de méritos constituyó una gesta histórica que puso fin a los derechos de cargo provenientes de la cuna, la herencia y la venalidad. Tal proclamación democratizó a la administración pública y la puso al alcance del ciudadano común a través de la educación. Antaño, los oficios públicos habían sido accesibles para un gran número de solicitantes a través de un amplio programa mercadotécnico de ventas, cuyo objeto sucedáneo era su conversión en rentas para sus propietarios.

Antes del siglo XVIII —salvo la carrera administrativa en la Roma del Alto Imperio— las carreras públicas fueron desconocidas en Europa. Durante el siglo XVII y parte del XVIII, en los países de la Europa continental muchos oficios de la administración pública estuvieron en manos particulares, a través del mercado de privatización más grande en la historia de que se tenga noticia, hasta los días de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

En España, la venta de los oficios públicos, como fórmula de incremento de los recursos hacendarios, se había institucionalizado en los dominios americanos desde diciembre 14 de 1606, por medio de una cédula real a través

⁸ Kernaghan, Kenneth, "The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy", en Cassese, Sabino et. Jill Pellew (eds.), *Le Systeme du Merit*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselles, 1987, p. 47.

⁹ Cassese, Sabino et. Jill Pellew, "Rapport General", en Cassese, Sabino et. Jill Pellew (eds.), *Le Systeme du Merit*. Institut International des Sciences Administratives, Bruselles, 1987, pp. 12- 13.

de la cual se reglamentó su enajenación.¹⁰ Aunque Castilla era formalmente ajena a esa venta desde la época de los Reyes Católicos, efectivamente, fue convertida en un mercado simulado por el cual la Real Hacienda enajenó una gran cantidad de cargos.

Ya desde principio del siglo XVII los Habsburgo habían comenzado a mutar la condición del cargo público que, de categoría de merced real concedido de manera graciosa y gratuita, se transformó en una renta para la Real Hacienda. La lesiva novedad tuvo su fuente en la experiencia americana, así como el ejemplo francés aplicado a través del edicto de diciembre 12 de 1604. Este edicto, como la real cédula de 1606, deliberadamente se encaminaron en ambos países a la privatización hereditaria de los cargos públicos, así como su reventa, y producir un rédito jugoso para el erario. Las consecuencias sociales, económicas y políticas son obvias, lo mismo que los deficitarios gubernamentales que se dejaron sentir en España a lo largo de ese siglo.

El carácter rentístico de las enajenaciones de cargos en la América española, está claramente evidenciado en la fórmula que obligaba al propietario a pagar el valor del oficio en caso de reventa en vida o de herencia por deceso.

En contraste a las Indias, en Castilla la venta de cargos no existió formalmente ni se reconoció ni reguló de ningún modo, salvo por procedimientos casuísticos. Esta estrategia de simulación encubierta ocultó las transacciones de enajenación a los particulares, así como las reventas entre ellos.

Los expedientes de la mercantilización de cargos se hacían a través del fingimiento de silenciosas donaciones o renunciaciones a favor de los particulares, aparentemente gratuitas. El tráfico abarcó todo tipo de oficios, y toda clase de adquirentes se hicieron de ellos. Uno de los cargos más ambicionado era el de Escribano, que se multiplicaba en la medida en que crecía la administración pública española, principalmente porque rendía dividendos por los derechos cobrados a través de aranceles que se aplicaban por las actuaciones oficiales realizadas.

Pero las ambiciones no se ceñían a las rentas producidas por los oficios, sino también las debidas al poder que generaban en una sociedad que aún conservaba los privilegios y las inmunidades feudales. En las zonas rurales los puestos de regidor de los municipios fueron adquiridos por las oligarquías locales para favorecer a sus intereses, pues ese oficial público administraba

¹⁰ Tomás y Valiente, Francisco, *Gobierno e instituciones en la España del antiguo régimen*. Alianza Universidad, Madrid, 1982, pp. 152-176.

los bienes municipales y abastecía los productos necesarios para la vida comunal. El marco mercantil local también abarcó los oficios de Alguacil Mayor, Alférez Mayor, alguaciles y alcaides de cárcel, igual que los de jurados y procuradores municipales, y hasta el de Alcalde Mayor como aconteció en Sevilla entre los siglos XVII y XVIII.

