

INTRODUCCION

La función pública ha constituido siempre una parcela de primer orden para la correcta conformación de la Administración Pública en su conjunto. Ante este hecho incontrovertible, en México en esta parcela solo se han ultimado aquellas modificaciones -- concretas que la realidad más agobiante ha impuesto. De tal que cuando oímos hablar de funcionarios y de reforma sabemos ya que esta se limitará de un lado a anunciar tiempos mejores -que finalmente nunca llegan- y del otro a modificar algunos aspectos --nunca los más importantes-- de la estructura burocrática, pero no a encauzar la reforma global de nuestro sistema, tan aplazada como necesaria.

Aplazada y necesaria, no sólo porque en la actual situación -- existen aspectos del régimen jurídico funcional oscuras, sino también porque el propio modelo de nuestra función pública no ha sido diseñado con la suficiente luminosidad.

De aquí el porqué, desde hace ya un buen número de años, sea fácilmente observable la profunda y grave crisis en que se encuentra inmersa nuestra función pública, crisis que ha desembocado en una situación que sin paliativos bien puede calificarse de -- ruinoso y deplorable. No hay que buscar mucho para comprobar -- que los funcionarios mexicanos hemos vivido y seguimos viviendo inmersos en esta crisis, de modo que a la vista de cualquier -- observador el panorama que presenta nuestra función pública es francamente desolador. De un lado por una organización desinformalizada, fragmentada, desprofesionalizada, verticalizada y descompensada, con niveles bajísimos de productividad, politizada -- hasta en los niveles más minúsculos e insignificantes; y de otro por la propia frustración de muchos de sus miembros que vienen -- arrastrando un sentimiento grave de desmoralización profesional. En suma, nuestra función pública viene padeciendo desde hace al menos una década un proceso de deterioro, de degradación, que -- ha ido minando su imagen social y que le ha puesto al borde -- mismo de su descalificación ante la sociedad y los ciudadanos . En efecto, nuestra evolución social ha experimentado cambios -- tan vertiginosos que la sociedad ha terminado por transformarse de un modo súbito y espectacular, lo que ha hecho que nuestra -- burocracia se encuentre ante el inminente peligro de verse abso

lutamente rebasada e incluso cuestionada en su propia razón de ser.

Ante estas condiciones nada halagüeñas, la "Reforma de la Función Pública Mexicana" ha pasado a constituir una de las necesidades más apremiantes de nuestra sociedad, que reclama cada día con más fuerza una mejora sensible de la Administración, que tienda a alcanzar un mayor nivel de eficacia al servicio del interés general. Es por ello que encarar con realismo y perspectiva histórica esta crisis, tratando de identificar sus causas y de rastrear sus derivaciones y consecuencias, es una exigencia ética y moral para aquellos que como nosotros, por vocación o profesión, servimos de uno u otro modo a la Administración. Por eso nunca como ahora resulta válida la afirmación de GALSWORTH de que "el que no piensa en el futuro no tiene futuro" ya que renunciar a reflexionar en lo que nos aguarda delante de nosotros, es tanto como caer en un estado de sospechosa irresponsabilidad.

De cara al porvenir por tanto, lo verdaderamente importante es adquirir conciencia de que el escenario social está en ebullición y que en consecuencia no se puede inmovilizar en esquemas tradicionales y arcaicos y de que la función pública no puede seguir actuando como hasta ahora desde premisas caducas y desde moldes envejecidos.

Antes bien, conviene dejar sentada una premisa capital: todos los síntomas y todos los indicios a nuestro alcance nos permiten aventurar la configuración en el futuro de una función pública muy diferente de la que actúa ahora en México.

En este sentido, pensamos que los defectos y males algunos muy graves que acompañan a la Función Pública Mexicana van a terminar chocando frontalmente con las demandas y concepciones de una sociedad que como la nuestra aspira a ser más evolucionada, racionalizada y justa.

En concreto, lo que se busca es el diseño de una función pública vencedora del anquilosamiento y de la petrificación, en ruta hacia la búsqueda de nuevos moldes de comportamiento que le permitan una inserción mas plena en el marco social. Lo -- contrario sería mantener la presencia de una burocracia despegada de su tiempo, lo que la terminaría en convertir no en un dispositivo de impulsión, sino en un elemento de inmovilización, paralización y retroceso.

