

# ***EL SERVICIO CIVIL: REQUISITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI***

*Raúl Cisneros Guzmán*

## **Resumen**

El autor plantea la necesidad de una burocracia y un servicio civil que administren el aparato del Estado. Que las personas que ingresen al servicio público consideren el desempeño de un cargo como una profesión no como un empleo. Para ello se requieren profundas reformas y mecanismo que evalúen la capacidad, aptitudes y habilidades como fundamento al ingreso al servicio público y no por su pertenencia a grupos políticos. Asimismo, pone en tela de juicio que la promoción se efectúa con base en la antigüedad, sin tomar en consideración el mérito y la valoración de los servicios prestados.

## **Abstract**

The author outlines the need of a bureaucracy and a civil service in charge of public institutions. People who enter public service must consider their position as a profession not as an employment. Thus deep reforms and mechanism's are required to evaluate their competence, aptitudes and skills in order to be selected for public service and not for their political or group affiliation. Furthermore, it questions the prevalent criteria of promotion on the basis of seniority, without taking into account a thorough assessment of valuable services.

En el México de la pos-Revolución, la administración de personal

---

público no ha requerido de la instrumentación de un sistema que permita el ingreso, permanencia y promoción de los trabajadores al servicio del gobierno federal, basado en la evaluación del mérito y la capacidad que demuestren en el desempeño de sus funciones, quizá porque los valores que rigen al sistema son la confianza y la lealtad a un grupo o partido político.

Sin embargo, los tiempos actuales de cara al siglo XXI, agregan al escenario nacional el proceso de democratización y la globalización económica que urgen a operar los cambios en las estructuras y prácticas administrativas para contar con un Servicio Civil que haga factible no sólo la alternancia en el poder, asegurando la continuidad de los servicios, sino también consolidar la competitividad de las instituciones nacionales en la internacionalización económica que representa el fenómeno global.

## **1. Reforma Administrativa y Personal Público**

Al revisar la obra del Dr. Alejandro Carrillo Castro<sup>1</sup> y la de la Mtra. Ma. del Carmen Pardo<sup>2</sup> se puede apreciar que hasta el inicio de la década de los ochenta la gran preocupación de la Administración Pública se centró básicamente en aspectos organizacionales, que permitieran controlar la toma de decisiones y la acción del aparato administrativo, cuyo corolario es la Ley Orgánica de la Administración Pública (1976), los Convenios Únicos de Coordinación (1997) y el Plan Global de Desarrollo (1980).

Los ochenta se caracterizaron por la astringencia económica y financiera que obligó a la Administración Pública a orientar su acción a la reducción del gasto gubernamental y con ello también a las estructuras administrativas.

<sup>1</sup> Alejandro Carrillo Castro, *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, ISSSTE, 1997, p. 56.

<sup>2</sup> Ma. del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991, p. 128.

Es aquí cuando aparece también, incorporado a la acción programática del gobierno, el funcionario público, quien debe recuperar la credibilidad social en su honradez, derivándose el surgimiento en 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que busca controlar el ejercicio del gasto público, administra el registro de declaraciones patrimoniales de Servidores Públicos y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, se busca establecer un Servicio Civil de Carrera para el personal al servicio del Estado y para ello se crea la Dirección General del Servicio Civil, dependiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Estas acciones contribuyeron a lograr sanear las finanzas públicas y eficientar la organización gubernamental, mas no a transformar la función pública, a través de un plan de carrera de su personal, acorde a la transformación que estaba viviendo la economía, la sociedad y el mismo Estado.

Pero si bien es cierto que la dimensión estructural del aparato gubernamental se redujo, resulta paradójico que el personal ocupado en el sector público en lugar de disminuir se hubiese incrementado al pasar de 3,151,928 a 4,048,218, según el anuario estadístico del INEGI (Cuadro 1).

## **2. La administración de personal en el Sector Público**

A la luz de los procesos de reforma administrativa en México, se observa que el personal público no ha sido motivo de preocupación quizá por su carácter aliado del sistema político; de ello da cuenta la evaluación de nuestro sistema de administración de personal en función de la toma de decisiones para incorporar, desarrollar o cesar del servicio público al personal.