Otros cargos codiciados eran los que se relacionaban con la administración financiera, tales como los contadores, depositarios, receptores de rentas, corredores, fieles, medidores, talladores y romaneros. Por cuanto a tales cargos, el aliciente de los candidatos a la compra eran las tasas y porcentajes que se percibían por la cobranza de las rentas del erario.

La enajenación de cargos emanaba, en buena medida, del concepto patrimonial que aún conservaban como una propiedad de la real persona. Felipe II fue el primer monarca en autorizar enajenaciones de ventas gracias a un plan hacendario cuyo objeto fue incrementar las rentas públicas. Constituyó una medida contraria a la tradición castellana implantada por los Reyes Católicos a través de una ley expedida en 1480, que prohibía el tráfico de empleos por venta o donación. Esta ley nunca fue derogada, motivo por lo cual la enajenación de oficios se hizo de manera fingida.

A través de esta fórmula, un cargo público se hacía privado a perpetuidad y de manera hereditaria (*por juro de heredad*), era transmisible libremente durante la vida del propietario (*inter vivos*) o luego de su deceso (*mortis causa*). El único requisito que debía cubrir el nuevo propietario era solicitar a la Cámara Real la expedición del título correspondiente, que no se podía negar de ningún modo.¹¹

Aunque públicos, los cargos solamente lo eran parcial y limitadamente, pues aún conservaban su esencia patrimonial. De no ser así, no hubiera sido posible su enajenación aunque fuera fingida. El programa de privatización formulado por la Real Hacienda, a falta de un soporte legal, consistió en un ingenioso sistema de recovecos casuísticos. El primero fue en la venta a perpetuidad de un cargo vacante, o que sería creado expresamente para su venta, y que se enajenaba en subasta al mejor postor. Otro procedimiento usual era sugerir al funcionario mismo la compra de su cargo, también a perpetuidad como el anterior, transmisible en vida y heredable. Esta fórmula benefició principalmente a regidores, escribanos y procuradores municipales. Alternativamente se ofertaban bolsas de cargos a través de un agente vendedor, un asentista

¹¹ *Ibid.*, p. 166.

—contratista— que adelantaba el costo de los puestos y luego los revendía para recuperar la inversión.

Tan relativamente públicos eran los oficios, y aún tan patrimonios de la corona, que cuando adelgazaban las arcas reales se procedía a crear cargos muy solicitados con la única finalidad de enajenarlos para que rindieran ganancias, engordando a la administración pública con cargos inútiles. La fórmula de los oficios *acrecentados* fue una de las fuentes históricas de la empleomanía y el aspirantismo tan dañinos en nuestra cultura administrativa, pues hicieron realidad los sueños de una multitud de personas mediocres e improductivas que estando carentes de talentos empresariales, invirtieron sus fondos en un negocio seguro y estable.

Quizá el mejor ejemplar del sentido patrimonial que guardaban los cargos públicos en el siglo XVII, fue el establecimiento de la *media anata* (o pago anual) en mayo 22 de 1631.¹² Consistió en el pago percibido por la Real Hacienda como una contraprestación al nombramiento otorgado a un funcionario durante el primer año de desempeño. Dicho pago sumaba la mitad del sueldo devengado durante ese primer año, de aquí su nombre de media anualidad. En la misma disposición se inició la regulación de los cargos vendidos a perpetuidad. La imaginación rentística de los Habsburgo fue ilimitada, pues la enajenación de oficios se multiplicó a través de fórmulas muy singulares: ventas por una o dos vidas, enajenaciones en empeño y ventas en sucesiones futuras.¹³

