

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO
DEL ESTADO Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE MEXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

1979

- Reforma...
- ...
- ...
- ...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

00483

PROYECTO DE TESIS QUE PRESENTA
OLEGARIO MAYEN ZUÑIGA
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

I N D I C E

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO I. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL CONTEXTO POLITICO-ADMINISTRATIVO.

- ~~1.-~~ ESCENARIO HIPOTETICO, POLITICO-ADMINISTRATIVO, DESDE LA PREHISTORIA -- HASTA LA ACTUALIDAD.
- 2.- UBICACION DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

CAPITULO II. EL FENOMENO BUROCRATICO. *(parece que cambie el nombre)*

- 1.- EL CONCEPTO FENOMENO BUROCRATICO. X
- 2.- ALGUNOS PUNTOS DE VISTA ACERCA DE LA BUROCRACIA. X
- 3.- LA BUROCRACIA FEDERAL DE MEXICO. ✓

CAPITULO III. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. ✓

- 1.- BREVES ANTECEDENTES. ✓
- 2.- LA CONCEPCION CONTEMPORANEA Y LA SITUACION ACTUAL DEL PROCESO. ✓
- 3.- CONTRASTE DE LA TEORIA CON LA PRACTIS. ✓
- 4.- REALIZACIONES EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA. *(cambio)* X

CAPITULO IV. EL ENFOQUE DE SISTEMAS, UN CRITERIO PARA EL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

- 1.- NOTAS PRELIMINARES. ✓
- 2.- EL ENFOQUE DE SISTEMAS. ✓
- 3.- ELEMENTOS DEL SISTEMA. ✓
- 4.- LA SOCIEDAD, LA POLITICA, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO, COMO SISTEMAS. ✓

SEGUNDA PARTE

UNA PROBLEMÁTICA: EL ACTUAL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE MEXICO

✓
Cambio
CAPITULO I. INTEGRACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

- 1.- INTEGRACION FORMAL DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA.
- 2.- UN CRITERIO FUNCIONAL PARA DEFINIR LA INTEGRACION DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA.

CAPITULO II. ANALISIS CRITICO-FUNCIONAL DE LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

- 1.- SUBSISTEMAS - FIN O SUSTANTIVOS.
- 2.- SUBSISTEMAS - MEDIO, DE REGULACION Y DE APOYO.

TERCERA PARTE

UNA SOLUCION RACIONAL: LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE MEXICO

**CAPITULO I. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA
PARA LA ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

**CAPITULO II. LA PROSPECTIVA A CORTO Y MEDIANO PLAZOS
DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA AD-
MINISTRACION DE PERSONAL EN LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.**

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL CONTEXTO POLITICO-ADMINISTRATIVO

- 1.- Escenario hipotético, político-administrativo, desde la prehistoria hasta la actualidad.
 - A) El pasado prehistórico
 - B) El pasado remoto (antigüedad hasta la Edad Media).
 - C) El pasado mediato (surgimiento del Estado Moderno hasta el siglo XIX).
 - D) La situación contemporánea.

- 2.- La ubicación de la Administración de Personal Público en el contexto de la Política y de la Administración - Pública.

1.- ESCENARIO HIPOTETICO, POLITICO-ADMINISTRATIVO DESDE LA PREHISTORIA HASTA LA ACTUALIDAD

Ubicar la Administración de Personal Público en el contexto de la Política y de la Administración Pública, hace necesario dilucidar, en principio, qué es lo que en materia político-administrativa, ha sucedido desde la prehistoria hasta nuestros días. Para ello, he considerado que una breve visión global de un escenario cronológico, convencionalmente creado, será de mucha utilidad para comprender este punto.

A) EL PASADO PREHISTORICO

Con anterioridad se ha especulado que, desde que a un cavernícola, el más fuerte de su grupo, no le fue posible mover una pesada roca para cubrir la entrada de una cueva, a fin de resguardar se junto con los demás, de las inclemencias del tiempo y para evitar el ataque de una bestia, el objetivo de colocarla, de acuerdo con sus necesidades, fue logrado con la participación y el esfuerzo cooperativos del conglomerado humano que actuó bajo la dirección del más poderoso, físicamente, que cumplió de hecho, desde esa época un doble papel: ser dominador y servidor de la horda de él dependiente.

Lo antes expuesto adquiere mayor sentido cuando, al estudiar la obra de Terry se encuentra que para él, la Administración es "una función natural a la sociedad humana: la virtud esencial de fijarse una meta y alcanzarla". Y amplía el concepto al manifestar que... "es el proceso definido que permite que los propósitos, el conocimiento y la aptitud, se conviertan en acción efectiva..... La Administración imparte eficacia y pone en orden los esfuerzos humanos..... Por ello, para hacer que los esfuerzos sean ordenados y eficaces, se requiere un objetivo.... Cuando éste se establece o se conoce con claridad, la Administración empieza a tomar cuerpo".

La definición a la que Terry llega, es simple, fundamental y universal: "Administrar es lograr un objetivo predeterminado mediante el esfuerzo ajeno". (1)

El mismo autor al desarrollar su idea, hace notar que en la Administración "existe una función bien definida, llamada Dirección, que se ocupa preferentemente de la importante tarea de alcanzar objetivos, y para el que dirige, existen principios básicos de administración, flexibles, no absolutos, con los cuales podrá realizar su función mediante el esfuerzo de los miembros del grupo a su cargo". (2)

Galván Escobedo, eminente administrativista, corrobora lo sucedido hipotéticamente, en el pasado prehistórico, cuando dice:

- (1) Terry, George R. Principios de Administración. Editorial CECSA, México. 1964 p.21,22,24 y 39. (Síntesis).
 (2) Ibidem, pág. 37,42 y 43. (Síntesis).

"El acto administrativo existe desde los albores de la humanidad, - pues la Administración no es sino una manifestación de la condición gregaria del hombre. Siempre y donde quiera que los hombres han unido sus esfuerzos para lograr un propósito, se encuentra presente el acto administrativo". (3)

B) EL PASADO REMOTO (ANTIGUEDAD HASTA LA EDAD MEDIA).

Transladarse mentalmente a la antigüedad con sólo unos pocos conocimientos de origen documental, transmitidos de generación a generación, con modificaciones sucesivas, y con los conocimientos de tipo indirecto, como pueden serlo los vestigios de las obras realizadas por las antiguas civilizaciones, no es lo óptimo, pero es lo obligado.

Al ubicarse en el pasado remoto e imaginar la fenomenología administrativa que con mucha probabilidad tuvo lugar, se encontraría, con respecto al pasado prehistórico, un mayor desarrollo social: una sociedad tribal con un gobernante y gobernados. El gobernante, al principio detentó el poder total y tomó decisiones de todo tipo; después, al no serle posible hacerlo, debido al aumento de la población y del territorio, así como de los múltiples asuntos a resolver,

(3) Galván, Escobedo José. Tratado de Administración General. Editorial Universitaria. Panamá. 1976. p.XIII.

materialmente le fue imposible tener en sus manos "todos los hilos" para ejercer el poder. Surgió así por razón natural, el principio (aún cuando rudimentario) de la división del trabajo para el ejercicio del poder.

El gobernante se vió en la necesidad de tener que delegar autoridad y responsabilidad en personas muy cercanamente a él allegadas que actuarían en nombre del gobernante, como funcionarios de éste (*) y que en una u otra forma "harían política" y necesariamente aprenderían a participar y a mantenerse en ese papel, como lo hace notar Weber: "(participando) en el poder o (teniendo) influencia sobre la distribución del poder.... porque, el que hace política aspira a poder: poder ya sea como medio al servicio de fines ideales o egoístas, o poder por el poder mismo, para gozar del sentimiento de prestigio que confiere. (4)

Se encontraría también, que la actividad gubernamental sólo podría catalogarse como "Administración Pública" ejercida por una élite minoritaria, en un sentido totalmente político, dado su autoritarismo y centralización necesarios para controlar las demandas y resolver administrativamente las necesidades de esa sociedad.

(*) Weber, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Premia Editora. México. 1979. p.9 "Es evidente que el "funcionario".... es un producto muy antiguo en las más diversas culturas"....

(4) Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II. FCE. México. 1977 p.1056.

"La Administración es la parte más visible del Gobierno; es el Gobierno en acción.... y es, desde luego, tan vieja como el Gobierno mismo". (.)

Con toda seguridad no se localizaría ningún otro vestigio de Administración ejercida por los individuos de esa sociedad ancestral, con el objetivo de incrementar sus negocios personales. En otras palabras, no se encontraría ningún indicio de lo que hoy día se denomina "administración privada", debido a que ésta no existió en la antigüedad. Fue algunos miles de años después, cuando al conjugarse una serie de fenómenos sociales, floreció la actividad de los particulares creándose así la necesidad de diferenciar la administración privada, respecto de la pública, que es la precedente.

En términos generales, podría concluirse que en el pasado remoto, la Administración como proceso dependiente del fenómeno político, fue realizada por una minoría social (funcionarios), sobre bases empíricas, producto de la observación y de las experiencias por tanteos, acumuladas en la tarea diaria de resolver múltiples problemas de índole gubernamental: dirigir grupos humanos para la guerra, cobrar impuestos, construir obras diversas como caminos, puentes, presas y canales; levantar censos, impartir justicia, etc. etc.

(.) Ver el punto 3 del ensayo de Wilson, Woodrow, reproducido por Waldo, Dwight. pág. 42 de este trabajo.

Podría también deducirse que el sentido público de la administración gubernamental arcaica, implicó al igual que hoy, una doble función: ser mecanismo de dominación y de servicio, teniéndose la seguridad de que, en cuanto a tareas se refiere, éstas han sido tradicionales para los administradores, por que la problemática administrativa gubernamental es análoga -no igual- entre la de esa época y la actual. Además, podría uno percatarse de que, los principios administrativos son universales en su ejercicio, sin importar el sistema gubernamental, variando simplemente su aplicación en función del grado de complejidad social, y obviamente, del lugar y la época.

Por todos es conocido el hecho de que en la antigüedad, algunos pueblos como China y Egipto tuvieron gobiernos que manejaron sistemas administrativos complejos y necesitaron de una burocracia a manera de "una bien lubricada máquina construida para un propósito especial, bien definido y bien entendido (dominar y servir), en donde, como en el caso de Egipto, no se toleró ninguna facultad discrecional a los agentes del Estado; y en el caso de China, se tuvo cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces. (5)

Acerca de China y de los principios administrativos que

(5) Galván, Escobedo José.
Op. Cit. p. 519-520.

manejaron, el Lic. Galván Escobedo reproduce en su obra un párrafo de la Constitución Chow en la que se menciona como sistema, la organización, las funciones, las relaciones, los procedimientos, las formalidades, el control, las sanciones y los registros, todo lo cual no deja lugar a duda de que "practicaron por muchos siglos antes del advenimiento de la ciencia de la administración, un sistema de administración; un servicio civil bien desarrollado con entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de Administración Pública". (6)

Miles de años fueron necesarios para imprimir cambios significativos al fenómeno administrativo que como se ha mencionado, fue dependiente del fenómeno político. La Administración Pública, en las dos magnas culturas del mundo, la griega y la romana, obtuvo identidad dentro del orden político, lo cual es posible constatar al estudiar el Imperio Romano en su época de esplendor.

La dominación de ese Imperio más allá de la cuenca del Mediterráneo, favoreció el auge de las instituciones político-administrativas en Europa Occidental, que siglos más tarde adoptaría la institución conocida hoy como Estado Moderno.

El Dr. Omar Guerrero, al respecto dice: "La organización administrativa del Imperio Romano, que se fundaba en la centralización político-administrativa y en el carácter profesional del servi-

(6) Galván, Escobedo José
Op. Cit. p. 521 y 522.

cio público, fue considerada por los monarcas europeos como patrones indicativos para la construcción de la maquinaria administrativa del Estado Moderno.

"Hoy, como en la época del Imperio Romano, guardando las proporciones de espacio y tiempo, los conceptos centrales de la Administración Pública siguen conservando su significado original. Nociones como las de "oficio", "ministerio", "comisión", "comité" y "administración", han preservado la esencia no sólo de su sentido etimológico, sino en el uso funcional que se le daba en la Roma imperial. (7)

La herencia administrativa romana es un invaluable legado de organización política y administrativa; por ello, conviene evocar el sentido y el contenido etimológico de la palabra "Administración Pública". El diccionario de la Lengua Española enuncia lo siguiente: ADMINISTRACION (del lat. administratio, -onis) sustantivo femenino, Acción de administrar. Administración Pública. Administración activa. Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

(7) Guerrero, Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. Cuaderno No. 2 FCPS, UNAM. México, 1976 p.15.

ADMINISTRAR. (del lat. administrare; de ad, a y minis-
trare, servir) verbo transitivo, gobernar, regir, cuidar. Servir o -
ejercer algún ministerio o empleo. (8).

En cuanto al término "Público (a)" el Dr. Gabino Fraga,
al tratar lo relacionado con el régimen de Derecho Público de la acti
vidad del Estado, hace notar que "es conocido desde la época de los
romanos, en que Ulpiano expresó: "Publicum jus est quod ad statum
rei romanae spectat"....(9).

En relación con el término ADMINISTRACION, el Dr. -
Omar Guerrero, en su investigación expresa:

"La administración pública del Imperio Romano constituye
en la antigüedad el mayor nivel de desarrollo administrativo alcanza-
do por la humanidad. Es en el Imperio Romano donde la Administra-
ción Pública desarrolla su significado institucional y conceptual como
ahora se le conoce .