En este sentido, el sustento ideológico que dirige la administración de personal es la facultad constitucional de nombramiento, que le da al presidente gran influencia y discrecionalidad, ya que es él quien puede nombrar y designar a los funcionarios. Al respecto, la Constitución

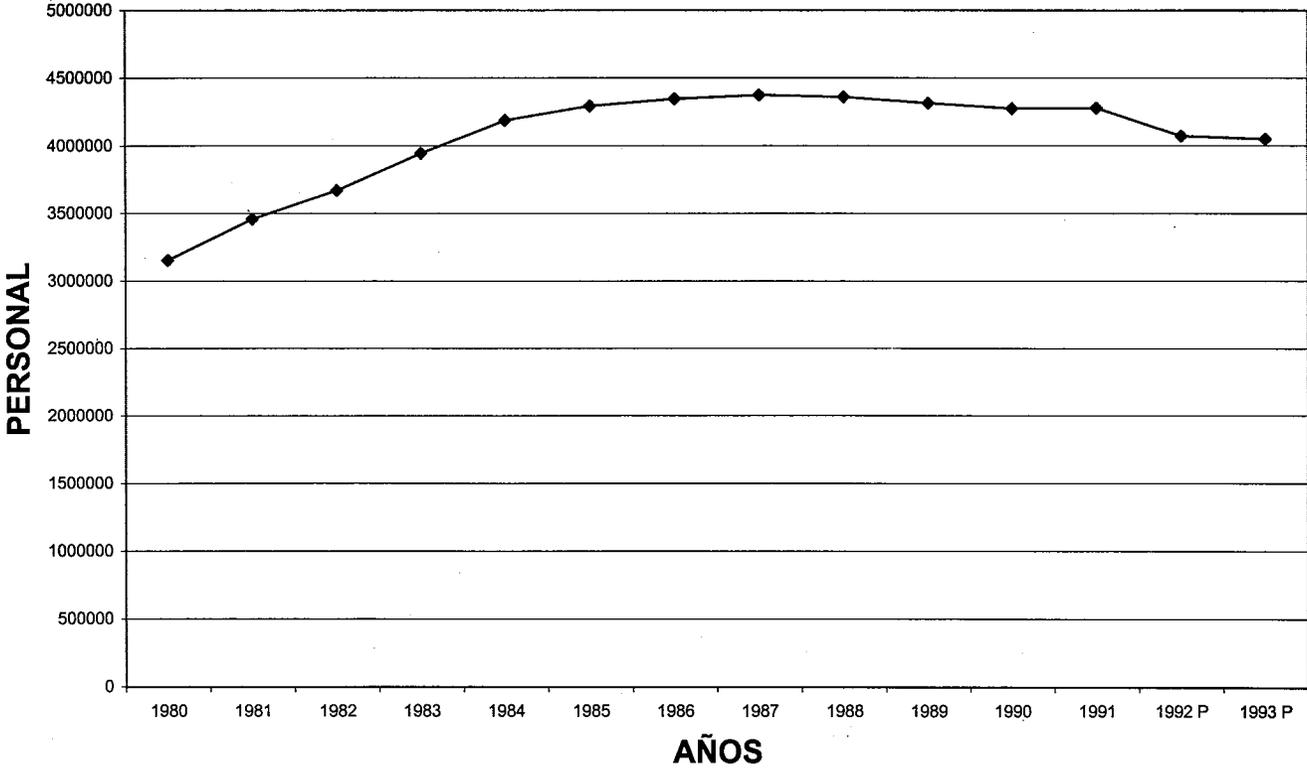
**CUADRO 1**  
**Personal ocupado en el sector público por gran división de actividad económica**  
**1980-1983**  
**(Promedio anual de ocupaciones remuneradas)**