Por cuanto a los compradores, fueron todos aquellos que dispusieran de dinero y codicia, a menos que tuvieran limitaciones legales como ser de la nobleza, que estaba impedida para ejercitar profesiones consideradas como inferiores. Aunque muchos de los propietarios fueron los nuevos ricos, principalmente la burguesía urbana local, el clero fue también uno de sus beneficiarios a través de sus corporaciones y servicios asistenciales. Por ejemplo, compradores conspicuos en Sevilla fueron el Hospital de la Misericordia, la Iglesia Catedral de esa ciudad, el Convento de Carmelitas Descalzas, la Hermandad de San Egidio, el Convento de Religiosas de la Concepción Franciscanas, la Hermandad de las nimas y el Hospital de San Onofre. El oficio de Tesorero de la Casa de Moneda de Sevilla fue una propiedad de la Venerable

¹² "Decreto de mayo 22 de 1631, que establece el cobro de la Media Anata. Comisión, cédulas reales y arancel, despachado para la fundación, administración y cobranza del Derecho de Media Anata. Reimpreso en la Imprenta de D. Phelipe de Zuñiga y Ontiveros, México, 1766.

¹³ *Ibid.*, p. 172.

Orden Tercera, así como el de Capataz Mayor del Convento de San Pedro de Alcántara.¹⁴

Pero, esos santos varones y piadosas mujeres que dedicaban sus empeños a los asuntos celestiales, ¿estaban interesados en atender los negocios mundanos de la administración pública? No, la adquisición de cargos no tenía más motivo que generar rentas para nutrir las arcas de los conventos y los hospitales, a través de los réditos producidos por los oficios.

De manera similar razonaba la mayor parte de los adquirentes: su objeto primario no era ejercitar el cargo y obtener de tal ejercicio un ingreso como sueldo, sino arrendarlo a una segunda persona que podría desempeñarlo y producir una renta con los excedentes. Muchos ahorros fueron destinados no a labores productivas, sino a la compra de cargos públicos cuyos réditos eran pequeños pero garantizados.

Hacia finales del siglo XVII la monarquía española frenó las privatizaciones de oficios e inició la recuperación de algunos de ellos. Esta reversión, sin embargo, obró también con fundamentos rentísticos porque se cubrió el costo de los oficios a *precios de egresión*, es decir, al precio idéntico que se había pagado en la venta tiempo atrás. Se trató de otro buen negocio de la Real Hacienda, pues luego de varios años de devaluación monetaria se pagaba al comprador con precios pasados y menores. Esta medida fue muy redituable para la corona, que tan pronto recuperaba un oficio a precio pasado, lo vendía de inmediato a precios actuales.

La enfermedad de la venta de cargos se pudo haber convertido en epidemia, tal como se evidenció en la España borbónica tan estatista, y que también recurrió a la enajenación de empleos municipales a partir de 1738.¹⁵ Sin embargo, esta medida fue dictada por la emergencia y la excepción, pues el programa de recuperación hacendaria desarrollado por el ministro José Patiño quedó trunco con su deceso y la crisis financiera se agravó en 1738 con la guerra contra Inglaterra. Además, el tutor político del rey, Filiberto Orry, había recurrido en 1733 al mismo expediente en Francia, y sus antecesores lo habían hecho en 1694 y 1704. Tocó a José de Bustamante y Loyola tener el dudoso honor de ser el primer administrador de la venta de oficios de Felipe V.

¹⁴ *Ibid.*, p. 176.

¹⁵ Torras Ribe, Josep Maria, "La venta de oficios municipales en Cataluña (1739-1741), una operación especulativa del gobierno de Felipe V", *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1983, pp. 723-747.

El carácter contingencial de tal medida, además de los conflictos que suscitó, produjeron su cesación a poco más de tres años de vigencia. Obraron en su contra los abusos de los nuevos propietarios, tales como la imposición de más cargas por quienes detentaban oficios fiscales o la adjudicación fraudulenta de los arrendamientos municipales por quienes habían adquirido puestos de regidores.

Un régimen mercantil de lo público, sea formal o efecto del disimulo, puede arraigar en grado tal que su erradicación puede ser una tarea difícil, lenta y complicada, y retardar el desarrollo de los frutos de la modernidad administrativa. Y ni las revoluciones son capaces de sacar de cuajo sus raíces, de una manera expedita. Un régimen como el narrado obra contra la normalidad jurídica, la democracia y los derechos cívicos, tal como fue perceptible en 1810 durante la deposición de la monarquía absolutista en España y la instauración de un Gobierno constitucional.