En esa línea el presente estudio es un empeño por modificar - el actual Estatuto de la Función Pública Mexicana, en consonancia con las actuales circunstancias y exigencias de nuestra sociedad, y lo primero que hay que hacer es preguntarse porqué es preciso cambiar. Y la respuesta es que hay que cambiar no solo porque el actual ordenamiento es malo, sino porque resulta ya totalmente inadecuado para responder a los retos planteados por el crecimiento y la transformación de nuestro sistema colectivo. En otras palabras, nuestra sociedad necesita de la Administración, pero no tiene la Administración que necesita, pues la encuentra configurada de modo tal que en lugar de jugar como agente de las transformaciones sociales se convierte a menudo en un factor de bloqueo de las mismas. En ese sentido, si hemos llegado al convencimiento de reformar nuestra función pública, es porque desde nuestro ángulo, los defectos del actual sistema son manifiestos.

Las aportaciones que contiene este trabajo, quieren por tanto ser una respuesta a la inquietud por recomendar cuáles podrían ser en los años venideros los cauces por los que podría discurrir la función pública mexicana. Con este fin intento traer, con la benevolencia del lector, el reducido arsenal de mis conocimientos, de mis experiencias, de mis preocupaciones, con el exclusivo propósito de superar la delicada situación que hoy atravesamos los funcionarios mexicanos.

El empeño como es lógico se presenta dificultoso, y por ello quizá en el desarrollo del mismo hay riesgo permanente de desplazamiento hacia posiciones utópicas o simplemente erróneas, en cuanto que los presupuestos sobre los que se apoyan estas reflexiones no sean todo lo ajustados y precisos que creíamos, o bien las peripecias del tiempo los lleguen a desvirtuar en forma más o menos espectacular.

Pese a estos inconvenientes, hemos estimado que el propósito era sugestivo para cuantos se preocupan por las burocracias-públicas y para cuantos también, en el marco pragmático de sus vidas cotidianas sufren como simples ciudadanos la incidencia de una Administración que expansiona incesantemente sus fronteras e interfiere en todos los planos de la existencia humana.

De cualquier forma, importa dejar constancia previa, de que lo que aquí se va a decir y defender es, ante todo, una versión personalizada de lo que ahora acontece en la función pública mexicana. Por esta razón se podrá o no estar de acuerdo con nuestras valoraciones, pero eso ya es inevitable. En todo caso es importante aclarar que se trata de una investigación académica, no de un trabajo para los políticos. Nuestra actitud, por tanto, es de talante creativo, ya que lo -- que se tratará en las páginas siguientes es de atisbar bajo nuestra óptica lo que deberá ser la Función Pública Mexicana y de determinar lo que deberá tipificarla frente a la de situaciones actuales o pretéritas. En cualquier caso no tiene sentido ya sostener una función pública como la nuestra: aislada del conjunto social, encerrada sobre sí misma y ajena a cuanto acontece a su alrededor.

El objeto de la investigación se refiere al ordenamiento mexicano, tratado incluso escasamente por la propia doctrina administrativa mexicana. Las razones de este casi silencio teórico sobre una materia de tal relevancia son, a mi entender, muy diversas. Sean cuáles fueren estas razones, lo -

cierto es que estamos en presencia de una materia poco ventilada, tradicionalmente encerrada en las discusiones de los especialistas y en las paredes de la propia Administración. De aquí el porqué en algunas partes del trabajo el método empleado haya sido el descriptivo. Se pretende por tanto, abrir un cambio de investigación exponiendo con la mayor claridad que nos ha sido posible el contenido de un régimen jurídico nada sistemático, con la esperanza de que trabajos posteriores capitalicen el esfuerzo realizado y puedan llevar a cabo una mayor profundización, sobre todo en aquellos temas superficialmente abordados. En consecuencia, de lo que se trata es de poner a prueba nuestra capacidad de análisis, para tras un diagnóstico formular nuestras propuestas de reforma.