| Periodo | TOTAL     | 1      | 2      | 3       | 4 | 5       | 6      | 7       | 8       | 9         | 10      |
|---------|-----------|--------|--------|---------|---|---------|--------|---------|---------|-----------|---------|
| 1980    | 3,151,928 | 44,251 | 14,640 | 207,576 | 0 | 78,483  | 31,901 | 196,636 | 53,317  | 2,449,797 | 75,327  |
| 1981    | 3,456,982 | 57,482 | 15,845 | 235,071 | 0 | 83,058  | 37,541 | 205,135 | 62,867  | 2,673,999 | 85,984  |
| 1982    | 3,668,618 | 63,802 | 15,992 | 243,617 | 0 | 85,351  | 38,964 | 206,776 | 112,778 | 2,806,378 | 94,960  |
| 1983    | 3,943,474 | 32,878 | 18,467 | 226,910 | 0 | 85,621  | 43,164 | 244,198 | 224,923 | 2,962,534 | 104,779 |
| 1984    | 4,186,550 | 34,975 | 18,832 | 237,097 | 0 | 88,918  | 44,276 | 251,662 | 236,827 | 3,164,118 | 109,845 |
| 1985    | 4,292,408 | 39,244 | 18,111 | 232,475 | 0 | 93,105  | 45,639 | 254,347 | 230,685 | 3,255,340 | 123,462 |
| 1986    | 4,344,392 | 39,679 | 18,418 | 212,612 | 0 | 94,753  | 45,066 | 255,919 | 220,169 | 3,336,153 | 121,623 |
| 1987    | 4,373,739 | 35,875 | 18,897 | 184,809 | 0 | 97,266  | 47,480 | 261,197 | 226,780 | 3,367,629 | 133,806 |
| 1988    | 4,359,250 | 34,883 | 19,561 | 159,455 | 0 | 99,897  | 45,344 | 261,220 | 226,362 | 3,370,081 | 142,447 |
| 1989    | 4,313,050 | 40,199 | 18,494 | 126,377 | 0 | 102,891 | 42,275 | 244,389 | 218,224 | 3,388,984 | 131,217 |
| 1990    | 4,272,270 | 36,561 | 15,673 | 90,506  | 0 | 107,483 | 29,042 | 234,617 | 207,301 | 3,411,953 | 141,134 |
| 1991    | 4,277,963 | 38,277 | 14,787 | 75,230  | 0 | 105,788 | 20,828 | 158,751 | 178,137 | 3,539,978 | 146,187 |
| 1992 P  | 4,070,841 | 33,872 | 6,967  | 37,193  | 0 | 104,714 | 15,647 | 145,825 | 54,546  | 3,558,814 | 113,263 |
| 1993 P  | 4,048,218 | 36,702 | 1,138  | 21,284  | 0 | 101,637 | 11,136 | 131,856 | 28,736  | 3,625,021 | 90,708  |

1. Agricultura, silvicultura y pesca. 2. Minería. 3. Industria manufacturera. 4. Construcción. 5. Electricidad, gas y agua. 6. Comercio, restaurantes y hoteles. 7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones. 8. Servicios financieros, seguros y bienes. 9. Servicios comunales, sociales y personales. 10. Industria petrolera.

Fuente: *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, 1995.

**GRÁFICA 1**  
**Personal ocupado en el sector público**  
**1980-1993**



---

señala en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del presidente de la República, entre los que se encuentran los Secretarios de Estado.

Son nombramientos casi completamente libres, porque jurídicamente el presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación, respetando al artículo 91 que ordena que los Secretarios de Estado deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.<sup>3</sup>

En México, estos funcionarios pueden ser removidos por el presidente a su completa discreción, en algunos casos el Congreso puede criticar o incluso llegar a pedirle al presidente la renuncia de algún Secretario de Estado, pero el presidente no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta dicha petición y actuará como lo crea más conveniente.

El Presidente mexicano al nombrar a sus Secretarios de Estado tendrá que tomar en consideración su preparación y lealtad, pero además los intereses que representan y las peticiones que le hagan (por ejemplo, el presidente saliente), así como los compromisos políticos que haya contraído; de esta manera, con frecuencia el presidente del PRI, que manejó su campaña, es invitado a formar parte del gabinete.<sup>4</sup>

El Dr. Jorge Carpizo señala que el titular del Ejecutivo tiene facultades meta constitucionales de nombramientos, mismas que provienen de dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político, por medio de ella el presidente nombra a una serie de funcionarios importantes, y las facultades de hacerlo se las otorga la ley secundaria; como ejemplos podemos mencionar al presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (artículo 552 de la Ley Federal del Trabajo), el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 612 de la Ley Federal del Trabajo), al director general del CONACYT (artículo 10 de la Ley

<sup>3</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano; el siglo XXI*, México, 13a., 1996, p. 177.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 117.

que lo creó), el director general y los subdirectores de PEMEX (artículo 6 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos), a propuesta suya al director general del INFONAVIT (artículo 22 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), al director general del IMSS (artículo 256 de la Ley del Seguro Social), al director general de CONASUPO (artículo 9 del decreto que creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares), al director general del ISSSTE (artículo 104 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), etcétera.