"Desconocemos desde cuándo la palabra administración -
fué formulada en el latín; sabemos, empero, que probablemente la no
ción era utilizada desde la época republicana para contrastar el poder
de los magistrados frente al de los ministros. La obra de Frontino -
ha permitido constatar que la voz "administrationes" ya era emplea

- (8) Diccionario de la lengua española. Real Academia Española.
Espasa-Calpe. Décimo octava edición. Madrid 1956.p. 27
- (9) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa.
novena Edición. México 1962. p.80.

da en los primeros años del Imperio, con un sentido institucional - idéntico al que actualmente se utiliza. Para los romanos la "adminis-
tratio", voz compuesta de ad (a, hacia) y ministrare (servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz minis-
trare, derivada del sustantivo minister y que se refiere a la persona que aporta el servicio.

" Durante el imperio se agudizó la distinción entre magis-
trados y ministros; los primeros, dotados de autoridad política, toma-
ron la denominación de maestros (magistri) y tenían a su cargo la -
función política de tomar las decisiones; los ministros (ministri) te-
ñan por misión poner en acción aquellas decisiones.

" Es una relación jerárquica y funcional en la cual, la partícula magis (lo mayor) supone una posición de superioridad con referencia a minis (lo menor). Así, el conjunto de ministros respon-
sables de las tareas subalternas tenían a su cargo una de las funcio-
nes del Estado, la administratio (función de prestar servicios a los -
miembros de la comunidad), en tanto que los maestros (magistri) de-
sempeñaban la función política. Tal distinción, sin embargo, no concuer-
da con un plano estructural sino funcional; la política y la administra-
ción tiene una relación consecuente.

" La función administrativa, en este sentido, no se reduce al papel individual de cada ministro, sino involucra un comportamiento de grupo, una función colectiva. Tal es el papel de la partícula ad, que al complementar la palabra administración le imprime el sentido colectivo a la función del minister. Al mismo tiempo ad, al significar a, hacia, implica un impulso adicional proyectado a la satisfacción de necesidades comunes, cuya solución está condicionada a ese esfuerzo redoblado". (10)

En la Edad Media, que tuvo lugar en el período comprendido entre la caída del Imperio Romano y el surgimiento del Estado Moderno, (siglos IV al XIII D.C.), el feudalismo como institución predominó en la Europa Occidental, y el poder gubernamental se descentralizó.

El rey, al tener el juramento de lealtad de sus vasallos (grandes terratenientes), formalmente les delegaba autoridad. En la práctica la obligación de lealtad ya no descansaba en el honor personal sino en la medida en que el rey contara con los medios para ejercer su autoridad y obtener de ellos, servicios de carácter militar y fiscal.

(10) Guerrero, Omar. Op. Cit. p.16

La situación de esa época puede sintetizarse en pocas palabras: predominio de la producción agrícola y por ende, principal ocupación social, con una administración gubernamental local a través de personal eclesiástico, como célula de un extenso sistema administrativo papal que durante un milenio contribuyó a generalizar la ignorancia.

La decadencia de la estructura feudal se inició con los grandes inventos de la época, los descubrimientos marítimos, el comercio y los ideales nacionales.

La brújula impulsó los viajes marítimos; la pólvora hizo que los castillos feudales perdieran su importancia al cambiar el arte, la táctica y los medios guerreros. La imprenta coadyuvó a la transmisión de los adelantos, generalizándose la comunicación, la difusión de ideas, la instrucción y con ello, el desarrollo franco de la humanidad.

C) EL PASADO MEDIATO (SURGIMIENTO DEL ESTADO MODERNO HASTA EL SIGLO XIX).

Fue en el pasado convencionalmente denominado mediatto, en que surgió el Estado Moderno y se produjeron cambios económico-sociales en Europa Occidental, entre los siglos XIII y XVI, y poco tiempo después, las revoluciones científica e industrial, cuando la Administración sufrió brutales cambios, dejando de ser un proceso -

empírico aplicado sólo a la actividad gubernamental.

Crossman (11), al hacer referencia a los cambios económico-sociales que se produjeron paralelamente al advenimiento del Estado Moderno, enuncia cuatro:

- El descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza en ultramar.
- El desarrollo de las finanzas internacionales y la aparición de la burguesía capitalista con los banqueros y comerciantes.
- La revolución en los métodos de cultivo de la tierra.
- La Reforma .

"Una nueva filosofía de la propiedad individual surgió y acabó con el equilibrio moral del mundo medieval, en donde la tradición cristiana combatía la usura y la propiedad, y a los frutos de la tierra y los productos artesanales fabricados, se les consideraba bienes que podían ser objeto de transacción y cambio por dinero, pero sin producir exagerados beneficios.

"La Reforma, aún cuando atacó sólo el poder espiritual de la Iglesia Católica, denunciando su secularismo, sus riquezas y la corrupción de sus costumbres, produjo efectos con significación per-

(11) Crossman, R.H.S. Biografía del Estado Moderno. F.C.E. México 1974. p.20.

manente. Al ser confiscadas las riquezas de la Iglesia y distribuidas entre los nuevos ricos, se liberó una vasta acumulación de capital, integrándose grandes fincas individuales de propiedad privada exclusiva, surgiendo nuevas ideas para los reales métodos de negocios y para la ciencia aplicada.

" La propiedad privada, los métodos bancarios y la ciencia, marcharon unidos destruyendo los baluartes medievales, y aplicando la razón humana al aumento de las riquezas mundanas y de las su yas propias". (12)

" Para fines del siglo XVI, la Reforma y la Contra-Reforma, habían dividido a Europa en una serie de Estados Territoriales ca tólicos y protestantes. En los países católicos, sus monarcas, al obstruccionar el desarrollo capitalista, comenzaron a hacer decaer esos Estados y a quedarse en el atraso.

" En los países protestantes, en los que la burguesía había tenido influencia permanente, haciendo del nuevo sistema financiero una institución respetable, y admitidos sin limitación los derechos exclusivos de la propiedad privada, el desarrollo capitalista había sido fincado con toda seguridad". (13)

(12) Crossman, R.H.S. Op. Cit. pág. 42-46 Síntesis.

(13) Ibidem. pág. 48-54 Síntesis.

Weber, al referirse al origen del Estado racional que se dió en Europa Occidental dice: "De la coalición necesaria del Estado con el capital, surgió la clase burguesa. Es el Estado racional fundado en la burocracia profesional y en el derecho racional, el que proporcionó al capitalismo la oportunidad de subsistir". (14)

" El derecho racional del moderno Estado Occidental, según el cual en materia gubernamental decide el funcionario con formación profesional, proviene en su aspecto formal, del derecho romano.

" Con la decadencia del Imperio Romano de Occidente, el derecho fue a parar en manos de los notarios italianos, quienes conservaron las antiguas fórmulas contractuales, adaptándolas a las necesidades de los nuevos tiempos; al lado de ellas se constituyó en las universidades, una teoría sistemática del derecho que influyó decisivamente en cuanto creó el pensamiento jurídico-formal.

" El Estado Moderno dispuso de un derecho formalmente estructurado; los funcionarios juristas formados con base en ese derecho, se revelaron, en cuanto técnicos de la Administración, superiores a los funcionarios humanistas". (15)

A las nuevas necesidades generadas por la aparición del Estado Moderno y de las revoluciones de referencia, obviamente de-

(14) Weber, Max. Op. Cit. Tomo II, p.1047

(15) Ibidem. p.1048-1050. Síntesis.

bieron corresponder nuevos métodos para resolver los problemas cada vez más complejos.

La antigua administración empírica, no desapareció; solo se transformó detentando por primera vez una base formal de deber ser, teniendo inicio en esa época, la Escuela administrativa-jurídica que durante algunos siglos monopolizó los estudios y la praxis de la Administración Pública.

EL CAMERALISMO

El cameralismo prusiano que tuvo como marco histórico los siglos XVI a XVIII fue un movimiento que, según lo explica Galván Escobedo, "coincidió con el Estado centralizado de Federico Guillermo I de Prusia y Ma. Teresa de Austria y expresaron su interés no solo por reformas a la economía nacional, sino también por una administración sistemática principalmente en el campo gubernamental.

" En qué extensión el pensamiento cameralista y sus prácticas se incorporaron a la administración como un cuerpo de conocimientos generales comparables a la Administración Pública contemporánea, puede juzgarse por los estudios de Osse, (siglo XVI) Zinche, (siglo XVII) y Justi, (siglo XVIII) que tuvieron influencia y popularizaron el vasto cuerpo de conocimientos y prácticas utilizables".(16)

(16) Galván, Escobedo
Op. Cit. p. 533 y 534.

El cameralismo fue una tecnología administrativa utilizada por funcionarios públicos que estudiaron cameralismo en la Universidad (cursos de economía y administración, adicionales a los estudios generales).

En un régimen centralista-militar, la eficiencia administrativa preconizada por los cameralistas tuvo como productos, la profesionalización del servicio público, la sistematización de las funciones públicas, la selección de funcionarios cameralistas, el ordenamiento -- legal de condiciones de trabajo y el perfeccionamiento de la capacidad y honestidad de los servidores públicos.

Muñoz Amato, al respecto, hace notar lo siguiente: "es muy significativa la labor de los cameralistas. Este grupo de profesores y administradores constituye la primera escuela en el desarrollo de la Administración Pública". (17)

LA REVOLUCION INDUSTRIAL

La Revolución Industrial que se produjo en Inglaterra como una etapa en el desarrollo del capitalismo moderno, "convirtió al mundo no sólo en interdependiente, sino en el dominio imperial de la idea occidental predominante y en un único ámbito de oferta y de demanda". (18)

(17) Muñoz, Amato Pedro. Introducción a la Administración Pública. F.C.E. México. 1963 p. 57

(18) Crossman, R.H.S. Op. Cit. p.150.

No surgió esta Revolución como cambio repentino; se inició al comenzar el siglo XVIII, completándose a mediados del siglo XIX, con transformaciones posteriores.

Gonnard, en su obra económica dice lo siguiente: "La transformación gradual de la industria inglesa antigua estaba contenida por la tradición, la costumbre y los reglamentos industriales de origen medieval y mercantilista. La evolución industrial siguió siendo más económica que técnica hasta 1760, aproximadamente, período de la constitución del Imperio colonial inglés, casi insignificante en 1700". (19)

La Revolución Industrial se manifestó en dos terrenos: el textil y el metalúrgico; el primero se afirmó desde el principio del maquinismo, a partir de 1760, generalizándose el sistema fabril y la concentración económico-geográfica, apareciendo en 1780 los industriales, en el concepto actual.

Gonnard, al citar a Mantoux, dice: "hizo notar (Mantoux), acertadamente que la mayoría de los progresos se debieron sobre todo al empirismo y al tanteo. Con el vapor aparecieron en escena más especialmente la ciencia". (20)

Se corrobora por lo antes expuesto, que la administra-

(19) Gonnard, Rene. Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Aguilar. Madrid. 1959. Quinta Edición. p.246

(20) Ibidem, p. 548.

ción como proceso, hasta esa época era empírica. La teoría científico-administrativa aún no tenía lugar en los dos campos de aplicación: el gubernamental y el privado.

Así, la Revolución Industrial estuvo acompañada de otra: la Revolución científica, y juntas dieron a Inglaterra poder económico basado en el monopolio de nuevos productos manufacturados.

En lo económico-político-social, la Revolución Industrial transformó los problemas de gobierno al surgir nuevas necesidades como la educación, que sólo era posible con la intervención directa del gobierno, y los industriales necesitaban trabajadores cada vez más, con mayor preparación.

Es conveniente hacer resaltar, que el hombre industrial de esa época era aceptado libremente en el seno de la clase gobernante que tomaba las decisiones, en su propio beneficio.

" El hombre de negocios de esa época, basaba su política en un fundamento religioso; predicaba el ahorro, el trabajo y la caridad como las bases morales del nuevo capitalismo, y amasaba su riqueza con el rígido sentimiento del deber. Creía que el desarrollo de sus empresas era como una vocación divina y que el sufrimiento y las miserias de sus trabajadores partían de un plan irrevocable que tenía el mismo origen" (21)

(21) Crossman, R.H.S. Op. Cit. p. 172.

" El obrar calvinista de esa época era de vida productiva racional, como si los adeptos fueran elegidos para la mayor gloria de Dios. Las consecuencias de ese obrar fueron hombres seguros de sí mismos en que el trabajar metódicamente fué un modo de ahuyentar la duda de ser o no elegido, y la convicción de que Dios ayuda a los que se ayudan a sí mismos, así como que el éxito es muestra de que Dios está con el que trabaja". (*)

" De ahí el espíritu de 'laboriosidad' y de 'avance' del protestante de esa época, según como se quiera decir, que no puede confundirse con el habitual significado de 'amor al mundo', o de ilustrado, ni con otro cualquiera". (22)

" El protestante consideraba el trabajo como meta, en sentido "profesional".... "el negocio con su continua actividad, para su vida resulta indispensable; en ello estriba la única motivación de su espíritu activo,.... ya que el hombre está hecho para el trabajo y no a la inversa.

" Para él (el protestante) el trabajo era profesión, la creencia de una misión impuesta por Dios, ...concepto ético-religioso, conciencia del deber en el desempeño de la labor en el mundo.... opuesto a la interpretación ética del catolicismo.... al haber acentuado los rasgos y tonos éticos, y de haber acrecentado el interés religioso

(*) Dr. Luis Aguilar. Seminario de los sábados. Metodología avanzada de las Ciencias Sociales. 9-VI-79.