Así las cosas, el trabajo no es otra cosa que un conjunto de aportaciones personales para la Reforma de la Función Pública Mexicana, ideas que han venido circulando habitualmente en los niveles inferiores e intermedios de la burocracia mexicana, -- desde hace al menos una decena de años. Quizá la primera reacción del lector mexicano sea la del asombro, ya que nadie espera que este cúmulo de ideas pudieran llegar a defenderse algún día --y todas a la vez-- en la letra impresa de una investigación como la presente. Se ha vivido en la doctrina administrativa mexicana --por así decirlo-- una situación semejante a la paz de Dios. En realidad, muchas de esas ideas nunca han superado la fase de intuiciones o improvisaciones más o menos brillantes en largas sobremesas o tertulias de café, en razón que el proceso previo de reflexión colectiva sobre su conveniencia y viabilidad no ha tenido lugar. Las páginas que siguen no son, pues, en definitiva, sino un abanico de meditadas reflexiones sobre los temas vertebrales de la función pública mexicana.

En el estudio nos hemos centrado fundamentalmente en la descripción de la situación funcionarial mexicana, como punto de partida para la formulación de nuestras aportaciones para la Reforma. Este objeto de estudio ha de ser necesariamente ---

limitado si se quiere llegar a una exposición científica aceptable; de ahí que no contemplamos todo el régimen jurídico de la función pública, sino únicamente el federal, prestando no obstante cierta atención al correspondiente a las entidades federa^{ti}vas y sus municipios, así como el relativo a las entidades de la Administración pública paraestatal (como es el caso de los Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal y Fideicomisos). Por lo demás y cualquiera que hubiese sido la extensión del trabajo, siempre habrían de faltar en él cuestiones significativas. Pero también es verdad que la ambición temática resulta en ocasiones enemiga de la claridad expositiva y de la profundización, y más cuando, como en nuestro caso, lo que se pretende es una comprensión de los fenómenos para a partir de ahí impulsar acciones de cambio. Es por ello que en el trabajo no se abordan todos los temas posibles de Reforma, sino sólo aquellos que hemos considerado no solo los más importantes sino también los más urgentes. No hay, pues, olvido de otros temas (como por ejemplo, las retribuciones), sino acotamiento necesario del objeto del trabajo.

El trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera se abordan los antecedentes históricos mexicanos de la relación de servicio entre el Estado y sus servidores, como premisa fundamental para un mejor entendimiento de la problemática de nuestra función pública. En la segunda parte, destinada al derecho comparado, hemos seleccionado cuatro países (Estados Unidos Inglaterra, Francia y España) cuyos sistemas de función pública nos aportan elementos valiosos a considerar en nuestras sugerencias para la Reforma. La experiencia de estos países ha sido estudiada con el respeto que merecen sus resultados exitosos, pero sin el ánimo de receptorlas acriticamente. Antes al contrario se han tenido en cuenta las diferencias históricas y sociales que presentan las respectivas situaciones, tratando de dar respuestas específicas a nuestros propios problemas. Dicho en otros términos, se ha considerado que el verdadero valor del

derecho comparado procede del enriquecimiento que produce en las propias ideas y no de la vana pretensión de trasladar mecánicamente sus soluciones. Es por ello que a lo largo de esta segunda parte hemos adoptado el método histórico-jurídico que consideramos es válido para nuestro objetivo.

En la tercera parte nos dedicamos a exponer la realidad administrativa y la regulación jurídica del colectivo funcional mexicano, utilizando para ello el método descriptivo --valorativo, intentando exponer con la mayor claridad que nos ha sido posible, el contenido de un régimen jurídico de la función pública nada sistemático. En esta parte se observa que hemos efectuado un análisis de los caracteres generales de la función pública mexicana no solo desde una perspectiva jurídica sino interdisciplinaria, acogiendo para ello los enfoques tanto de la Ciencia Política como de la Ciencia de la Administración. Ello en virtud de que pensamos que la función pública ha de ser enfocada desde extremos diferentes y complementarios entre sí. No basta pues, una aproximación meramente jurídica, sino que es necesario perentarnos de conocimientos en el campo de la Sociología, de las relaciones laborales, de la Economía, de la Ciencia de la Administración etc. Asimismo hemos considerado útil introducir en esta parte un capítulo instrumental sobre "La Organización Política del Estado Mexicano", con la finalidad de que el lector u observador extranjero se familiarice con el sistema político y la organización territorial del Estado Mexicano.

En la última parte, se contienen propiamente nuestras "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública Mexicana", referidas a seis de los temas capitales de toda función pública: Estatuto, Organos, Selección, Formación y Perfeccionamiento, Estabilidad o Inamovilidad, Estructura (Sistema de Cuerpos Versus Sistema de Puestos de Trabajo) y Provisión de Puestos de Trabajo y Carrera Administrativa.