En España, entre 1810-1814 y 1820-1823, la reversión de los oficios enajenados consistió en una tarea repleta de dificultades que obstruyó el ritmo de democratización. A través de una disposición emitida en agosto 6 de 1811, se decretó la reincorporación al acervo público de todos los señoríos jurisdiccionales y todos los derechos públicos privatizados de antaño. Antiguas regaldas, tales como oficios y rentas privatizados, fueron reclamados junto con oficios de justicia y los cargos administrativos.¹⁶

En realidad, esta recuperación de oficios constituyó la culminación de una larga odisea que se inició a finales del siglo XVII y cubrió todo el XVIII. Carlos II, que había comenzado los juicios para revertir cargos enajenados, fue secundado por la nueva dinastía cuando Felipe V estableció la Junta de Incorporación para hacer un estudio general de su situación y programar su gradual reversión.

Volviendo al siglo XIX, hay que comentar que en 1816-1819 se expidieron un conjunto de disposiciones que, paradójicamente, estimularon la reversión de cargo y la frenaron temporalmente debido a las indecisiones y titubeos para atacar de frente el problema. Cabe destacar la anuencia real para diferir la reincorporación de cargos, con la prestación de un pago a la real hacienda. Sin embargo, la publicación de oficios prosiguió gracias a la ratificación de su carácter reversible y, por consiguiente, inalienable: esto es, que la aña venta

¹⁶ Tomás y Valiente, Francisco, "Legislación liberal y legislación absolutista sobre funcionarios y sobre oficios públicos enajenados: 1810-1822". *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1983, pp. 703, 708.

realizada años atrás consistió en un *pacto de retro*.¹⁷ Con esta medida los antiguos propietarios fueron tratados como simples poseedores.

Parte de las rectificaciones del rey para proseguir la reversión de oficios, obedeció a las protestas de los ayuntamientos locales por el diferimiento de la incorporación, pues juzgaban que enajenaciones hechas por la corona de oficios reales se había extendido a cargos municipales que tenían un contenido público y no eran propios de aquella. Fue así que a partir de 1819, la incorporación de cargos distinguió los propios de la corona y los *oficios de República*.

Desde 1822 los antiguos propietarios pasaron a la calidad de acreedores del Estado y fueron capacitados a solicitar la compensación correspondiente por la desenajenación de los cargos.

En 1741, la recuperación de los oficios municipales fue más difícil que su venta y fueron los ayuntamientos los que tuvieron que afrontar los gastos de la incorporación. Una de las fórmulas de reversión más practicada consistió en la obligación de los regidores recién elegidos de destinar la mitad de su sueldo hasta lograr la liquidación de la deuda. Algunos cargos municipales en Cataluña fueron rescatados luego de 20 años de esfuerzos, pero otros, por carencia de recursos, lo fueron hasta principios del siglo XIX.¹⁸

Francisco Tomás y Valiente cuenta que en El Quijote de la Mancha, Sancho Panza externa sus deseos de asumir la corona de Micomicón que estaba poblada por negros para llevarlos a Castilla y con su venta comprar un oficio. Una vez dotado con este patrimonio, lo podría rentar y así garantizar una vida tranquila y al margen de vicisitudes.¹⁹

V

En la cultura administrativa iberoamericana han pululado los *sanchopanzas* que no aspiran a enfrentar el desafío de encarar una empresa productiva, sino vivir en la tibia comodidad de los cargos públicos poseídos como propios. La carrera administrativa puede ser una vacuna para evitar a los aspirantistas y empleómanos. A decir de José María Luis Mora, “la empleomanía por la

¹⁷ *Ibid.*, p. 714-715.

¹⁸ Torras Ribe, *op. cit.*, pp. 746-747.

¹⁹ *Ibid.*, p. 156-157.

creación de empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza".²⁰

Pero así como debemos de estar alertas para no retornar a la apropiación estamental de cargos debidos a la venalidad, debemos cuidar de hacer del principio de méritos y del acceso ciudadano a los cargos públicos un dogma de fe republicana y democrática. Tal como lo advirtió el propio Mora, el título de hombre, y aún de ciudadano, debe ser insuficiente para conseguir un oficio público y hacer efectiva la quimera del derecho de igualdad absoluta.