(22) Weber, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Premia Editora. México. 1979. pág.27.

so otorgado al trabajo en el mundo, relacionándolo con la profesión".
(23)

La Administración de esa época, sin lugar a duda tuvo auge inusitado en el sector privado y si los industriales formaban la clase gobernante, en términos generales, la Administración era negocio puro y un medio para acrecentar sus fortunas personales y la del Imperio inglés "como bendiciones de Dios para su pueblo escogido".
(24)

Como es fácil comprender, al producirse las revoluciones científica e industrial, la corriente jurídica tradicional dejó de tener influencia decisiva, puesto que no contemplaba en su esfera de estudio legal, la nueva problemática científica, técnica y de eficacia y eficiencia en los órdenes económico, político, social y psicológico.

De la concepción administrativa abstracta -en que el objetivo era salvaguardar las exigencias formales de la actividad administrativa- se pasó a la concepción concreta del ser y de la investigación de la causalidad de la problemática administrativa y sus correspondientes efectos, lo cual dió como resultado la influencia y mayor desarrollo de corrientes de pensamiento que hicieron escuela al llenar las lagunas existentes en la realidad del ser del fenómeno administrativo.

(23) Weber, Max. La etica protestante y el espfritu... pág.38, 42 y 48-50

(24) Crossman, R.H.S. Op. Cit. p.173.

Mosher, en relación con el tema, dice: "El jurista y la Escuela de Derecho han aportado una contribución a la ciencia de la Administración, que no puede desconocerse.... pero el interés del jurista se ha quedado vinculado esencialmente a la forma más que a la esencia de la acción administrativa; su preocupación predominante, si no exclusiva, es sobre todo, la de examinar los presupuestos eminentemente jurídicos que concurren a determinarla. El Derecho, en suma, se ha preocupado principalmente del estudio de la patología administrativa, olvidándose del estudio de las causas de tal estado patológico". (25)

Para cerrar el caso, manifiesta en su obra: "Resumiendo, pues, la función del Derecho en el estudio de la Administración es, por sí misma, limitada, y esto se da incluso aún cuando se acepte el significado más amplio y sociológico de Derecho como sistema social.... La Administración, estudiada desde el punto de vista jurídico, se hace por consiguiente, una cosa abstracta y sus aspectos concretos quedan olvidados, aún cuando la norma contemple problemas administrativos, como la programación de una nueva actividad, la centralización y la descentralización, etc." (26)

(25) Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore.
Ciencia de la Administración. RIALP, Madrid. 1961 p.59

(26) Ibidem. p. 60-61.

LA COLONIZACION INGLESA EN NORTEAMERICA

La colonización inglesa en Norteamérica tuvo como fin básico el mismo de una empresa capitalista. Algunas de las colonias fueron ideadas y mantenidas por compañías creadas exprofeso y por particulares.

Las colonias inglesas, dice Crossman, "fueron positivamente una nueva Inglaterra pero sin aristocracia. La jerarquía descendía de los comerciantes más poderosos y de las grandes familias terratenientes, y el gobierno estaba exclusivamente en manos de las clases propietarias". (27)

Los colonos, con deseos de tolerancia religiosa e imbuidos por un elemento tradicionalista, reclamaron en un momento histórico derechos cívicos con sentimiento antibritánico.

Los ideólogos del movimiento de liberación fueron todos ellos expertos hombres de negocios. Al respecto, Crossman dice: "Norteamérica demostró que podía construirse una Constitución por el mismo proceso de gestión de negocios, y así (los expertos hombres de negocios que intervinieron en la redacción de la Constitución), construyeron una maquinaria de leyes gubernamentales que descansaba con exclusividad en el equilibrio contrabalanceado de los intereses huma-

(27) Crossman, R.H.S. Op. Cit. p. 102 y 103

nos y se concibió al Estado como un sencillo mecanismo capaz de sa
tisfacer sus propias necesidades. " (28)

El proverbio "time is money" englobó el concepto 'Admi
nistración', en lo gubernamental y en lo privado. Los principios mi-
lenarios de la administración empírica fueron buenos en la medida en
que hacían producir dividendos tanto en la actividad gubernamental co
mo en la privada. La Administración gubernamental estaba concebida
como un gran negocio que englobaba a todos los demás negocios. (*)

El factor eficiencia en los órdenes económico, político,
social y psicológico se convirtió en la finalidad del proceso que aun no
era considerado ciencia.

La corriente administrativa jurídico-tradicional dejó de -
tener influencia decisiva en la Administración, debido a que la nueva
problemática técnica y científica solo tomaba en cuenta la concepción
concreta del ser objetivo. Es en esa época en que, del empirismo se
pasó al análisis sistemático de todo el acontecer administrativo.

La corriente de un nuevo pensamiento administrativo con
base en la causalidad y en los efectos, tuvo lugar a pasos acelerados,
hasta hoy día.

(28) Ibidem. p. 109 y 114

(*) Ver la parte final del punto 5 del ensayo de Wilson, Woodrow,
reproducido por Waldo, Dwight. pág.43de este trabajo.

D) LA SITUACION CONTEMPORANEA

Se ha visto que desde la antigüedad, la Administración tuvo un sentido político y cumplió la función ambivalente de dominar y de proporcionar servicios. En la época de esplendor del Imperio Romano, la Administración tuvo identidad real dentro del orden político para ser objeto de estudio ordenado y de análisis sistemático, desenvolviéndose como un tema de la ciencia política.

Los cambios sociales que se produjeron en el pasado inmediato conllevan un cambio en la mentalidad del "nuevo humano" que buscaba su desarrollo individual. Un nuevo concepto de "explotación del hombre por el hombre" apareció en el escenario del mundo contemporáneo. La Administración dejó de ser privativa del poder gubernamental para convertirse en medio idóneo para una técnica y racional explotación por parte de una minoría que detentaba, paralelamente, el poder político y el poder económico.

La dominación del hombre político se hizo más amplia al aparecer la dominación del hombre económico. El Estado contemporáneo con un gobierno integrado por "hombres económicos" al frente de la dirección del mismo, imprimieron sobre el pensamiento político del cual eran depositarios, su pensamiento económico que les beneficiaba como élite superior.

La Administración Pública, como medio para ejercer el control y la dominación, se desarrolló a partir de la Revolución Industrial, como una esfera específica dentro del orden político; por ello, hasta fines del siglo XIX el pensamiento político asimilaba al pensamiento administrativo. Al respecto, el Dr. Omar Guerrero dice: - "Creemos razonable afirmar que el estudio especializado de la Administración Pública, con antelación a la obra de Woodrow Wilson (1887) es casi inexistente. Más bien su estudio estaba prácticamente olvidado o se efectuaba circunstancialmente. Algunos filósofos políticos o cronistas de la época, intentaron caracterizar de alguna manera la organización y el funcionamiento de la Administración Pública. Esos esfuerzos, si bien aislados y dispersos, constituyen, no obstante, el antecedente relativamente especializado de la Administración Pública con temporánea". (29) Y continúa diciendo: "No obstante, esos pensadores (Bodin, 1530-1596, Hobbes 1588-1679, Stuart Mill 1799-1873 y Tocqueville, 1805-1859) estaban en la época teórica de identificación de objeto (de la Administración Pública), no de su definición; percibieron el fenómeno, pero no lo trataron como un campo de estudio específico". (30)

De la identificación del objeto de la Administración Pública al desarrollo de su estudio teórico como campo específico, sólo estarían de por medio muy pocas centurias. En otras palabras, de la -

(29) Guerrero, Omar. Op. Cit. p.22

(30) Ibidem. p. 28.

situación de no contarse socialmente, con los elementos básicos para que la Administración Pública tuviera un carácter específico, en poco tiempo, de la descripción del fenómeno se pasó a la formación del campo teórico para el estudio y análisis estructurado y ordenado.

En el campo de los negocios, la Administración tuvo un adelanto amplificado, especialmente en el sector industrial en donde tuvo lugar el desplazamiento del empirismo por una concepción científica de toda la fenomenología industrial, incluyendo la Administración como el medio idóneo para explotar con eficiencia no solo a las máquinas, sino la actividad humana en su sentido lato.

El politólogo norteamericano Woodrow Wilson, descendiente de los colonizadores ingleses que antaño llegaron a esas tierras, trató la Administración, por primera vez, como objeto específico de estudio, planteando la integración de una ciencia de la Administración, fuera de la esfera de la ciencia política.

Con Wilson, según el criterio de algunos tratadistas, tiene inicio la etapa ortodoxa de los estudios administrativos contemporáneos que tuvo lugar entre 1887 (año en que Wilson publicó su ensayo 'Estudio de la Administración') y 1945 en que la etapa política es la primera evolución de la Administración Pública.

Dwight Waldo, en su obra, reproduce el ensayo de Wilson.

Por razón de espacio, es imposible reproducirlo íntegramente, pero los conceptos importantes son los siguientes:

- 1.- " El objeto del estudio de la Administración es descubrir, en primer lugar lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo, cómo ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto tanto de dinero como de energía (eficiencia).
- 2.- " La ciencia de la Administración es el último fruto de un estudio de la ciencia de la política, la cual se inició hace unos dos mil doscientos años. Es un hijo de nuestro propio siglo, casi de nuestra misma generación.
- 3.- " La Administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa; el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.
- 4.- " La razón por la cual las tareas administrativas han de ajustarse de una manera tan estudiada y sistemática a normas de política cuidadosamente proba

das, es por que tenemos ahora lo que nunca habíamos tenido antes: una ciencia de la Administración.

5.- " Antes, en el gobierno había pocos amos y ahora tiene amos a montones. Las mayorías ahora lo dirigen; ahora el gobierno debe seguir los deseos de una nación y tales deseos van ampliándose rápidamente para convertirse en nuevos conceptos de los deberes del Estado. La Administración está en todas partes tomando en sus manos nuevas empresas. Es por ello por lo que debe haber una ciencia de la Administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus 'negocios' menos comerciales, que enderece y purifique su organización.

6.- " Es una cosa tenida casi por axiomática entre nosotros que el presente movimiento denominado de reforma del servicio civil debe, una vez realizado su primer propósito, extender sus esfuerzos para mejorar, no solo el personal, sino también la organización y los métodos de nuestros cargos de gobierno; porque es evidente que su organización y métodos necesitan mejorar casi tanto como su personal.

- 7.- " El campo de la Administración es un campo de negocios.
- 8.- " El objeto del estudio administrativo es liberar los métodos ejecutivos de la confusión y carestía del ex perimento empírico y colocarlos sobre cimientos que descansan honradamente en principios estables.
- 9.- " La Administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política; las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Una clara visión de la diferencia entre los dominios de la ley constitucional y los de la función administrativa no debe dejar lugar a errores.
- 10.- " La Administración Pública es la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público: Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración.
- 11.- " Los vastos planes de actuación gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de tales planes sí que es administrativa .
- 12.- " Hemos de preparar mejores funcionarios como aparato del gobierno. Si hemos de poner nuevas calde-

ras y graduar los fuegos que impulsan nuestra maquinaria gubernamental, no hemos de dejar que las viejas ruedas, juntas (empaques), válvulas y bandas rechinen, zumben y estallen al funcionar movidas por la nueva fuerza. Debemos poner nuevas partes funcionales ahí en donde se advierte la menor falta de fuerza y de ajuste.

- 13.- " El ideal para nosotros es un servicio civil ilustrado, competente y con facultades bastantes para actuar con sentido y energía, pero tan íntimamente conectado con la ideología popular, por medio de elecciones y constantes consultas al pueblo, que que de fuera de cuestión toda posible arbitrariedad o un espíritu de clase". (31)

El Dr. Omar Guerrero dice: " Con Wilson, la ciencia administrativa nació sin un fondo académico, sin antecedente alguno, como una disciplina sin pasado, como construcción artificiosa montada sobre "principios" apriorísticos de pretendida validez universal. Esta actitud equívoca sería fuente para la inspiración de los ideólogos de la empresa privada y, en menor medida, para algunos pensadores de la Administración Pública.

(31) Waldo, Dwight. Administración Pública. Editorial Trillas. México. 1967 p. 84-95 (Síntesis).

El inicio de la etapa ortodoxa, con Wilson, destacó la - dicotomía política-administración y el empeño por encontrar en la ciencia el principio central del proceso administrativo". (32)

El movimiento de administración científica cronológica- mente inmediato a Wilson sería el que inspirara los elementos opera- tivos para el funcionamiento eficiente de la Administración, y serían Taylor y Fayol quienes tuvieran una influencia decisiva al organizar científicamente el trabajo y comprender con conocimiento de causa y efecto la problemática operativa e introducir cambios de fondo en las condiciones en que la Administración interviene.

La nueva concepción de la Administración, orientada a la consecución de (eficiencia) de la acción administrativa, tuvo aplicación, dice Mosher, "en el sector privado, en un principio, y después adap- tada a la Administración Pública, en las primeras décadas del presen- te siglo" (33), realizándose adelantos sustanciales en el conocimiento de la fenomenología administrativa, mediante el análisis científico lle- vado a cabo.

En 1903, Frederick W. Taylor, presentó ante la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos un documento sobre los "Princi- pios científicos de la administración de talleres". En 1907 volvió a presentar ante la misma Sociedad, sus "Principios de la Administra-

(32) Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 34-35

(33) Mosher y Cimmino. Op. Cit. p. 67.

ción Científica", la cual ya había sometido a experimentación en diversas empresas públicas y privadas. (34)

En 1911, al publicar Taylor sus "Principios de la Administración Científica" hizo una gran aportación de principios administrativos como son la Dirección (Management), el adiestramiento, formación y especialización del personal directivo y operativo, la planeación y programación, la inspección y control, el análisis de procedimientos, la medición del trabajo, las pruebas de aptitud y los incentivos.