En este sentido, no ha sido fácil hacer un catálogo de los - problemas de fondo que se derivan de estos grandes temas, -- porque en realidad, lo que se encuentra en crisis es la totalidad del sistema. Aún a riesgo de olvidar aspectos significativos, parece conveniente que al menos enumeremos los que a nuestro juicio, más han determinado la aceleración del proceso de deterioro antes mencionado y más lo han agudizado.

He aquí algunos de los más importantes: ausencia de una política nacional sobre la materia, carencia de un sistema normativo unificador del sistema, falta de un organismo rector de la función pública, con lo que existe indefinición y superposición en las atribuciones y funciones que desempeñan los organismos con competencia actual en la materia, prevalencia - del "spoils system" en el nombramiento y remoción de la mayoría de los servidores públicos, carencia de estabilidad e inamovilidad para el colectivo de los trabajadores de confianza, confusión terminológica en la denominación de los servidores públicos, ausencia de distinción entre los llamados "cargos políticos" y los "cargos administrativos", sistemas escalafonarios deficientes e inoperantes, excesivo protagonismo sindical en la provisión de vacantes, heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo, etc.

Los problemas son a no dudarlo, mucho más numerosos de los - que rápidamente acaban de aludirse, centrarse en su estudio es una necesidad urgente para la propia Administración, si - es que quiere, como ha señalado SANTAMARIA PASTOR para España evitar el triste destino de convertirse en el dique seco de los sectores marginados y peor cualificados profesionalmente de las promociones universitarias.

Descrito el panorama anterior, cabe ahora detenernos un momento para preguntarnos ¿como habrá de ser entonces la función pública de México si pretendemos que armonice con los signos de los tiempos, dentro de los cuáles deberá jugar un papel preponderante en las transformaciones sociales?.

¿Cuáles serán los canales dentro de los cuáles nuestra burocracia cumplirá su misión de servicio a la colectividad?.

¿En que se diferenciará la función pública actual, con la que pretendemos crear?. Esta triple interrogante delimita con exactitud el ámbito de nuestra investigación y nos ayuda a introducir al lector en el contenido y finalidad de la misma.

Así las cosas, lo primero que se advierte son las omnímodas facultades presidenciales en el nombramiento y remoción de un gran número de servidores públicos, hecho al que hay que aunar el débil grado de institucionalización de la función pública mexicana, que impide la cristalización de unos esquemas orgánicos desde los cuales se lleve a cabo una política de personal coherente y unitaria. La situación, desconcertante desde cualquier ángulo que se mire, es que un colectivo de servidores públicos que puede cifrarse en la administración en su conjunto en 4,568,955 personas carezca de un dispositivo rector con competencia sobre todos ellos. La situación es sin paliativos, gravísima. En este aspecto tan solo cabe hablar de determinados órganos (SPP, DGSC, CISC, CRHGF) cuyo repertorio de atribuciones está legalmente muy limitado cuando no superpuesto. Especialmente hay que decir por lo que toca a la SPP, que sus facultades no suponen ni mucho menos la existencia de una organización unitaria en materia de personal, puesto que ni decide sobre la administración estatal y ni siquiera su incidencia es plena sobre la administración central y en ese sentido hay que señalar también que su actividad se polariza hacia la gestión de presupuestos y apenas si ejerce competencias sobre el gran colectivo funcional y cuando lo hace tiende más bien a limitar cuando no a pisotear los derechos de los mismos.

Lo que se quiere por tanto es resaltar que el enorme contingente burocrático de México no tiene sobre sí una organización debidamente formalizada y escalonada, desde la cual se pueda concebir, ejecutar e impulsar una política de personal-

debidamente homogeneizada y contrastada, o cuando menos una política funcionalial digna de tal nombre.