Además, fuera de los marcos constitucionales y legales nombra a los candidatos a gobernadores por el PRI y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que él determina en última instancia quiénes serán los que representen al partido en la contienda electoral.

Esta facultad ha permitido al Ejecutivo tejer una alianza estrecha con los trabajadores al servicio del Estado y adoptar un sistema de administración de personal, es decir, uno para ciertas capas o sectores funcionariales (trabajadores de confianza) y el de carrera para otros (trabajadores de base).

### *2.1. Personal de Base*

Con respecto a los trabajadores de base se optó por un sistema semejante al de carrera, ya que gozan de permanencia y cierta progresión en su situación administrativa.

En cuanto al momento de ingreso en el servicio, si bien es cierto que normalmente el trabajador de base entra a formar parte de una determinada organización al inicio de sus vidas de trabajo, ve limitada la esperanza de un aumento significativo tanto de puesto como de retribución, debido a que el puesto máximo al que puede acceder dada su condición de trabajador de base es al de Jefe de Oficina, un cargo casi insignificante dentro de la pirámide burocrática mexicana.

En otros casos, el ascenso se limita con frecuencia a un aumento de

---

las retribuciones que bien puede ser tildado de simbólico, o bien a la elevación de categoría presupuestal, que no siempre corresponde al desempeño de un puesto superior.

Si se incorpora de lleno a la labor gremial, puede tener acceso no sólo a ciertas prebendas laborales, sino a la posibilidad de ascender a la lucha política, sea por la vía del Congreso [senador, diputado, o bien a través de la burocracia sindical (FTSE)], al ocupar un cargo en la organización gremial.

Este mecanismo consensa y legitima la acción del Ejecutivo, a la par que convierte a este núcleo de trabajadores en aliado estratégico para la operación de las políticas públicas.

Es por ello que los mecanismos de ingreso al Sector Público no siempre tienen un sistema rígido de exámenes, propio de los países europeos; sino más bien el sistema presenta una inexistencia de grados, con lo que el acceso a las instituciones públicas se fundamenta en la pertenencia a grupos políticos y las promociones se articulan fundamentalmente con base en la antigüedad, sin tomar en cuenta el mérito y la valoración de los servicios prestados.

No hay tampoco en nuestro sistema órganos centralizados encargados de regular la selección y la provisión de puestos de trabajo y existe en cambio una fórmula de participación entre Administración y Sindicatos al crear las Comisiones Mixtas de Escalafón en cada dependencia.

## *2.2. Personal de Confianza*

Los trabajadores de confianza no gozan de permanencia o estabilidad en los cargos en nuestro orden jurídico vigente; el acceso a uno de los puestos de trabajo de confianza, normalmente exige cierta experiencia previa en el desempeño de funciones. Ello obedece a que la naturaleza y jerarquía propia de los cargos que ocupan estos trabajadores requieren ciertamente determinados conocimientos previos. No obstante, hay personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la administración sin haber estado jamás en contacto con ellas, esto obedece fundamental-

---

mente a que el criterio para su contratación se basa en la lealtad o afinidad a quien le nombra.

En México no se exigen exámenes para el ingreso en la Administración para los trabajadores de confianza; por tanto, tampoco se considera el desempeño de un cargo como una profesión sino como un empleo en el que hay que cumplir determinada función.

Finalmente, en cuanto a las decisiones relativas a la designación de aspirantes, igualmente se presenta una gran descentralización y desconcentración en los mismos. Si bien es cierto que el presidente nombra un número considerable de funcionarios, también lo es que los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Coordinadores Generales, Oficiales Mayores y Directores Generales hacen lo propio con las plazas a su alcance, lo que hace que la omnimoda facultad presidencial sea cuando menos en algunos casos compartida, que no delegada.<sup>5</sup>

### **3. Necesidad de un Servicio Civil**

Hemos visto cómo el proceso de reforma administrativa centra el eje de su acción en la reorganización, reestructura y redimensionamiento del aparato gubernamental, incorporando al servidor público sólo para reproducir, vigilar y controlar los procesos administrativos, dejando fuera su formación y desarrollo, en parte quizá porque el mismo sistema de administración de personal se legitima por la vía del corporativismo sindical o el clientelismo político, así como de la lealtad y la afinidad de los funcionarios públicos de confianza.