Mosher hace notar que la escuela taylorista "defendió el tipo del hombre económico, concebido según un modelo que responde únicamente a objetivos materialistas y a criterios de tipo utilitario: objetivo, la eficiencia impuesta autoritariamente desde la cúspide a los subordinados, en cuanto al cómo hacer. La mente, conciencia y personalidad del "hombre económico" considerado unidad elemental al igual que materia prima o equipo de trabajo, fueron factores excluidos del modelo tayloriano, mecanicista y frío".(35)

Ello se corrobora cuando al leer la Obra de Taylor, al referirse al peón manejador de hierro en lingotes, dice: "no es ninguna persona extraordinaria que cueste mucho encontrar, se trata sencillamente de un hombre más o menos del tipo del buey, tardó tanto física como mentalmente. No se debió a la iniciativa ni a la originali-

(34) Jiménez, Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. F.C.E. México. 1963 p.64

(35) Mosher y Cimmino. Op. Cit. p. 68 y 71. Síntesis.

dad de tal individuo el que él mismo haya hecho una gran labor diaria, sino al conocimiento de la ciencia de manejar hierro en lingotes, establecida por alguna otra persona que se la ha enseñado". (36)

Al inicio de su obra, Taylor enuncia que "el objeto principal de la Administración, ha de ser asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados". (37)

" Probablemente la mayoría de los lectores de esta obra dirán que todo esto no son más que teorías. Por el contrario, la teoría o filosofía, de la Administración científica está comenzando a ser comprendida, mientras que la Administración en sí ha experimentado una evolución paulatina que abarca un período de casi treinta años".(38)

Explicó también que, "en términos generales, el mejor tipo de administración actualmente en uso, puede definirse como una administración en la que los trabajadores dan su mejor iniciativa y, a cambio de ella, reciben de sus patrones algún estímulo especial. Este tipo de administración recibirá la designación de "administración de iniciativa e incentivo" para distinguirla de la Administración científica, o "Administración de labores", con la que ha de compararsele.

(36) Taylor W. Frederick. Principios de la Administración Científica. Editorial Herrero Hnos. México. 1961. p.117-118

(37) Ibidem, p. 19

(38) Ibidem, p. 33

Bajo la primera administración, todo el problema queda, prácticamente en manos del trabajador, mientras que en la segunda, una buena mitad está a cargo de la dirección (management)". (39)

Fayol, en su obra "Administración Industrial y General" fue quien por primera vez, al enunciar las operaciones esenciales que se desarrollan en las empresas, hizo especial énfasis en el sexto grupo: las operaciones administrativas, distintas de las operaciones técnicas, comerciales, financieras, de seguridad y de contabilidad, que - - existen siempre en la empresa simple o compleja, pequeña o grande.

De las primeras cinco operaciones o funciones dijo: "Ninguna de las cinco está encargada de articular el programa general de acción de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar los esfuerzos, de armonizar los actos...; estas operaciones (las administrativas del sexto grupo) constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de Administración y cuyas atribuciones y límites están bastante mal definidos... Por todo lo cual, he adoptado la definición siguiente:

ADMINISTRAR, es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar" (40)

En relación con lo que actualmente se conoce como función Integración (de personal, en especial) Fayol decidió:

(39) Taylor W. Frederick. Op. Cit. p. 39 y 42

(40) Fayol, Henri. Administración Industrial y General. Edit. Herrero Hnos. México. 1961. p. 136

" el reclutamiento, la formación del personal y la constitución del -
cuerpo social, que incumben a la Administración interesan en el más
alto grado a la Dirección." (41)

La definición que hizo de cada uno de los componentes de
la Administración, en esencia, no ha cambiado hasta hoy, como cuer-
po doctrinal de los principios de la ciencia administrativa:

- Prever.- Es escrutar el futuro y articular el programa
de acción.
- Organizar.- Es constituir el doble organismo, material
y social de la empresa.
- Dirigir.- Es hacer funcionar el personal.
- Coordinar.- Es relacionar, unir, armonizar todos los
actos y todos los esfuerzos.
- Controlar.- Es procurar que todo se desarrolle de -
acuerdo con las reglas establecidas y las órde
nes dadas.

La doctrina fayolista tuvo inicio en 1900 al presentar sus
fundamentos metodológicos en la sesión de clausura del Congreso Inter
nacional de Minas y Metalurgia. Años después, en 1908, con motivo
del Congreso Cincuentenario de la Sociedad de la Industria Minera, -
amplió la doctrina con los procedimientos administrativos.

Con posterioridad, otros tratadistas como Urwick, Gulick,
White y Newman, utilizarían también las mismas funciones básicas.

(41) Fayol, Henri. Op. Cit. p. 136.

William H. Newman, en su obra "Acción Administrativa", adicionó la función "suministro de recursos", separando la constitución del cuerpo social (todo lo relativo a personal), de la función Dirección, como Fayol lo había determinado originalmente.

La nueva concepción, que diferenciaba los factores de la producción empresarial, en recursos materiales y personal, dió lugar a especialidades concretas en razón de la división del trabajo, que ha tenido repercusiones positivas, en la práctica.

El Lic. Duhalt Krauss representa gráficamente el proceso administrativo, en forma circular, para dar idea de unidad del mismo, a manera de rueda en movimiento, cuyo eje es el objetivo o propósito de la Administración.

ESQUEMA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO Y LAS FUNCIONES GENERICAS QUE LO INTEGRAN



1. **Planeación**, o determinación de lo que se va a hacer. Supone tres etapas: la investigación, la previsión y la planeación, propiamente dicha. La investigación como búsqueda diligente y sistemática de hechos o principios; la previsión parte de los resultados de la investigación, para señalar los cursos posibles de acción, esto es, indica lo que puede hacerse; y la planeación consiste en escoger uno de esos cursos posibles de acción, es decir, señala lo que debe hacerse.

2. Organización, o distribución del trabajo que es necesario realizar para llevar a cabo los planes, precisando a cada unidad o miembro del grupo su autoridad y responsabilidad. Establecimiento de un sistema de relaciones y comunicaciones entre ellos.
3. Integración o suministro de los recursos materiales y financieros así como del personal necesario.
4. Dirección y Ejecución, o conducción de los componentes del grupo hacia el logro de los objetivos; supone la toma de decisiones y la supervisión de los subordinados.
5. Control, o verificación de que la ejecución y los resultados coinciden con los planes, registrando las desviaciones para tomar las medidas correctivas.
6. Coordinación, o sincronización y orientación del esfuerzo del grupo para darle unidad de acción. La coordinación está presente en todos los demás elementos del proceso administrativo, y de acuerdo con Terry, "fundamentalmente la coordinación debe ser el resultado de ejecutar eficazmente el proceso administrativo".

(*)

Jiménez Castro, al referirse al fayolismo, dice: "con los principios científicos de Fayol se inició una nueva etapa importantísi-

(*) Esquema y definiciones tomadas de la obra del Lic. Miguel Duhalt Krauss "La Administración Pública y el desarrollo en México".
ANAP, A.C. México. 1970 p. 18-21

ma en la evolución de la Administración como ciencia, puesto que - adquirió cuerpo doctrinal y es el primer eslabón de una nueva disciplina que establece su propia escuela. La aplicación del "fayolismo", nombre con que se conocen esos principios científicos, adquiere universalidad y un gran ámbito. (42)

Además, agrega Jiménez Castro, "el fayolismo tuvo también una tercera expansión en sus postulados al completar y profundizar su fundador, los principios de su doctrina para hacerla universal y aplicable al campo de la Administración Pública y es así como - Fayol en los últimos años de su vida se dedicó preferentemente a escribir sobre ese segundo ámbito, con el objeto de "industrializar" al Estado para hacerlo eficiente", toda vez que, según dijo Fayol, "No hay una doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado; no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria valen para el Estado y recíprocamente". (43)

Wilbois y Wanuxen, discípulos de Fayol, acerca del taylorismo y fayolismo, escribieron en 1919: "Las dos doctrinas se presentan como dos soluciones de un mismo problema: el de la fuerza humana. Las diferencias aparecen a medida que los tayloristas se elevan hacia el órgano directivo y los fayolistas descienden hasta la mano de obra.

(42) Jiménez, Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. F.C.E. México 1963 p. 62

(43) Ibidem, p.62-63

" Por su parte, el mismo Fayol, en el II Congreso Internacional de Organización Científica del Trabajo, celebrado en Bruselas en 1925, dijo que las dos teorías eran aspectos de un mismo problema, y las aparentes discrepancias son semánticas, por falta de un vocabulario internacional uniforme y que por lo tanto, ambas teorías podían complementarse". (44)

Con posterioridad a Wilson, Taylor y Fayol, muchos trata
distas norteamericanos ampliaron y enriquecieron los estudios de la Administración, haciéndola evolucionar a grandes pasos con las natura
les corrientes de pensamiento filosófico-social de cada generación.

En contraste con la etapa ortodoxa de los estudios admi
nistrativos contemporáneos, dice el Dr. Omar Guerrero, "En la nueva época no existe una orientación preponderante ni un paradigma que uni
fique a la comunidad científica. Mas bien, los tres enfoques que la in
tegan ostentan fuerzas equivalentes y, en ausencia de un paradigma, tesis esencialmente compartidas.

" El enfoque de la política pública, agrupa a Leonard White, John Gaus, John Pffifner, Marshall Dimock, Paul Appleby, Roscoe Mar
tin y Wallace Sayre.

" La teoría política de la Administración Pública, agrupa a Dwight Waldo, Frederick Mosher, Fritz Morstein Marx y sus colegas

(44) Jiménez, Castro Wilburg. Op. Cit. p. 66-67

políticos Key, Leiserson, Millet, Vieg y Stone.

" Finalmente, la orientación conductualista, agrupa a -
Herbert Simon, James March y Morton Grodzins.

" El elemento común que vincula las tres orientaciones es el repudio a la "vieja Administración Pública", al mismo tiempo coinciden en el postulado de consolidar el campo sobre la consideración de supuestos políticos. La diferencia, en este sentido, no emerge de la identificación del objeto, sino en la forma de enfocarlo; las dos primeras orientaciones se inclinan por la ubicación del estudio en el marco de la ciencia política, mientras que la tercera lo considera propio de la ciencia del comportamiento." (45)

A partir de 1946, la etapa política de los estudios administrativos, continúa diciendo el Dr. Guerrero, significa la consolidación de la Administración Pública como una disciplina definida y con cierto grado de autonomía; consiste en una época que favorece el encuentro de la Administración Pública con un ambiente institucional, - académico y profesional que le es innato: constituye el reencuentro - con la tradición del pensamiento vinculado hasta antes del siglo XIX. Es el período que posibilita las condiciones más favorables y los factores más estimulantes para la consecución de un acuerdo en consenso entre los tratadistas, con relación a lo que es el objeto y estudio de la Administración Pública." (46)

(45) Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 49

(46) Ibidem. Op. Cit. p. 56.

" Racionalidad y cooperación son dos premisas básicas sobre las cuales se erige la acción organizada y dirigida de la Administración Pública. Racionalidad, cooperación, organización y dirección son atributos esenciales que definen el objeto y estudio de la Administración Pública, pero considerada dentro del orden político porque os tenta un carácter público.... En este sentido el objeto de estudio que da identificado cuando se define la Administración Pública como "la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno", concepto de Waldo que tiene mucho en común con la noción de "gobierno en acción", de Wilson." (47)

En la actualidad, en la comunidad administrativa, existen dudas y pesimismo originadas por la crisis de identidad y de precisión de las fronteras de la Administración Pública; crisis de identidad "que comprende las facetas de estudio, enseñanza y práctica ya que, como lo observa Lyal, E.A. en su obra "La enseñanza y práctica de la - Administración Pública", el término Administración Pública es usado para la disciplina y la profesión, y desorienta el sentido de su enseñanza; emerge la incertidumbre entre educar y adiestrar: ha sido tradicional el interés por "enseñar para" adiestrar y ha sido despreocupación de lo realmente importante, "enseñar acerca", educar. En este sentido, la enseñanza, como la formulación teórica, han recibido el impacto negativo de la avalancha sobre sus fronteras, de las más va-

(47) Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 6 y punto 3 del ensayo de Wilson, Woodrow, reproducido por Waldo Dwight. pág. de este trabajo.

riadas disciplinas.... que ha contribuido en forma significativa a la desintegración del campo de estudio". (48)

Esa crisis a la que se ha hecho referencia, ha traído consigo el que para entenderse la comunidad estudiosa de la Administración, convencionalmente, indique cuándo hace referencia a la disciplina teórico-científica y cuándo, al proceso o función material, cuando menos, puesto que, como dijo el Lic. Duhalt Krauss (*) la "Administración Pública puede entenderse de modos distintos: como una disciplina científica, como un conjunto de técnicas, como una actividad de los órganos del Estado; y agregó: Las distinciones anteriores parecen obvias, sin embargo, pasadas por alto, frecuentemente son causa de malentendidos y controversias, al no precisarse el sentido en que se utilizan los términos."

Para hacer resaltar su aseveración, el Lic. Duhalt agregó: "Salvo que expresamente se diga otra cosa, en este trabajo entendemos como "administración pública", la actividad, y de ninguna manera el organismo....