Un segundo problema que se intenta resolver es el relativo al actual Estatuto funcionalial. En esta tarea todos reconocen la urgencia que requiere el diseño de un marco jurídico renovado y actualizado que configure una nueva función pública, pero también todos reconocen que los obstáculos que se alzan en el camino son difíciles de vencer y que la tarea va a resultar costosa, comprometida y difícil. Sobre el particular casi veinticinco años de vigencia han terminado por demostrar nos con nitidez el absoluto fracaso de la LFTSE. Un fenómeno tan sorprendente se debe sin duda, a causas múltiples y no solo a una aislada. A mi entender, el nudo de la cuestión puede radicar quizá en el distanciamiento en gran parte injustificado en que se mueven los colectivos funcionariales seccionados en dos bloques: uno, el de los trabajadores de base y dos, el de los trabajadores de confianza. Esta distinción legalmente bendecida y consolidada en el Estatuto y en materia de pernal llevada hasta sus últimas consecuencias ha ocasionado tradicionalmente un grave deterioro en la unidad de la función pública, cuya máxima expresión lo constituye quizá el desigual reconocimiento de la estabilidad, lo que a su vez ha obstruído invariablemente el surgimiento de un nuevo Estatuto, cuyas características principales habrán de ser la generalidad y la amplitud. En otras palabras, el camino a seguir y a culminar es el de conseguir que desaparezcan los residuos tradicionales que han servido para trazar una escisión entre los trabajadores de base y de confianza, afán que no se logrará -- proclamando un antagonismo entre ambos, sino postulando su -- asimilación en un solo bloque de funcionarios de carrera. Todo ello servirá para reducir el particularismo de nuestra función pública y su negativa originalidad.

Incluso más, por lo que hace a una parcela capital de la función pública mexicana integrada por los funcionarios de las -

entidades federativas y sus municipios, reclamamos una sincronización con base en una legislación básica aplicable a todos - los colectivos funcionariales. Sin duda, la larga lista de desigualdades en ocasiones espectaculares entre los diferentes niveles de gobierno, refuerza notablemente nuestro deseo por sincronizar. Y sin que se nos olvide mencionar como causa de lo anterior, uno de los fenómenos más peculiares del funcionariado - mexicano, como es la discriminación entre los funcionarios "federales" y los "estatales" y de estos hacia los "municipales",- una prueba más de que la sincronización que clamamos brilla por su ausencia.

De igual modo, por lo que hace a otro sector de nuestra función pública formado por los trabajadores de los Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal y Fideicomisos, - recomendamos que su inserción en la Administración termine por laboralizarse hasta sus últimas consecuencias, en el sentido de que las condiciones que están vigentes en el sector privado les sean integralmente aplicadas, en atención a lo expresado en ese mismo sentido por el apartado A del Artículo 123 Constitucional. Conviene dejar claro que eso no significa degradación alguna. Antes al contrario, en el futuro marcharemos hacia una homologación social y profesional tanto del personal del sector público como del privado, de manera que ambos deberán estar presentes en la comunidad política mexicana sin más diferencias -- que las típicamente exigidas y reclamadas por el régimen legal de uno y otro. Por tanto la función pública por la que nos inclinamos debe primeramente renunciar a singularidades, privilegios y predominios que hoy ya resultan anacrónicos; y segundo,- debe luchar por una homogeneización en cuestiones tan vitales - como la selección, la formación, el perfeccionamiento, la provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa, órganos competentes, estructura, derechos y deberes, retribuciones, responsabilidades, etc.

En un orden lógico, la democratización de la burocracia mexicana debe arrancar de la mejora y adaptación a los signos de los tiempos de los cauces de acceso a la función pública y en la -- instrumentación actualizada de la selección de los aspirantes. -- En el actual estado de cosas, en nuestra función pública tanto la selección como la provisión se encuentran presas de un lado por la libre designación y de otro por el excesivo protagonismo sindical. Lo cual equivale a decir que se encuentran tergiversadas para favorecer a unos individuos en perjuicio de otros, en la que se practican discriminaciones y favoritismos que benefician a determinados grupos o personas y en la que se atiende a motivaciones muy distintas de las del mérito de cada sujeto. Dicho en otras palabras, tenemos una función pública antidemocrática y perjudicial para la sociedad, máxime si recordamos que el Estado, como punto culminante de referencia social, es el -- primero que debe dar ejemplo a la hora de escoger a sus servidores, plegándose radicalmente a las exigencias de la igualdad de oportunidades para todos los aspirantes.

Precisamente, uno de los problemas que intentamos resolver es el relativo a la configuración de mecanismos o técnicas de selección, quizá el problema de más difícil solución y que para nosotros ha resultado especialmente arduo, dado que la obtención de cambios relevantes en este campo ha demostrado ser un proceso difícil y complejo, que involucra modificar correlaciones de intereses, actitudes, motivaciones y vencer múltiples resistencias. Por lo mismo, las ideas que se sostienen pueden ser tildadas de utópicas y contrarias a las líneas de nuestro singular -- presidencialismo. No obstante, no renuncio a sostenerlas con el escándalo que sea necesario.