Pero más allá de esta reforma se han suscitado fenómenos económicos —como la globalización— y políticos —como la democratización— que imprimen una presión adicional sobre la Administración Pública y muy en particular sobre la forma en que ésta administra a su personal.

---

<sup>5</sup> Guillermo Haro Belches, *La función pública en el proceso de modernización nacional*, México, Graficartes, 1991, p. 100.

---

### 3.1. *Democracia*

En el mundo global en el que vivimos, uno de los rasgos fundamentales es la democracia liberal, que comparten 118 países; se presenta como un sistema político que privilegia al individuo (elector-consumidor) a través de elecciones libres y justas, el gobierno de la ley la división de poderes y la protección de las libertades básicas de expresión, reunión religión y propiedad.

En México, el artículo 3º Constitucional nos da cuenta de la democracia al considerarla no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; es, por tanto, un sistema interactivo en el cual nada funciona bien si el conjunto no opera adecuadamente. La economía requiere del Estado de Derecho, tanto como la sociedad civil necesita de una economía dinámica. Y todas ellas requieren de un gobierno que haga cumplir la ley y de una sociedad política que deje trabajar.

Es aquí donde la burocracia gubernamental y un servicio civil emergen como una necesidad del Estado para nutrir la capacidad funcional del gobierno, al margen del estilo, ideología o característica de éstos, apartándose la función pública de la pertenencia de su personal a algún partido grupo político; se hace evidente la necesidad de una burocracia y de un servicio civil que administren al aparato del Estado, cuando el sistema electoral posibilita la alternancia en el poder y asimismo le den continuidad a la Administración Pública e institucionalicen la actividad económica.

Es por ello que mientras la existencia de ciudadanos que acepten consensualmente los procedimientos de la actividad gubernamental y de la legalidad y el Estado de Derecho son definitivas de la posibilidad de la democracia, la burocracia y el servicio civil son las que la hacen funcionar. Por lo tanto, sin una burocracia profesional —que igual sirva a un gobierno que a otro— es imposible el funcionamiento las instituciones políticas, económicas y sociales del propio Estado.

En otras palabras, la burocracia es la que hace funcionar al gobierno y, por lo tanto, la que va a proteger a los ciudadanos y a sus derechos. Esto le confiere una enorme responsabilidad, ya que puede y tiene que administrar, al menos, a la policía, la justicia y los servicios básicos. La democracia moderna requiere de una capacidad efectiva para organizar, regular y extraer impuestos de la sociedad y para eso necesita un gobierno funcional y una burocracia no politizada que pueda servir en forma idéntica a cualquier gobierno, independientemente del partido que lo encabece.<sup>6</sup>

Cuando no existe semejante burocracia, los ciudadanos no logran obtener los satisfactores esenciales de la vida social, como la seguridad pública, la protección de sus derechos o la provisión eficiente de los servicios como la salud, la educación y la seguridad social.

Por otra parte, sin un régimen de propiedad y de autonomía de los mercados es imposible que se desarrolle la diversidad, la competencia y la independencia en el conjunto de la sociedad que es necesaria para el desarrollo de una sociedad pujante. Por esta razón, la economía centralmente controlada es incompatible con la democracia, ya que la operación normal de la economía requiere de regulaciones que establezcan un régimen de propiedad y los derechos que de éste se desprenden, la regulación de los mercados accionarios, los estándares de pesos y medidas, los tribunales que deriven disputas y de igual importancia la garantía de provisión de bienes públicos como educación y salud.

### 3.2. *Globalización*

La globalización no es un fenómeno simple, ya que en ella concurren tendencias y fuerzas de cambio que inundan el mundo entero, como la liberalización comercial. Desde el punto de vista económico, la globalización se manifiesta a través de la interconexión de distintas economías nacionales en una global, en la cual la producción se internacionaliza y

---

<sup>6</sup> Luis Rubio, "¿Transitando a la democracia?", *Nexos*, México, julio de 1997, p. 46.