También, el Lic. Fernando Solana, en un ensayo titulado "La Reforma de la Administración Pública Mexicana", formulado en 1964 para la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, al definir la

(48) Guerrero, Omar. Op. Cit. p. 65

(*) Conferencia sustentada el 7 de mayo de 1964 en la actual Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. (notas en mimeógrafo, pág. 1 y 2).

Administración Pública, dijo: "Generalmente, se aplica este concepto a las actividades que desarrollan los organismos del Poder Ejecutivo La teoría jurídica entiende por Administración Pública, principalmente, la acción del Poder Ejecutivo. No así la teoría de la ciencia de la Administración. Administrar es crear y/o conducir una organización hacia sus objetivos. Administración científica es la técnica para crear y/o manejar una organización cuando se hace uso de los conocimientos y los métodos científicos". (*)

Para la finalidad que interesa en este trabajo, no se ahondará en la controversia teórico-académica, al respecto de la Ciencia de la Administración y de la Administración Pública. Por razones prácticas será analizada objetivamente la Administración Pública Federal de nuestro medio, a partir del Estado mexicano con sus atribuciones y funciones para alcanzar sus fines, en que el Gobierno, con poder político-administrativo, realiza múltiples actividades, y es por voluntad del pueblo que estamos constituidos en una República representativa, democrática y federal, unidos en una Federación con el Supremo Poder dividido para su ejercicio en Legislativo y Judicial.(Arts. 40 y 49 Constitucionales), y depositado el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art.80 Constitucional), quien, entre otras facultades, tiene la facultad de nombramiento (Art. 89 Constitucional), del personal público que integra el -

(*) Solana, Fernando. "La Reforma de la Administración Pública Mexicana. Ensayo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1964.

aparato administrativo, dividido en órganos de competencia.

Desde esta visual realista la Administración Pública Federal de México será analizada ambivalentemente -aún cuando en forma superficial-, como función Ejecutiva sometida al principio de legalidad, formalmente realizada por el Poder Ejecutivo Federal, y materialmente, como proceso de "ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (49)

Al respecto de las funciones, el Dr. Fraga dice: "El estudio de la teoría de las funciones del Estado, tiene como antecedente la teoría política de la división de poderes, que es donde aquella deriva.

"La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos". (50)

Se puntualiza que las funciones que el Estado lleva a efecto, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza: unos que producen consecuencias jurídicas (como el acto jurídico que produce un efecto de derecho al crear o modificar el orden jurídico existente) y otros que sólo producen consecuencias de hecho (como el acto material, constituido por hechos naturales o voluntarios, que no trascien-

(49) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.
Edit. Porrúa. México. 1975. p. 63

(50) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 28

den al orden jurídico. (*)

De las tres funciones básicas que el Estado mexicano realiza, se enfatizará, por razón del tema, sólo sobre la función administrativa, que formalmente es realizada por el Poder Ejecutivo Federal; misma que desde un punto de vista material u objetivo, por su naturaleza intrínseca, "es la (actividad) que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales". (51)

En relación con el Poder Ejecutivo Federal, el Dr. Fraga se expresa en los siguientes términos: Este Poder "puede apreciarse - bajo un doble aspecto, como Gobierno o Poder Político y como Poder Administrativo. Como Gobierno o Poder Político se define por la situación que guarda dentro del Estado, en relación a éste y a los demás Poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. Como Poder Administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos". (52)

El segundo aspecto, es el que básicamente será analizado en detalle, toda vez que es por medio de la función administrativa que el Estado, fundamentalmente, satisface los intereses colectivos. Con ese

(*) El orden jurídico está constituido por el conjunto de situaciones jurídicas que existen en un momento dado y en un medio social determinado. Las situaciones jurídicas, a su vez, están formadas por un conjunto de derechos y obligaciones.

(51) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 23

(52) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 65

objeto, continúa diciendo el Dr. Fraga, el Estado "se organiza en una forma especial adecuada, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. Esa organización especial constituye la Administración Pública." (53)

El mismo autor cita de André Molitor los siguientes criterios: "La Administración Pública, formalmente, es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y materialmente, es la actividad de este organismo público considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión!"

Su consideración, en relación con el criterio formal, es que la Administración Pública es la parte quizá importante del Poder Ejecutivo, en el que se haya depositada la soberanía del Estado, y adiciona lo siguiente: "La Administración Pública, al igual que los - tres Poderes, no tiene una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado". (54)

Hasta aquí, en abstracto, han sido tratados diversos conceptos como fines, atribuciones y funciones del Estado, y especifica-

(53) Fraga, Gabino. Op. Cit. p.119

(54) Fraga, Gabino. Op. Cit. p.119.

mente, función administrativa y Administración Pública (Ver el esquema sintético de los fines, atribuciones y funciones del Estado mexicano).

Los conceptos 1 a 5 sin la existencia del humano (personas físicas, trabajadores, concepto 6), no existirían; de aquí que la premisa " El humano es alfa-omega de todo", tenga validez total, ya que efectivamente, sólo el humano es capaz de crear, transformar y destruir con propósitos determinados y con conocimiento -aun rudimentario-, de causa y efecto, en su lucha diaria por la subsistencia y la satisfacción de sus múltiples necesidades.

El Estado, como entidad abstracta, sin el insumo básico que lo integra, que es el humano, ninguna actividad en lo genérico y ninguna función en lo específico, podría realizar.

Las funciones estatales que se exteriorizan por medio de actos jurídicos o materiales, solo pueden ser llevadas a cabo por humanos. El Estado, como ente impersonal, nunca podría hacerlo por sí mismo. Por ello, toda actividad estatal, toda administración pública (en su sentido material) depende y sólo puede ser realizada por personas físicas.

La función administrativa, con la cual, fundamentalmente, el Estado satisface los intereses generales de la colectividad, la realiza

ESQUEMA SINTETICO DE LOS FINES,
ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL
ESTADO MEXICANO

1	<u>El Estado Mexicano, para cumplimentar sus fines político-administrativos, sociales y económico,....</u>
2	<p><u>Realiza, con base en sus atribuciones: (medios para alcanzar sus fines)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - de mando, de coacción o de policía - de fomento y regulación de las actividades económicas de los particulares - de servicio público y seguridad social - de intervención mediante su gestión directa en la vida económica, cultural y social del país, <p><u>una compleja y funcional actividad estatal</u></p>
3	<u>La actividad estatal, dividida en tres funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional (que son las formas para el ejercicio de las atribuciones), se exterioriza por medio de actos jurídicos y materiales.</u>
4	<p><u>La función administrativa, en particular, puede ser analizada desde los puntos de vista formal y material:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>formalmente</u>, es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo Federal. - <u>materialmente</u>, es la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.
5	<u>Es por medio de la función administrativa que el Estado Mexicano, fundamentalmente, satisface los intereses generales de la colectividad; con ese objeto se organiza en una forma especial que constituye la Administración Pública Federal (el aparato administrativo gubernamental), integrado por órganos administrativos.</u>
6	<u>Son las personas físicas (trabajadores al servicio del Estado) funcionarios y empleados, quienes objetivamente "realizan" la competencia legal de los órganos de la Administración Pública a los que formalmente están adscritos. En otras palabras, son seres humanos quienes ejercitan la competencia formal de los órganos, y forman y exteriorizan la voluntad del Estado Mexicano.</u>

Cuadro esquemático formulado
con base en la obra Derecho
Administrativo del Dr. Gabino
Fraga.

zan personas, que en nuestro medio son designadas legalmente como "trabajadores al servicio del Estado", y son quienes, objetivamente, ejercitan la competencia legal del órgano al que están adscritas formalmente, en una relación de jerarquía y con una división del trabajo más o menos funcional.

El aparato administrativo gubernamental integrado por órganos (*) requiere de personas que ejerciten la competencia formal de los mismos, y formen y exterioricen la voluntad del Estado.

Esas personas denominadas genéricamente "trabajadores al servicio del Estado", que Weber, denomina genéricamente como - burocracia, el Dr. Fraga los define como "titulares de los órganos, personas físicas que tienen, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del - Estado, y sólomente desde este último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que al órgano corresponden. La persona física puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y tiene, además de la voluntad que - ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales".(55)

(*) Esferas de competencia; unidades abstractas de carácter permanente, creadas, transformadas y anuladas por el Gobierno del Estado en virtud de normas legales.

(55) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 123 y 128.

Del nombre genérico de titulares de los órganos, el Dr. Fraga cita de Bielsa la siguiente subdivisión:

- a) Funcionario.- Supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que dá al titular del órgano, un carácter representativo.
- b) Empleado.- Sólo supone una vinculación interna que - hace que el titular solo concurra a la formación de la Administración Pública. (56)

Desde el momento en que de hecho y de derecho existen funciones estatales realizadas por humanos, y que la función administrativa -que es la que interesa en este estudio- la realiza el Poder Ejecutivo Federal en su doble aspecto de Poder Político y Poder Administrativo, la realiza a través de una organización especial denominada Administración Pública Federal, con el objeto de satisfacer, primordialmente, los intereses colectivos, mediante la ejecución de actos jurídicos y materiales, es necesario que la organización denominada Administración Pública Federal, con sus objetivos o propósitos definidos, y con sus metas, tenga un orden con inicio en el insumo principal: los trabajadores, sean estos funcionarios de alto y de medio nivel o personal técnico u operativo.

(56) Fraga, Gabino. Op. Cit. p.130.

De existir, en principio, un orden para la participación cooperativa y el esfuerzo del conglomerado, weberianamente denominado burocracia, los fines del Estado en general y el cumplimiento de los objetivos y de las metas de la Administración Pública, en particular será factible que sean alcanzados.

La " Administración del personal al servicio del Estado, mediante la tecnología conocida como funciones genéricas de la Administración, y las específicas de la función Integración de Personal, en particular, así como de otras técnicas y sistemas de apoyo, posibilita que las acciones en nombre del Estado, por parte de los servidores públicos, tengan eficacia (.) orgánica y eficiencia(..) desde el punto de vista humano, colectiva e individualmente.

La actividad eficaz del Estado sólo es posible en la medida en que, para integrar el cuerpo social de la Administración Pública, sean conseguidas (reclutadas, seleccionadas y nombradas), personas - eficientes que posean la aptitud y la actitud necesarias para cumplir con eficacia los fines político-administrativos del Estado.

- (.) del lat. efficax. - acis
adj. poderoso para obrar, activo, que logra hacer efectivo un propósito o intento. Capacidad político-administrativa para dar respuesta a las demandas sociales.
- (..) del lat. efficientia.
sustantivo femenino. Virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Acción con que se logra este efecto. Simple relación lineal de insumos a productos (relación costo-beneficio)

2.- LA UBICACION DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Ubicar a la Administración de Personal en el contexto de la Política y de la Administración Pública es posible hacerlo ahora, al tenerse algunos elementos importantes que a manera de común denominador tienen existencia en todas las etapas del escenario cronológico, convencionalmente expuesto.

Desde la prehistoria se le presentó al grupo humano, la necesidad de unir esfuerzos para sobrevivir, y un proceso perfectamente definido tuvo lugar: uno de los integrantes del conglomerado, posiblemente el más fuerte en lo físico, de hecho tomó la dirección del grupo, pasando a desarrollar el papel dual de dominador y de gufa, tomando decisiones por propio poder, que en una u otra forma afectaron a todos los demás.

Al paso del tiempo, el grupo primario evolucionó, creciendo y transformándose; en vez de un sólo jefe-gufa informal, pero aceptado por el conglomerado social por conveniencia o por necesidad, pero al fin "con una justificación" (57) habría, al frente del grupo tribal, "con dominio legitimado por la fuerza de la costumbre o tradición

(57) Weber, Max. La Política como Vocación. Sobretiro de la Revista Ciencias Políticas y Sociales. Nos. 16 y 17, Año V, 1959. p.244 y 245. "Si los dominados han de obedecer la autoridad, ¿cuándo y por qué han de obedecer los hombres? ¿En qué justificaciones in ternas y en qué medios externos descansa este dominio?"

del eterno ayer, o por el don de la gracia (carisma), un gobernante (profeta, líder guerrero o gran demagogo)." (58) quien, al no serle posible ejercer por sí solo el papel de gobernante único, daría participación en el poder a algunos de sus allegados, si bien él seguiría detentando el poder político total, y sus colaboradores formarían un cuerpo con reconocimiento social: los funcionarios que actuarían en nombre del gobernante, integrando la élite en el poder en que estaría el mando jerárquico, pero bajo la sombra del poder tomarían decisiones en relación con las demandas y necesidades del pueblo; en otras palabras, "administrando públicamente" en el sentido de servir, cuidar y regir a la comunidad tribal.

Esta acción gubernamental empírica, al paso de milenios se enriquecería con las experiencias de la praxis, al organizar, dirigir y controlar ejércitos, construir obras, cobrar impuestos, impartir justicia, levantar censos, etc.

El dominio organizado mediante la administración continua, condicionaría la obediencia legitimada en virtud de la 'legalidad' y de la competencia funcional basada en reglas racionalmente creadas. - "Este sería, -dice Weber-, el dominio ejercido por el gobernante (detentador del poder político), y por todos los funcionarios portadores del poder (en menor grado), que se parecen al dominador (gobernante) en este aspecto". (59)

(58) Weber, Max. La Política como Vocación. p.245

(59) Weber, Max. La Política como Vocación. p.245!

El salto estaba dado; de sólo la dirección, en la prehistoria , como elemento primario, se pasó a otras etapas del proceso administrativo, en el pasado remoto: La organización, el control y los rudimentos de la planación.