Lo esencial por tanto es proclamar a los cuatro vientos que la función pública ha de estar abierta a todos los ciudadanos y ha de mostrarse accesible a los que reúnan mejores cualidades y -- presenten los más decisivos méritos. La democratización por --

tanto de nuestra función pública ha de basarse en dos principios fundamentales, cuales son el de la igualdad y el del mérito. Todo lo que no sea esto, es engañarse.

Este camino hacia la democratización de la función pública mexicana ha de pasar también por el impulso de una adecuada promoción que permita el ascenso y el éxito profesional de los funcionarios más capacitados y mejor preparados. El probable asentamiento del sistema de méritos va a permitir a los funcionarios gozar de una parte de estabilidad en sus cargos y de otra de la posibilidad de desarrollar una auténtica carrera administrativa. Cada día se está viendo más claro -corroborando NIETO- que una espina dorsal burocrática -al estilo inglés o francés- es la mayor garantía de la estabilidad y de la continuidad administrativa, y por lo mismo de la función rectora del Estado sobre la sociedad.

En definitiva, en el estudio señalamos como solución cuatro vías para seleccionar personas de probado mérito y valía: primero, oposiciones o pruebas selectivas en igualdad de condiciones, segundo; ofrecer a los seleccionados la posibilidad de una buena carrera, tercero; una situación estable y cuarto; una retribución suficiente. Asimismo sugerimos también eliminar las barreras que impiden o dificultan la movilidad tanto horizontal como vertical del funcionario. De igual manera dada la ausencia de una estrategia global que sirva para la formación y el perfeccionamiento permanente de los funcionarios, sugerimos algunas medidas para que su profesionalización alcance el grado y la intensidad deseables. En la investigación de igual modo potenciamos la idea de la movilidad intersecretarial de todos los funcionarios, entendiéndola por ésta el fácil tránsito de los servidores públicos de unas Secretarías a otras según las exigencias del servicio. Junto a esta idea se sugiere igualmente la idea de la movilidad interadministrativa de los mismos para que en determinadas condiciones, los funcionarios puedan pasar no -

solo de una Secretaría a otra, sino también de una Administración a otra.

Otro problema que se intenta resolver unido estrechamente al concepto de promoción es el relativo a la elección de un sistema de estructuración de la función pública, que se limita a dos fórmulas: la del empleo y la de carrera. De un lado se describen uno y otro sistema, señalando sus ventajas e inconvenientes a la luz de su aplicación actual y de otro se señalan algunas líneas generales sobre el sistema que recomendamos, tomando en cuenta para ello nuestras propias características y su posible grado de aplicabilidad. De igual forma, ante la tradicional disyuntiva sistema de cuerpos versus sistema de puestos de trabajo, hemos optado por inclinarnos por un sistema híbrido. Esto es intentamos integrar armónicamente el sistema de organización de personal de tradición napoleónica, basado en la existencia de cuerpos de funcionarios, con el sistema de clasificación de puestos predominante en los países del continente americano. En ese sentido por una parte se recomienda la creación de dos Cuerpos Generales en la Administración pública federal: uno, el de Directivos, cuyas funciones se asemejarían a un administrador civil francés o español, bien a un funcionario de la administrative class inglesa, o bien a un funcionario norteamericano del SES. Se trata en definitiva de poner fin a las grandes deficiencias arrastradas por nuestra función pública por la falta de continuidad entre los mandos superiores y los mandos intermedios. El otro Cuerpo sería el de Auxiliares, cuyo objetivo primordial radica en la racionalización y sistematización en la selección del personal secretarial que por sus dimensiones y peso específico ha de ser reclutado sobre bases uniformes y preestablecidas.

De igual modo, sugerimos la creación de grupos de clasificación que agrupan a los funcionarios en razón de su titulación académica, asignando a su vez un nivel a los puestos de trabajo y no a quiénes los ocupan. Se trata en concreto de ordenar la burocracia profesional, no la política.