---

los capitales financieros fluyen libre e instantáneamente entre los diferentes países, las 24 horas del día y los 365 días del año, en donde "Cobran un poder enorme las empresas multinacionales e inversionistas anónimos que influyen cotidianamente en las tasas de interés, tasas de cambio y en la liquidez del mercado internacional de capital.<sup>7</sup>

En el fenómeno global es relevante la revolución en las comunicaciones globales, que se sustenta en

la capacidad cada vez mayor de los ordenadores, el *software*, los satélites, los cables de fibra óptica y las transferencias electrónicas a alta velocidad, de tal suerte que<sup>8</sup> la información fluye instantáneamente a los miles de millones de individuos conectados a este sistema global de comunicaciones.

En la aldea global las administraciones públicas nacionales se enfrentan a dos grandes retos que orientan sus procesos de cambio, la integración a organismos multinacionales que regulan las relaciones globales y la integración comercial que obliga a las naciones a ser competitivas.

### 3.2.1. Integración a la regulación global

En el mundo global, las reglas de la actividad económica se definen cada vez más en organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE, el grupo de los siete (G-79) y la influencia de los grandes bloques comerciales como la APEC, la Unión Europea y el TLC; sin embargo, las tendencias globales no son unidireccionales, ya que al mismo tiempo que se transfieren algunas decisiones a la arena internacional, muchos países reforman su administración pública mediante procesos de descen-

<sup>7</sup> Sally Washington, *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments*, París, OECD, 1995, p. 1.

<sup>8</sup> Paul Kenndy, *Hacia el siglo XXI*, España, Plaza and Janés, 1993, p. 80.

tralización y desconcentración de las decisiones políticas a otros niveles de gobierno, acarreado consigo la reedificación de estrictas funciones, responsabilidades e interrelaciones políticas.

La globalización está cambiando el contexto en que los gobiernos se desempeñan, tal es el caso de los mercados financieros que sin duda es uno de los aspectos más representativos del cambio del entorno. Fenómenos internacionales como la inmigración ilegal, el crimen organizado, las avanzadas tecnologías de la comunicación y los mercados de productos y servicios tienen efectos en las acciones de los gobiernos nacionales.

En este enfoque, la globalización conlleva a muchos cambios en la elaboración de las políticas gubernamentales. Las estructuras de gobierno y los sistemas de planeación requieren ser ajustados para funcionar con mejores resultados en un entorno de políticas globales, siendo algunos de los más importantes:

1. Adecuar el funcionamiento de los ministerios de relaciones exteriores para actuar en un entorno en donde ellos no monopolizan las relaciones exteriores. Coordinar la relaciones internacionales incorporando a otros ministros que manejan con precisión información de diversos temas para la toma de decisiones rápida y oportuna en las negociaciones globales.

2. Impulsar el manejo interno de la agenda global que incluye la necesidad de un organismo que coordine al interior los mecanismos de participación en foros internacionales y elabore estrategias de desarrollo.

3. Establecer una estrategia de intercambio de estrategias políticas con otros países, a fin de resolver problemas de carácter internacional, maximizando las oportunidades del entorno.

4. Desarrollar las capacidades y habilidades de los funcionarios públicos para actuar en un entorno internacional.

Nuevamente se hace necesaria la presencia de un cuerpo profesional que reglamentado en un servicio civil se especialice y opere los sistemas que permiten a la economía de un país integrarse al mundo global.

Por lo tanto, la competitividad estará en función de la eficiencia que muestren las instituciones y regulaciones que existen al interior del país para que funcione la economía, así como a las relaciones entre el gobierno y la economía, que son indispensables para que ésta se desarrolle. La competitividad entre naciones es, por ello, diferente a la competitividad de las empresas. En cuanto hablamos de competitividad entre naciones, nos referimos a las condiciones internas que cada país ofrece para que el mercado se instale y se reproduzca homogenizando sus instituciones en términos de costos a las que tienen sus otros competidores y procurando ubicar progresivamente al país en una mejor posición en la escala de flujos de beneficios globales mediadas básicamente a través de la inversión y el crecimiento económico.