De hecho la administración de personal, aún cuando en forma elemental, se hizo necesaria para poder efectuar con cierto éxito, las actividades gubernamentales inherentes a la guerra, la construcción de obras, el cobro de los impuestos y otras no menos importantes.

Como es fácil deducir, los principios del "proceso administrativo", en la realidad han sido universales en su aplicación, sin importar el sistema gubernamental de que se trate. En la antigüedad, algunos pueblos tuvieron "administraciones públicas" avanzadas. La aplicación del proceso de referencia, cada vez más pulido por aproximaciones sucesivas, tuvo resultados altamente positivos. Al diversificarse las operaciones gubernamentales, como son las de contabilidad, las de seguridad, las financieras, comerciales y técnicas, un principio más se adicionó al proceso administrativo: la coordinación, principio sin el cual todas las operaciones gubernamentales hubieran sido un caos.

En estas condiciones, es posible concluir que, desde el pasado remoto, la operación administrativa gubernamental de muchos

pueblos antiguos como el chino y el egipcio, pusieron en práctica to dos los principios del actualmente denominado "proceso administrativo": había dirección jerarquizada, planeación, control, organización y coordinación. La administración de personal no tuvo autonomía, sino que formó parte de la dirección y organización del poder político.

Fue algunos miles de años más tarde, cuando, al florecer la actividad de los particulares, surgiría la "administración privada", que también utilizaría las operaciones básicas: contables, financieras, comerciales y administrativas. Esta última, con todos sus principios ancestrales, sería la "administración privada" que tendría como objetivo el lucro en beneficio personal.

En las dos grandes culturas, griega y romana, la Administración Pública obtuvo identidad dentro del orden político y fue en el Imperio Romano en donde se desarrolló el significado magno, conceptual e institucional de la Administración como hasta ahora se le conoce.

Es en el pasado inmediato y su unión coyuntural con la situación contemporánea, específicamente con las revoluciones industrial y científica, cuando la Administración tuvo desarrollo en el sector privado y con ello, el sentido de negocio, mismo concepto que los colonos ingleses llevarían al Norte de América. .

En los Estados Unidos de Norteamérica, convertido en un país cada vez más poderoso en todos los órdenes, gracias al sentido práctico de negocio en la vida, la Administración tuvo un adelanto definitivo y el factor eficiencia se convirtió en la finalidad del proceso administrativo milenarío que en plan de negocio tuvo aplicación en las actividades de los sectores público y privado.

A fines del siglo pasado y principios del presente, el sector industrial del país citado, fue el campo en que primeramente tuvo lugar el desplazamiento del empirismo administrativo, por la concepción científica de la fenomenología industrial.

En las dos primeras décadas de este siglo XX, Taylor - en los Estados Unidos y Fayol en Francia, serían quienes tuvieron influencia decisiva en la Administración, al organizar científicamente el trabajo, y sus "principios" serían, en lo subsecuente, las bases doctrinales de los principios administrativos, con criterio científico.

En relación con "los recursos humanos", Taylor se limitó a dirigirlos. Fayol, por el contrario, dió mucha importancia a la constitución del cuerpo social de la organización y dijo "que interesaba en el más alto grado a la dirección".

En la actualidad, el proceso administrativo, -debido a la especialización a que se ha llegado socialmente, en todos los órdenes-

sólo ha tenido una adición: la integración de recursos materiales y de personal, siendo de interés en este trabajo la integración de personal al servicio del Estado.

La función especializada de proporcionar personal a la - organización formal, en este caso, a la Administración Pública Federal, se encuentra atribuida, fragmentadamente, a uno de los órganos (la Dirección General de Personal) que integran la dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

El órgano en cuestión, en la realidad tiene diferentes denominaciones, ubicaciones formales y consecuentemente diferentes jerarquías. El objetivo de los órganos de Administración de Personal, se tiene la idea de que es el mismo en todos los casos, sin embargo, las funciones substancialmente difieren en todos ellos, aún cuando las normas jurídicas que a manera de "reglas de juego" guían la actuación de las genéricamente denominadas "Unidades de Administración de Personal", son las mismas, en lo general (a nivel macro-legal), y distintas en lo específico (a nivel micro, reglamentario y de procedimientos en las dependencias).

Si bien las actividades sustantivas de las Unidades de - Administración de Personal, son de carácter eminentemente técnico, las relaciones de éstas con las demás unidades que tienen atribuciones diversas en la estructura organizativa de la dependencia, y con otras de las demás dependencias, las hace estar inmersas en la red de re-

laciones político-administrativas de la Administración Pública.

Las acciones de las Unidades en cuestión y de las entidades y mecanismos que intervienen en lo que convencionalmente se ha denominado "Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal," repercuten en el Sistema de Administración Pública Federal del que forman parte, y consecuentemente, también repercuten en el Sistema Político, integrante a su vez, del Suprasistema social, - que es el más incluyente. (*)

A su vez el Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, es influido en principio por el Sistema de Administración Pública y por el Sistema Político, además por otros Sistemas como el cultural, económico, jurídico, etc. que forman parte del Suprasistema social.

(*) Al respecto, ver el punto 4, Capítulo IV, de la Primera Parte, de este trabajo.

CAPITULO II
EL FENOMENO BUROCRATICO

1. - El concepto 'fenómeno burocrático'.
2. - Algunos puntos de vista acerca de la burocracia.
3. - La burocracia federal de México.

CAPITULO II

EL FENOMENO BUROCRATICO

1.- El concepto 'fenómeno burocrático'.

El concepto 'fenómeno burocrático' sugiere y denota muchas cosas. Para el ciudadano común significa, por ejemplo, perder miserablemente el tiempo en la ventanilla de una oficina gubernamental, en donde quien atiende el servicio abandona su puesto sin dar al público explicación alguna, sin que ninguna de las personas que están dentro sin desarrollar actividad alguna o simplemente platicando o leyendo el diario, se digan continuar prestando el servicio a las personas que haciendo "cola" se encuentran fuera; y si se les insta a hacerlo, se niegan aduciendo que no es su problema ni su responsabilidad. Puede significarle también al cuidadano propietario de una casa en esta Capital, tener disgustos graves en una serie de ventanillas de la Tesorería del Distrito Federal, en donde, la actitud de quienes están encargados de los cobros, las aclaraciones y los recargos, deja mucho que desear, puesto que "nada saben y nada quieren aclarar" por que carecen tanto de información como del espíritu de servicio para hacerlo, optando por el camino más sencillo: que el causante pague lo que equivocada o arbitrariamente han determinado "los que están dentro", o que los propios causantes sean los que prácticamente lleven resuelto el problema, presentando las pruebas (a la entera satisfacción de

los burócratas) de que, por ejemplo, un cobro por concepto de agua o de predial es improcedente debido a errores o negligencia de otros burócratas que también "están al servicio del Estado pero no del pueblo", mismo del que forman parte.

Lo expuesto hace referencia a la conducta de quienes físicamente integran la maquinaria administrativa del Estado, a la que la Dirección General de Estudios Administrativos, desde 1971, hipotéticamente le encontraba un origen: "La actitud de los empleados y funcionarios no está siempre condicionada por una vocación de servicio. Por lo mismo, el término "burocracia" se usa a menudo como sinónimo de lentitud, corrupción, mal trato, incapacidad de superación y divorcio entre el servidor público y el interés común." (60)

Leemans (61) se refiere a los trabajadores como grupo cuando dice: "Para bien o para mal, la imagen de la burocracia se expresa a menudo como un conjunto amplio y cohesivo de personas, desinteresadas del público y sin consideración de las necesidades de la sociedad".

Si el ciudadano común (el que no tiene la oportunidad de tener recomendaciones) quiere hacer valer "sus derechos", debe re-

- (60) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México. 1977. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental No. 4. pág.135
- (61) Leemans, Arne F. Cómo reformar la Administración Pública. F.C.E. México. 1977. pág.32.

signarse a perder horas o días, haciendo colas, innecesariamente, en diferentes ventanillas de diversas oficinas y soportar el mal trato de los "burócratas", hacer escritos diversos y entrevistarse con diversos jefes de Oficina y de Departamento que se encierran y no atienden al público más que determinadas horas, en determinados días de la semana, y sólo a un muy limitado número de personas, con el riesgo de que algunas veces la audiencia se suspende por que el jefe "salió a acuerdo". (*)

Para el investigador, el concepto burocracia tiene una acepción distinta de la del ciudadano a que antes se hizo referencia.

Para efecto de este trabajo, el concepto "fenómeno burocrático" debe ser producto no de la impresión sugerente, sino del análisis a fondo, razón por la que debe comenzarse con el libro básico: el diccionario común o especializado que tienen la ventaja de ser concretos, para comenzar a dejar de tener dudas o por el contrario, tener mayores dudas e investigar más a fondo el asunto que interesa:

Fenómeno.- Substantivo masculino. Palabra de origen latino, phaenomenon, y ésta del griego φαινόμενον de φαίνω aparecer, manifestarse. "Toda apariencia o manifestación, tanto del orden material como del espiritual".

(*) quejas de varias personas recopiladas por el autor del presente trabajo. Los subrayados y entrecorillados son el denominador común de las mismas.

Burocrático.- Adjetivo. Perteneciente o relativo a la burocracia, y ésta del verbo transitivo bureaucratie, de bureau, oficina o escritorio, y el griego κρατος, poder, con dos acepciones: Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado y/o clase social que forman los empleados públicos.(62)

Se refiere, de lo antes expuesto, que 'fenómeno burocrático' es la apariencia o manifestación de lo relativo a la burocracia, clase social integrada por los empleados públicos, que influye con su poder escritorial u oficinesco, en los asuntos del Estado.

Dos palabras que significan mucho y en términos generales, poco dicen, pero que al ser analizadas en relación con la realidad histórica, es susceptible poder captarse un sentido racional, - amplio o restringido, del concepto.

La palabra burocracia, prácticamente es de reciente creación (siglo XIX) y los usos de la misma fluctúan entre lo académicamente neutro y lo francamente peyorativo, que se ha generalizado en su utilización común a manera de adjetivo calificativo amplio, aplicable a una polifacética gama de situaciones: lentitud, despotismo, incapacidad, irresponsabilidad, rigidez, incompetencia, concentración, formalismo, ineficiencia, etc. etc.

(62) Diccionario de la lengua española. Decimoctava edición. Espasa-Calpe. Madrid. 1956. p. 212 y 615.

2. - ALGUNOS PUNTOS DE VISTA ACERCA DE LA BUROCRACIA.

Giglioli, Pier Paolo (63), en un ensayo publicado en 1976, hace referencia a la ambigüedad del término burocracia "que nació - con una fuerte connotación negativa al inicio del siglo XIX, y prontamente se difundió en muchos países europeos, originando polémica por atacar el formalismo, la alta sociedad, el espíritu de cuerpo de la Administración Pública y el régimen autoritario, en especial el de - Alemania.

"El uso del término se institucionalizó mayormente en el lenguaje común para referirse críticamente a la proliferación de normas y de reglamentos, al ritualismo, al freno de la iniciativa personal, a la limitación de razonamiento; en una palabra, a la ineficiencia de las grandes organizaciones públicas y privadas.

"Una segunda acepción del término, también negativa, se derivó del pensamiento marxista; si bien Marx se ocupó sólo marginalmente del asunto, utilizó el término al tratar lo relacionado con la construcción del partido y el Estado socialista y el problema de la - organización de un aparato burocrático fuerte y acendrado.

" Rosa Luxemburgo, al inicio del presente siglo, entró, en polémica con Lenin acusándolo de sofocar la espontaneidad revolucio-

(63) Bobbio N. y Matteucci N. Dizionario di politica. Editorial U.T.E.T. Torino, Italy. 1976. p. 116 y 117. (Síntesis, - Traducción libre).

naria de la clase obrera, al enfrentarle la férrea organización burocrática del partido.

" Mas tarde, Trotzki criticó al aparato burocrático del partido comunista volchevique, afirmando que propiciaba la formación de un estrato privilegiado interno en el gobierno socialista.

" Estas tesis fueron relevantes en las polémicas de la nueva izquierda, que identificaron al burocratismo y al dirigismo centralizado como el verdadero degenerador del socialismo, por propiciar la progresiva rigidez del aparato partidista y estatal, contrario a la expectativa de democracia a partir de la base.

" En el curso del siglo XIX se delineó una tercera concepción del término 'burocracia', que implicó un sentido técnico-jurídico tratando el complejo de estudios y aspectos científicos de la Administración, vertidos en el sistema burocrático a la manera del aparato administrativo prusiano organizado monocrática y jerárquicamente. Esta nueva concepción dió origen a una teoría y una práctica de la Administración Pública sustentada en la mayor eficiencia posible, con resguardo de la especificación precisa de las competencias, esfera delimitada de atribuciones y criterios definidos para el ascenso en la carrera.

" Las tres acepciones del término burocracia (disfuncionalidad organizativa, antidemocracia de los aparatos participativos, partido

y Estado, y técnica de la Administración Pública), confluyeron en el vocabulario de las ciencias sociales modernas, dando origen a una extraordinaria proliferación conceptual.

"Frente a la ambigüedad del término burocracia, algunos estudiosos, recientemente han llegado a considerar la conveniencia de que el término quedara descartado del lenguaje científico moderno. Tal conclusión pesimista puede ser todavía evitada si se toma como punto de referencia la conceptualización de Max Weber, que considera a la burocracia como una variante específica moderna para dar solución a un problema general de la Administración."