Hasta aquí, pues, estas reflexiones introductorias sobre uno de los temas que más preocupan a un sector importante de nuestra - sociedad. Quizá se piense que nuestras ideas resultan utópicas - e irrealistas para una cuestión aparentemente menor y se juz -- guen por el lector como la consecuencia de un diagnóstico apre -- surado tras el cual hemos deducido unos objetivos de reforma. En realidad, un proceso de reforma puede iniciarse de esta mane -- ra, pero no olvidamos que su objetivo final no se cumple por de -- creto, sino a través de un proceso continuo de cambios y trans -- formaciones profundas de todo el aparato estatal. Pero tampoco -- hay que olvidar que sin auténtica voluntad política este tipo -- de reformas naufragan o se acaban perdiendo en el nominalismo -- de simples formulaciones para la galería. Todo ello debe ir -- acompañado de un espíritu de negociación, de un sentido de diá -- logo y de un talante generoso y abierto hacia todas las fuerzas -- políticas y sociales. Y en este clima de colaboración recíproca -- los funcionarios no podemos ser marginados e invitados al silen -- cio ya que, como se ha repetido hasta la saciedad, las reformas -- administrativas y burocráticas no se pueden hacer sin los fun -- cionarios ni tampoco contra los funcionarios. En efecto, está -- claro para nosotros que la Administración pública no puede ser -- mejorada solo por la voluntad de los gobernantes, porque los vi -- cios, las valoraciones erróneas y las rutinas desviadas son pro -- blemas que atañen a todo el conjunto social. Por ello como se -- ñala Joan PPATS las verdaderas reformas suelen exigir más tiem -- po del que duran los Ministros y Gobiernos. Por eso solo suelen -- ser posibles como fruto de consenso real suprapartidista y cuan -- do se prosiguen más allá del cambio de las personas o del turno -- de los partidos.

Por lo tanto las reformas, los cambios y las transformaciones -- que proponemos deben llevarse a cabo con una buena preparación, -- que ayude a plantear los problemas con conocimiento exacto de --

la situación y sobre todo, con pronóstico lo más aproximado posible de las consecuencias que se van a desencadenar en todas las direcciones. En otras palabras lo primero que debe hacerse a la hora de abordar reformas, es reflexionar y luego actuar. - Ese es el camino que hemos pretendido seguir.

Es por ello que la estrategia en este trabajo ha consistido en localizar los puntos sensibles del sistema, recomendando soluciones capaces de ser portadoras ellas mismas de acciones de -- cambio. En todo caso, esta investigación puede también ser útil en la búsqueda de un modo de razonar distinto sobre los procesos de reforma y servir de punto de referencia para los estudios de la materia. Dicho en otros términos no pensamos solo ya en reformas administrativas, sino también en políticas nacionales de administración pública. En palabras de Joan PRATS no basta pensar sólo en reformas y en normas, es necesario también -- pensar en términos de estrategia, que tienda a incrementar la -- capacidad "gerencial" pública de la Administración.

A todo esto y si es cierto que el Estado "es el instrumento de creación del porvenir" -como lo califica GEORGES BURDEAU- y su misión es encauzar la energía social hacia cosas más altas de -- desarrollo, ¿que otra alternativa le queda a nuestra burocracia si no es la de acomodarse al cambio y plegarse a los procesos -- renovadores que acontecerán a su alrededor?. Lo más grave de cualquiera de los casos es seguir conservando una función pública -- extremadamente politizada, desprofesionalizada y encerrada sobre sí misma. Esto es a nuestro modesto entender una actitud -- irresponsable.

Las fórmulas o alternativas de cambio pueden no obstante ser -- innumerables: cualquiera de ellas antes que seguir creyendo que vivimos en el mejor de los mundos y que nuestra función pública es imperfectible. De lo que hay que escandalizarse por tanto no es de los medios poderosos que emplea, sino que este sistema, a pesar de las denuncias constantes, siga manteniéndose.

En definitiva, la burocracia que impulsamos con nuestras modestas aportaciones, con la que tenemos que encarar el siglo XXI - ha de ser una burocracia móvil, eminentemente evolutiva como -- han subrayado CHEVALLIER Y LOSCHACK, asimilada en su régimen legal a los otros grupos sociales, receptora de los avances técnicos y de las mejoras científicas en el campo de la organización. En suma, una burocracia con capacidad de reacción para amoldarse a las transformaciones socioeconómicas y en la que predominen los valores del dinamismo, de la creación y de la efectividad.

Sin lugar a dudas, una reforma funcionarial como la que proponemos es difícil, pero posible y necesaria, máxime que con la misma nos jugamos la modernización de México o su permanencia en niveles tercermundistas.