Independientemente de quién sea el que los provea, sin estas condiciones la economía pura de mercado es igualmente incompatible con la democracia. Quienes ejecutan la regulación entre los diversos factores del mercado son aquellos profesionales de la administración pública (burocracia) cuya experiencia en el manejo de sistemas de control permite detectar operaciones irregulares en el mercado ante, durante y *expost* de los flujos de intercambio.

### *3.2.2 Integración comercial*

El mercado global requiere del intercambio comercial vía la liberalización comercial de los países, de modo que sean capaces de atraer la inversión internacional que determina la distribución de la producción global, de los empleos, de las utilidades y de la tecnología.

Mientras que la urgencia por la liberalización competitiva se ha acelerado, los acercamientos regionales se han ido propagando crecientemente. Ello obedece a que es considerablemente menos complicado trabajar en acuerdos mutuos con unos cuantos vecinos que con los cerca de cien países que aglutina la Organización Mundial del Comercio (OMC).

“El resultado: cerca de 60 por ciento del intercambio mundial se ha llevado a cabo mediante la instauración de acuerdos de libre comercio; Estados Unidos, por ejemplo, acordó en 1995 el establecimiento del

libre comercio con doce países mediterráneos (*Euromed*) para el año 2010”.<sup>9</sup> Los 18 países de la Cuenca del Pacífico —incluyendo a Estados Unidos, Japón y China— se han comprometido a promover el libre comercio y la inversión en la región para el 2010 los miembros de mayor nivel económico, que constituyen el 85 por ciento, y para el 2020 el resto.

La prevención de los conflictos ha requerido del establecimiento de reglas comerciales globales efectivas y claras, que definan los acuerdos comerciales y gobiernen las relaciones entre las partes, así como de una institución que vigile y asegure la observancia de esas reglas de manera que el sistema de libre intercambio no se desvanezca o caiga frente a presiones proteccionistas.

Las relaciones que se derivan de este intercambio nos llevan a hablar del concepto de la competitividad de la naciones, en el que un país no puede reducirse sólo a la mera noción de su PIB nacional *per capita*. Debe considerarse que las empresas tienen que arreglárselas tanto con las dimensiones política, cultural y educacional que privan en su país, como con los parámetros económicos que las rigen, de tal suerte que ofrezcan al mercado global condiciones mínimas de competencia.

#### **4. Riesgo individual-Cohesividad social**

En el contexto global existen grandes tendencias respecto al servicio civil; por una parte, nuestros socios comerciales en el TLC cuentan con sus respectivos sistemas de administración de personal, como la OPM (por sus siglas en inglés) que asegura que el servicio civil nacional en Estados Unidos permanezca libre de influencia política y que los empleados federales sean seleccionados y tratados justamente con base en el mérito; además, abastece a las distintas Agencias de la Administración Pública norteamericana de servicios personales y de herramientas y

---

<sup>9</sup> C. Fred Bergsten, “Globalizing Free Trade”, *Foreign Affairs*, May-June, 1996, p. 107.

guías en materia de relaciones laborales, programas de liderazgo que mejoran el funcionamiento institucional.

De hecho, muchos países han registrado cambios significativos en sus estructuras y prácticas administrativas desde mediados de los setenta, cuando la Administración Pública y la industrialización avanzaron con gran fuerza.

Los gobiernos han procurado reformar su administración pública de estructuras jerárquicas y burocráticas del siglo XIX, a unas más flexibles y descentralizadas que se orientan a responder a las necesidades del cliente con la tecnología reciente del siglo XX,<sup>10</sup>

reformando sus sistemas de regulación económica y tributarias.

### **Bibliografía**

Putnam, Robert, *Makin Democracy Work*, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994.

### **Hemerografía**

Dino, Rozenbert, "Peters y las organizaciones mexicanas", *Expansión*, México, agosto, 1998.

Flores Vega, Ernesto, "El mayor riesgo en 1998 es no tomar riesgos", *Expansión*, México, agosto, 1998.

Zacarias, Fareed, "The Rise of Liberal Democracy", *Foreign Affairs*, November-December, 1997.

Bergsten, Fred, "Globalizaing Free Trade", *Foreign Affairs*, May-June, 1996.

<sup>10</sup> Barbara Nunberg, "Managing the service", *The World Bank*, Washington, D.C., 1995, p. 4.