Moheno, Ma. Teresa (64), en un ensayo de actualidad, dice: "el antecedente reciente de la moderna burocracia se remonta a las cortes reales de Europa a principios de la alta Edad Media, formadas en parte por vasallos que integraban el séquito militar del gobernante y realizaban funciones administrativas para su servicio. Los gobernantes emplearon a estos vasallos -funcionarios- en los diversos cargos de la corte real (entre otros, los encargados de la organización y superintendencia de abastecimientos, recursos financieros, vestido, caballos, comunicaciones, escritos, etc.).

"Con el tiempo se produjo una separación, por lo que se refiere al personal y a la ubicación, entre los cargos de la casa del

(64) Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México. 1978. pág. 179-181 (Síntesis).

rey y los correspondientes cargos del gobierno.

"Desde un punto de vista organizativo, este proceso fué en parte consecuencia de la importancia y complejidad de los asuntos del gobierno. Al ensancharse el territorio gobernando y aumentar la variedad de los asuntos, las casas de los reyes y de los príncipes - aumentaron de tamaño, pues tenían que proveer de alojamiento, comida y vestido no sólo a los funcionarios, sino también a los miembros de su familia y a sus criados privados. Los cuerpos de funcionarios llegaron a ser demasiado numerosos para mantenerlos de este modo y entonces, los funcionarios comenzaron a vivir en casas propias y a ser pagados en metálico, en vez de en especie. El servicio a un gobernante a través de un cargo en el que se unían funciones cortesanas y responsabilidades oficiales, pronto significó dignidad y prestigio social.

"Todos los funcionarios reales llegaron a formar la baja nobleza, en contraste con la alta nobleza, investida para un ejercicio autónomo de la autoridad sobre una base hereditaria. Sin embargo, la línea divisoria no era clara y estable, de manera que los altos funcionarios reales utilizaban sus puestos para independizarse cada vez más del gobernante en cuanto a la dirección de los asuntos del gobierno y para su propio provecho. La feudalización y la venalización del cargo público facilitaron la subdivisión y segregación de las cortes, ya que

representaron un distanciamiento del sistema de servicio personal al señor gobernante.

"En consecuencia, los gobernantes europeos recurrieron pronto al empleo de clérigos, con el fin de obtener los servicios de personas de confianza que poseyeran cualidades útiles para el trabajo administrativo. Por razón de su celibato, los clérigos no tenían interés directo en utilizar su posición para aumentar su patrimonio personal, ... pero, por otra parte, hubo otro problema: en todos los conflictos entre los señores gobernantes y la Iglesia, la subordinación de los clérigos a la autoridad eclesiástica comprometía su lealtad como servidores reales. Así pues, hacia fines del siglo XV, los clérigos fueron reemplazados en su mayoría, por seculares educados en la Universidad, como juristas y humanistas.

"El empleo de seculares especializados introdujo y aumentó en gran manera la práctica del empleo público como relación contractual basada en unas condiciones estipuladas de servicio, a cambio de un salario, y susceptibles de cancelación por cualquiera de las partes. Esto representó, evidentemente, un paso hacia adelante en el proceso de burocratización.

"La subdivisión de funciones en el servicio a un señor, la eventual separación de los funcionarios, de la corte, el empleo de juristas de formación universitaria y la transformación de los interven-

tores militares en funcionarios civiles, son algunos antecedentes de - la moderna burocracia".

El Dr. Carlos Sirvent (65), al respecto del tema, en uno de sus ensayos dice:

" El concepto burocracia se refiere a un fenómeno que si bien se presenta en diferentes situaciones históricas, adquiere peculiaridades, funciones y desarrollos que no son comunes a todas las burocracias; por eso, lo peculiar no corresponde más que a explicaciones limitadas históricamente.

"El concepto general de burocracia se refiere a la necesidad que tienen las organizaciones de establecer el trabajo administrativo separado de cualquier otra función (por ejemplo, la función política), con el objeto de mantener la vigilancia y dirección de la organización.

"Como fenómeno histórico, la burocracia se refiere al cuerpo administrativo que tiene en sus manos la organización, ya sea de - las unidades económicas, políticas y sociales."

Max Weber (66), al tratar los tipos de dominación de un pueblo, por una autoridad, debido a diversos motivos; desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines, en que el mínimo necesario de obediencia está

- (65) Sirvent, Carlos, La burocracia. ANUIES. México. 1977. pág. 8-15 (Síntesis)
 (66) Weber, Max. Economía y sociedad. Tomo I FCE. México. 1977. p. 177-179 (Síntesis).

en relación directa con un interés (externo o interno, lo cual es esencial en toda relación auténtica de autoridad), enfatiza que "toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere normalmente de un cuadro administrativo. Este cuadro viene a ser la probabilidad confiable de que se dará una actividad dirigida a la ejecución de los ordenamientos generales y mandatos concretos de la autoridad, por parte -- del grupo de hombres cuya obediencia se espera.

" El cuadro administrativo puede estar ligado a la autoridad, por la costumbre, por motivos afectivos, por interés material o por motivos ideales (con arreglo o valores), lo cual determina en gran medida, el tipo de dominación.

" Por regla general, los motivos del cuadro administrativo, puramente materiales y racionales con arreglo a fines, están unidos a los motivos afectivos racionales con arreglo a valores... pero, la costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos - puramente afectivos y de valor, no pueden representar los fundamentos en que la autoridad que domina, confía. Normalmente está condicionado otro factor: la creencia en la legitimidad (*). ... y según sea la clase de legitimidad pretendida, es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación y también sus efectos, como se muestra en los tres cuadros - interpretativos del suscrito, presentados a continuación:

(*) Legitimidad que, como dice Weber, debe considerarse sólo como una probabilidad, la de ser tratada como tal y mantenida en una proporción importante... por que, ni con mucho ocurre que la - obediencia a una dominación esté orientada primariamente por la creencia en su legitimidad.

CUADRO I
DOMINACION DE CARACTER TRADICIONAL

Tipo de dominación	Fundamento primario de la legitimidad	Tipo de obediencia	Tipo de cuadro administrativo destinado a garantizar la obediencia	Carácter que toma el ejercicio de la dominación	Efectos
De carácter tradicional.	La santidad de ordenaciones y poderes de tiempos heredados de tiempos lejanos (desde tiempo inmemorial) creyéndose en ella en méritos de esa santidad. Creencia cotidiana en las tradiciones que rigen desde tiempo remoto y en la legitimidad de los señalados por esa tradición, para ejercer la autoridad tradicional.	Se obedece a la persona del soberano tradicionalmente determinado. Los mandatos del Señor son legítimos, en parte, por la fuerza de la tradición que señala inequívocamente el contenido de los ordenamientos, así como su amplitud y sentido, y por arbitrio libre del Señor, que descansa en la limitación, por principio, de la obediencia por piedad.	Originalmente, cuando la dominación tradicional es de tipo gerontocrática y patriarcal, no existe un cuadro administrativo personal del imperante. Este es tanto más dependiente de la voluntad de obediencia de sus iguales, cuanto que carece de un cuadro administrativo. Los compañeros por la fuerza de la tradición son sus "iguales" y deben obediencia al imperante, pero no a normas positivas estatuidas. En una segunda etapa, con la aparición de un cuadro administrativo (y militar) personal del Señor -- constituido por "servidores" (súbditos) la dominación tradicional tiende al patrimonialismo (extremo del arbitrio libre y de la gracia). Las relaciones del cuadro administrativo para con el soberano están determinadas por la fidelidad personal del súbdito, obediéndose a la "persona" soberana. Cuando la dominación patrimonial tiene la forma de dominación estatal, determinados poderes de mando y sus correspondientes prohabilidades económicas están apropiadas por el cuadro administrativo; el soberano está limitado permanentemente para seleccionar el cuadro debido a que la capa estatal se apropia de los cargos, de los medios administrativos materiales y de los poderes políticos, por los miembros individuales individuales del cuadro, merced a arriendo, prenda, venta o privilegio.	La "asociación de dominación" es primariamente una asociación de piedad determinada por una comunidad de educación. El Señor imperante está de terminado en virtud de reglas tradicionalmente recibidas. Los dominados no son miembros de la asociación, sino "compañeros tradicionales" (en una primera etapa) y "súbditos" del Soberano en una segunda etapa. El soberano es "Señor personal" que dispensa favores, otorga o retira su gracia libérrima por inclinaciones o antipatías personales o por decisión puramente personal. Lo que fue derecho proeminente entre iguales, lo convierte el imperante en su derecho propio, apropiado como cualquier otro objeto de posesión.	En la primera etapa. (gerontocracia y patriarcalismo) no es posible la creación deliberada de nuevos principios, por de claración. Sólo cuentan como elementos de orientación en la declaración del derecho, los testigos de la tradición: "precedentes y jurisprudencia". En la segunda etapa (patrimonialismo) el soberano no procede según principios personales de justicia con un contenido ético material o los de la conveniencia utilitaria.

CUADRO 4
DOMINACION DE CARACTER CARISMATICO

Tipo de dominación	Fundamento primario de la legitimidad	Tipo de obediencia	Tipo de cuadro administrativo destinado a garantizar la obediencia	Caracter que toma el ejercicio de la dominación	Efectos
<p>De carácter carismática</p>	<p>Un deber de los llamados, en méritos de la vocación y de la corroboración a reconocer alguna cualidad al carismático.</p> <p>El reconocimiento al carismático crea un deber. El reconocimiento nace de la entrega a la revelación, la reverencia por el héroe, la confianza en el jefe, por parte de los dominados; reconocimiento que se mantiene por corroboración de las supuestas cualidades carismáticas, siempre originariamente por medio del prodigio.</p>	<p>Es, psicológicamente una entrega plenamente personal y plena de fe, surgida del entusiasmo o de la indignación y la esperanza.</p> <p>Entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella -- creadas o reveladas.</p> <p>Se obedece por razones de confianza personal en la heroicidad, ejemplaridad, revelación, dentro del círculo en que la fe en el carisma tiene validez.</p>	<p>El cuadro administrativo de los imperantes carismáticos no es burocrático y menos que nada una burocracia profesional.</p> <p>La selección del cuadro no tiene lugar, sino que se es elegido a su vez, por cualidades carismáticas; es sólo el llamamiento por el carismático según su propia inspiración fundada en la calificación carismática del vocado.</p> <p>No hay sueldo, colocación, destitución, carrera, ascenso, ni jerarquía; sólo intervenciones del jefe si hay insuficiencia carismática del cuadro administrativo, -- bien en lo general, bien para un caso dado o eventualmente cuando se le reclame.</p> <p>Los discípulos o secuaces viven (originariamente) con el carismático en comunismo de amor (estimación) o camaradería.</p> <p>El héroe militar y su séquito buscan botín.</p> <p>El jefe carismático de partido busca apoyo material para su poder.</p>	<p>La dominación carismática se opone, igualmente, en cuanto fuera de lo común y extracotidiano, tanto a la dominación racional como a la tradicional.</p> <p>Este tipo de dominación subvierte el pasado (dentro de su esfera) y es en este sentido específicamente revolucionaria. No conoce ninguna apropiación del poder de mando, sino que es legítima en tanto que el carisma personal rige por su corroboración, es decir, en tanto que encuentra reconocimiento y ha menester de ella, los hombres de confianza, discípulos, séquito, seguidores; y sólo por la duración de su confirmación carismática.</p>	<p>No existen reglamentos formales, preceptos jurídicos abstractos, ni aplicación racional del derecho.</p> <p>El caudillo, héroe, profeta o jefe, santidad, crea, exige nuevos mandamientos por la fuerza de la inspiración, por la revelación o en méritos de su voluntad concreta de organización reconocida en virtud de su origen por la comunidad de creyentes, guerreros y prosélitos.</p>

CUADRO 3
DOMINACION DE CARACTER RACIONAL

Tipo de dominación	Fundamento primario de la legitimidad	Tipo de obediencia	Tipo de cuadro administrativo destinado a garantizar la obediencia	Carácter que toma el ejercicio de la dominación	Efectos
De carácter racional.	Creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones, a ejercer la autoridad legal.	Se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia.	<p>Las relaciones del cuadro administrativo para con el dirigente, se determinan por el deber objetivo del cargo, obedeciéndose a disposiciones estatuidas.</p> <p>El cuadro administrativo <u>burocrático</u> está integrado por funcionarios individuales, los cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. personalmente libres; se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, 2. en jerarquía administrativa rigurosa, 3. con competencias rigurosamente fijadas, 4. en virtud de un contrato o nombramiento, o sea sobre la base de libre selección según, 5. calificación profesional que fundamenta su nombramiento, por medio de pruebas o del diploma que certifica su calificación, 6. son retribuidos en dinero con sueldos fijos y con derecho a pensión las más de las veces; son revocables. Su distribución está graduada en relación con el rango jerárquico, la responsabilidad del cargo y el principio del decoro estamental, 7. ejercen el cargo como única o principal profesión, 8. tienen una carrera o perspectiva de ascensos por años de ejercicio, o por servicios, o por ambas cosas, 9. trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo. 	<p>Los dominados son "miembros" de la asociación estatal.</p> <p>El dirigente ejerce la autoridad según los principios formales de justicia y equidad.</p> <p>La dominación burocrática es específicamente racional en el sentido de su vinculación a reglas discursivamente analizables.</p> <p>Quien ejerce la autoridad es un "superior" jerárquico.</p>	La creación de "nuevas reglas de juego" es deliberada y de acuerdo con un principio de legalidad, a fin de que sean consideradas legítimas por los miembros de la asociación estatal.