Mora fustigó que algunos países adoptaron una visión indigesta del liberalismo e hicieron una aplicación miope al nombramiento en los cargos públicos, como en México, convirtieron a la administración pública en un campo abonado al favor, los más viles manejos y el tráfico escandaloso de los cargos.²¹ En lugar del mérito campeó el favor, y en lugar de procedimientos racionales de ingreso existieron las maquinaciones cortesanas que dotaron de puestos públicos a los aduladores y a los ingratos.

Hacia 1847 ya se había institucionalizado el ingreso de funcionarios merced al favor. El saldo fue que en las oficinas hacendarias laboraban empleados que ignoraban la gramática y la aritmética, malhablaban el español y no sabían escribir. La corrupción no se había generalizado, pero existían empleados con sueldos modestos que eran propietarios de haciendas, y vivían con lujo y prodigalidad. Lorenzo de Zavala advirtió que "en todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el número preciso de empleos para el servicio de rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados".²²

Cuando el nuevo milenio está a la vista, los países carentes de carreras públicas aún pueden y deben tomar el paso, y adelantar en el camino del mejoramiento de la administración pública, de la diplomacia y de la administración de justicia.

Las carreras públicas constituyen una síntesis dialéctica, diferente tanto del modo autocrático de provisión de cargos del absolutismo, como de la venalidad

²⁰ Mora, José María Luis, "Discurso sobre los Efectos Perniciosos de la Empleomanía". *Mora, Obras Sueltas*. Porrúa, México, 1963 (1837), p. 531.

²¹ *Ibid.*

²² Zavala, Lorenzo de, "Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República Mexicana en el Año de 1947", en Zavala, *Obras: el periodista y el traductor*. Porrúa, México, 1966 (1847), pp. 125-126.

estamental de oficios públicos. Las carreras públicas son ajenas a la arbitrariedad omnimoda de nominación de cargos y la apropiación privada de los mismos.

En su sentido pleno y moderno, las carreras públicas son inherentes a nuestro tiempo y sólo han sido posibles bajo el Estado moderno cuando se han desarrollado completamente los derechos políticos. Por consiguiente, uno de los incentivos que las han hecho prosperar es que los derechos constitucionales de acceso a los cargos públicos por todo ciudadano, ha sido acompañado por la divisa de la estabilidad de cargo. En la medida en que todo ciudadano es apto para ocupar los cargos públicos con base en la satisfacción del principio de méritos, adquiere el derecho de permanencia en el oficio con base en el mismo principio.

Aunque las carreras públicas están regidas por el derecho público administrativo, los progresos laborales contemporáneos han hecho que los funcionarios, los diplomáticos y los jueces, disfruten de derechos similares a los demás trabajadores, entre ellos la seguridad de empleo, jubilación, pensiones y hasta la agrupación profesional. Sin embargo, paralelamente al derecho de estabilidad se ha desenvuelto un régimen de responsabilidad y disciplina estricto que facilita el control, vigilancia, castigo o destitución del servidor público deshonesto o ineficiente.

La carrera administrativa auspicia el desarrollo de un *cursus honorem* de profesionalismo administrativo, el sentimiento de pertenencia institucional a la administración pública, el disfrute de prestigio social, la programación del ingreso y la promoción de personal, y la estabilidad de cargo atemperada por la disciplina y la responsabilidad.²³

En contraste a la perpetuidad de oficio de la que tratamos páginas arriba, la estabilidad de cargo está condicionada principalmente por el desarrollo de la carrera. Esto se realiza a través de un programa integral de formación y perfeccionamiento, como es observable hoy en día en España, la cual, luego que se ha desmembrado de los señoríos y recuperado a los oficios públicos, ha establecido a las carreras administrativa, diplomática y judicial.

Una de las características de la carrera administrativa española, que reúne la mayor parte de las cualidades típicas de ese tipo de carrera en el mundo, es que centra su desarrollo en la formación continua. Uno de los rasgos prominentes de dicha formación es que complementa a la preparación universitaria

²³ Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*. Rialp, Madrid, pp. 498-500.

y está focalizada en el entrenamiento aplicado. Igual situación es vigente en la carrera diplomática y la carrera judicial. En todo caso, la formación continua es confiada en una escuela profesional establecida por el Gobierno, a cuyo cargo se pone la selección de los candidatos, su homogeneización profesional, su desarrollo como servidores públicos y su perfeccionamiento. Se trata de una escuela de complementación y aplicación administrativa, diplomática o judicial.

Sin embargo, hoy en día los tres tipos de escuelas podrían tender a interactuar a través de algunos programas comunes para ofrecer una formación más integral al funcionario, al diplomático y al juez. Por ejemplo, en España, los estudiantes de la Escuela Diplomática toman cursos en el Instituto Nacional de Administración Pública, en tanto que los cursantes de este plantel experimentan pasantías en la Escuela Nacional de Francia o el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido.²⁴

VI

Sobre formación de funcionarios, diplomáticos y jueces, se puede decir mucho. Aquí solamente hemos adelantado algunas letras. Tal como se podrá apreciar a lo largo de esta obra, el proceso de preparación de los servidores públicos tiene varias denominaciones, tales como educación, enseñanza, adiestramiento, entrenamiento, formación y capacitación, que aún teniendo singularidades de fondo o de matiz, se centra en el problema fundamental de *construir profesionalmente* a un funcionario dedicado al servicio del público. En última instancia, esta construcción profesional se resume en lo que Simón y sus colegas consideran como “concienzudos esfuerzos encaminados a mejorar o acrecentar las facultades, destreza o comprensión de una persona, y al desenvolvimiento de sus creencias o valores”.²⁵ Así resumido el problema, damos paso a la obra, pero no sin antes ofrecer los créditos a las muchas personas que tanto hicieron a favor de su preparación y publicación.

²⁴ Amaro Guzmán, Raymundo (coord.), *Función pública y democratización en Iberoamérica*. Oficina Nacional de Administración y Personal, Santo Domingo, 1990, pp. 81-82.

²⁵ Simón *et al.*, *op. cit.*, pp. 327-328.

VII

Esta obra no hubiera sido posible sin el apoyo de varias personas. Se trata particularmente del maestro Roberto Rives Sánchez, quien no ha escatimado esfuerzo alguno para apoyar esta obra desde la revisión del manuscrito, hasta los finos toques editoriales, y a quien tributo mi gratitud. Debo mencionar también a Roberto Castellanos Cereceda y Janitzio Guzmán, que colaboraron significativamente con el autor para favorecer la culminación del trabajo.

En los aspectos jurídicos del trabajo mucho ayudaron a mi persona los señores doctores Mario Melgar Adalid y Héctor Fix-Fierro, cuyos consejos y apoyo obraron en beneficio del libro. El apartado diplomático fue sustentado con el apoyo de mi gran amiga, la maestra Patricia Galeana.

Esta obra se publica gracias a la generosa disposición del señor rector de la Universidad de Guanajuato, L.R.I. Juan Carlos Romero Hicks, a quien le externo mi reconocimiento. Igualmente valioso ha sido el apoyo brindado por el licenciado José Luis Romero Hicks, presidente del Instituto de Administración Pública de Guanajuato, que con esta obra inaugura su programa editorial. Mucho se debe la publicación del libro a Carlos Eduardo Hernández Pérez, cuya iniciativa contribuyó en sumo grado a la buena marcha de la edición. Mi estimado amigo el licenciado José Natividad González Parás, presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, se ha unido al propósito común de llevar a imprenta esta obra y de tal modo fortalecer aún más esta venturosa asociación académica, por lo cual le refrendo mi respeto y aprecio. Fernando Valdés asumió la tarea de imprimir el libro, motivo por lo cual le externo mi aprecio.

Unas palabras finales de amor para mi esposa Rita y mi hijo Omar Augusto, quienes cotidianamente comparten conmigo las largas jornadas que suscitan mis investigaciones.

Omar Guerrero
Invierno 1997-1998