En relación con los anteriores cuadros esquemáticos, ha ce notar Weber que el que ninguno de los tipos ideales de dominación legítima acostumbra darse límpidamente en la realidad histórica, no - debe impedir la fijación conceptual en la forma más pura posible de su construcción. Más tarde habrá de considerarse la transformación del carisma puro al ser absorbido por lo cotidiano, y de esa manera se hará mayor la conexión con las formas empíricas de dominación. Pero aún entonces tiene validez para todo fenómeno empírico e histórico de dominación, "que nunca constituye un libro abierto" en donde todo se aclare. Y la tipología sociológica ofrece al trabajo histórico concreto por lo menos la ventaja de poder decir en el caso particular de una forma de dominación, lo que en ella hay de carismático, de carisma hereditario, de carisma institucional, de patriarcal, de burocrático, etc., o bien, en lo que se aproxima a uno de esos tipos; aún cuando se está muy lejos de creer que la realidad histórica total se deje "apresar" en ese esquema de conceptos.

De una concepción racional de la burocracia como es el análisis weberiano, se pasará ahora a una concepción influenciada por la emotividad de Deutscher (67), el cual dice:

" No es fácil abordar el problema de la burocracia; en - esencia este problema es tan viejo como la civilización misma, aún

(67) Deutscher, Isaac. Las raíces de la burocracia. Editorial Anagrama. Barcelona. 1969. p. 9-10 (El subrayado lo hizo el suscrito).

cuando la intensidad con que ha aparecido a la vista de los hombres ha variado grandemente según las épocas.

" Hay que calar muy hondo para hallar las causas más profundas -las causas primeras- de la burocracia, al objeto de ver cómo y por qué esta lacra de la civilización ha alcanzado proporciones tan aterradoras". Y continúa diciendo: "El término (burocracia) sugiere el dominio del "bureau", del aparato, de algo impersonal y hostil que ha adquirido vida y poder sobre los seres humanos. En el lenguaje diario también hablamos de los burócratas sin alma, refiriéndonos a los hombres que integran ese mecanismo. Los seres humanos que gobiernan el Estado parece como si carecieran de alma, como si fueran meros dientes del engranaje (de ese mecanismo). En otras palabras, nos enfrentamos aquí, de lleno y directamente, con la reificación de las relaciones entre seres humanos, con la aparición de vida en mecanismos, en cosas.

"Existe grán dificultad en pasar de las meras apariencias (*) a la entraña misma de la relación entre Estado y sociedad, entre el aparato que gobierna la vida de una comunidad y la comunidad misma.

" La dificultad estriba en lo siguiente: La apariencia no es solo apariencia, sino también parte de la realidad. La sociedad se siente enajenada del Estado, a la vez que inseparable de él. El Estado (*) Del fenómeno, de la manifestación, como antes quedó anunciado.

es la carga que oprime a la sociedad, y también es el angel protector de la sociedad, sin el cual no puede vivir.

" Algunos de los más oscuros y complejos aspectos de la relación entre sociedad y Estado se reflejan clara y curiosamente cuando decimos "ellos", refiriéndonos a los burócratas que nos gobiernan; "ellos" que nos gravan con impuestos, 'ellos' que hacen las guerras; expresamos un sentido de impotencia, de enajenación del Estado; pero somos conscientes de que sin el Estado no habría vida social, de desarrollo social, ni historia. La dificultad en distinguir la apariencia, de la realidad, estriba en esto: la burocracia desempeña ciertas funciones que son obviamente necesarias e indispensables para la vida social; sin embargo, también desempeña funciones que teóricamente - pueden calificarse de superfluas." (68)

Retoma lo relativo a las raíces de la burocracia, para - decir: "Son ciertamente tan viejas como nuestra civilización, o incluso más viejas todavía, pues se hallan enterradas en la frontera entre la tribu comunista primitiva y la sociedad civilizada. Es ahí donde encontramos el más remoto aunque muy distante antecedente de las masivas, elaboradas y burocráticas máquinas de nuestra época. Ellas se manifiestan en el preciso instante en que la comunidad primitiva se divide en conductores y conducidos, organizadores y organizados, directores y dirigidos. Cuando el clan y la tribu empiezan a darse cuenta de que

(68) Deutscher, Isacc. Op. Cit. p.10-12 (Síntesis).

la división del trabajo aumenta el dominio del hombre sobre la naturaleza y su capacidad para hacer frente a sus necesidades, descubrimos entonces los primeros gérmenes de burocracia que se convierten asimismo en el más temprano preludio de una sociedad clasista."(69)

Von Mises (70) no condena a la burocracia; sólo señala lo que significa la gestión (métodos y procedimientos) burocrática. Para Von Mises los términos "burócrata, burócratico y burocracia" constituyen claras invectivas, y al respecto hace notar: "Estas palabras se aplican siempre con una connotación oprobiosa. Siempre implican una crítica despectiva de personas, instituciones y procedimientos .

"El burócrata no accede al cargo mediante elección de los votantes, sino que es nombrado por otro burócrata. La burocracia no es más que una consecuencia y un síntoma de cosas y de cambios mucho más profundamente arraigados.

"Hemos podido constatar que la delegación de poder constituye el principal instrumento de la dictadura moderna.

"Quienes critican a la burocracia cometen el error de dirigir sus ataques contra un síntoma solamente y no contra la raíz del - mal.

(69) Deutscher, Isaac. Op. Cit. p. 17

(70) Von Mises, . Ludwig. Burocracia. Unión Editorial, S.A. Madrid. 1974. p.13

"No distinguen si los innumerables decretos que rigen cada aspecto de las actividades de los ciudadanos, se derivan directamente de una ley votada por el Congreso o (tiene su origen) en una Comisión o Departamento gubernamental al que se la ha conferido la facultad mediante una Ley.

"Así, los funcionarios no son ya servidores de los ciudadanos sino amos y tiranos irresponsables y arbitrarios.

" El culpable no es el burócrata, sino el sistema político. Pero el pueblo soberano tiene todavía libertad para deshacerse de este sistema"(o de aminorarlo hasta los límites deseados y necesarios).
(71)

Al desarrollar este punto inmediato anterior, expresa que:
"La burocracia es el instrumento (del Gobierno del Estado) para ejecutar los planes (gubernamentales); pero la gente es injusta cuando juzga al burócrata individual por los vicios del sistema. La falla no radica en las personas que llenan las oficinas (gubernamentales). Estas personas son tan víctimas como los demás (el pueblo), de esta forma de vida. Lo malo es el sistema, no las personas que le sirven. Un gobierno no puede hacer nada sin oficinas y sin métodos burocráticos. Y como la cooperación social no puede funcionar sin un gobierno, una cierta dosis de burocracia es siempre indispensable.

" Lo que la gente rechaza no es el burocratismo en cuanto tal, sino la intromisión de la burocracia en todas las esferas de la vida y de la actividad humanas.

" Hay, no obstante, cierto fundamento en la queja general contra los métodos y los procedimientos burocráticos, ya que sus fallas indican los defectos esenciales de cualquier (sistema gubernamental)". (72)

Acerca del origen y del objetivo de la gestión burocrática, Von Mises expresa: "la burocracia y los métodos burocráticos son muy viejos, pues tienen que estar presentes en el aparato administrativo de todo gobierno cuya soberanía se extiende sobre una amplia - área.

" (En la antigüedad), el jefe de una pequeña tribu se encontraba, por lo general, en condiciones de concentrar en sus manos todo el poder Legislativo, Administrativo y Judicial. Su voluntad era ley. Era a la vez, legislador, ejecutor y juez. Pero cuando ese jefe ha tenido éxito al aumentar el tamaño (del área bajo su poder, y aumentado también el número de los súbditos, transformándose en poderoso jefe), por carecer de ubicuidad, tiene que delegar en subordinados - (personas de su confianza), parte de su poder. Estos delegados suyos que actúan en su nombre, conviértense de hecho en (pequeños jefes)

(72) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. pág. 33.

locales, sólo nominalmente sujetos al poderoso jefe supremo que les ha designado.

" El poderoso jefe supremo tiene el poder de deshacerse de ellos en cualquier momento, (caso de ser necesario debido a exceso de discrecionalidad o por pérdida de confianza) pero tendrá por fuerza, que nombrar a otro y eso no constituye un remedio.

" (El poderoso jefe supremo), al intentar delimitar los poderes de su delegado, formula directrices e instrucciones precisas, - que indican lo que el subordinado debe hacer. La libre discrecionalidad del delegado, queda limitada formalmente por un código, decreto o estatuto. Ahora, el primer deber del delegado y subordinado del poderoso jefe supremo, es cumplir lo establecido. El principal interés radica en adaptarse a las normas reglamentarias. Se transforma en burocrata cuando la primera virtud del delegado administrador, consiste en cumplir con lo establecido". (73)

Al tratar la burocracia en el Estado Moderno, Von Mises hace notar: "El Estado Moderno fue edificado sobre las ruinas del feudalismo. Sustituyó la supremacía de una multitud de insignificantes príncipes y condes por la dirección burocrática de los asuntos públicos, sobre una base legal y constitucional."

(73) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. p. 61-62 (Síntesis).

"En el Estado Moderno actual,....la democracia implica la soberanía de la Ley. Si no fuera así, los funcionarios serían déspotas irresponsables y arbitrarios, y los jueces cadés inconstantes y caprichosos (sin estar sujetos a normas inflexibles de derecho). En una comunidad democrática, la Administración (Pública) se haya vinculada no sólo por la Ley, sino también por el presupuesto, (porque) control democrático equivale a control presupuestario.

"La gestión burocrática significa, en un sistema democrático, Administración estrictamente acorde con la ley y con el presupuesto". (74)

Von Mises mismo, dice ocuparse de la burocracia (para su estudio) "como principio de técnica administrativa.... y de organización.... y la gestión burocrática se limita al cumplimiento de reglas detalladas establecidas por la autoridad superior.

" La tarea del burócrata consiste en ejecutar lo que las reglas le ordenan hacer.

Define la gestión burocrática como "el método aplicable a la conducción de asuntos (públicos) administrativos, cuyo resultado no se refleja como valor contable del mercado", sin que eso quiera decir que la gestión afortunada de los asuntos públicos no tenga un valor, sino que "no tiene un precio en el mercado o no puede expresarse"
(74) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. pág. 30-63 y 65(Síntesis).

se objetivamente en términos monetarios", (75) lo cual en lenguaje llano indica eficacia como capacidad de respuesta a demandas sociales y no eficiencia en el sentido de costo-beneficio.

Por supuesto, -dice Von Mises,- "en la Administración Pública de cualquier país, existen fallas que saltan a la vista. A veces la gente se sorprende por el grado de la mala Administración. Pero si se quiere ir al fondo (del asunto), se concluirá que no se trata sencillamente del resultado de negligencias o de falta de competencia (de los burócratas), sino de especiales condiciones políticas e institucionales en el intento de solucionar problemas que no tienen solución (fácil) y satisfactoria". (76)

El profesor Peter Blau, (77) al respecto del tema tratado, es objetivo cuando enuncia: "El tipo de organización apto para la realización de tareas administrativas en grande escala, mediante el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos, es lo que se llama una burocracia. Este concepto, entonces, se aplica a los métodos de organización cuya finalidad es perfeccionar la eficiencia de la Administración, cosa que generalmente se obtiene; aún cuando la burocratización tiene un efecto negativo; produce ineficiencia; genera sus propios antagonismos.

(75) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. p.67 y 69.

(76) Ibidem. p. 71

(77) Blau, Peter M. La burocracia en la sociedad moderna. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1962. p. 11-12.

Más adelante, hace referencia a las características básicas de la organización burocrática: "la especialización, la autoridad jerarquizada, el sistema de reglas y la impersonalidad". (78)

Pero, continúa diciendo Blau "el estudio de la burocracia necesita regirse por una orientación teórica y localizarse en la investigación de casos empíricos.... lo cual ayuda a clasificar y perfeccionar la comprensión teórica de esta estructura social y su funcionamiento.

"Más que considerar la burocracia como un sistema administrativo con características particulares, es mejor seguir un camino diferente del de Weber y analizar la burocracia en términos de sus propósitos. La burocracia, entonces, puede definirse como una organización que lleva al máximo la eficiencia administrativa, cualesquiera que sean sus características formales; un método institucionalizado de organizar la conducta social en interés de la eficiencia de la Administración". (79)

Cuando se establece una organización con el propósito explícito de realizar objetivos específicos, se espera que la rija el principio de la eficacia.

Una organización basada sobre este principio es lo que se

(78) Blau, Peter M. Op. Cit. p. 18

(79) Ibidem. p. 26 y 62.

llama una burocracia. Así definida, la forma de organización burocrática es fundamentalmente diferente tanto de la forma democrática como de la autocrática. En ella (en la burocracia) no predomina el deseo de la mayoría ni las preferencias personales de un dirigente, sino el juicio racional de los expertos. (80)

Por último, hace notar que "La proliferación de las burocracias amenaza de diversas maneras a la democracia. Sin embargo, aún cuando pudiéramos abolirlas, nos resistiríamos a hacerlo, por no perder los beneficios que nos proporcionan. Si queremos valernos de burocracias eficientes, debemos hallar métodos democráticos para controlarlas. De otro modo, ella (la burocracia) nos esclavizará a nosotros" (81)

Jacoby (82) se refiere a la burocracia como el tema de la época actual, debido a que el miembro de la sociedad moderna depende en todas las manifestaciones de su vida, de la Administración, complicado aparato burocrático-estatal, que dirige, controla, reglamenta y maneja con impenetrabilidad y anonimato.

El hombre -dice Jacoby- "al quejarse de la burocracia, manifiesta su enajenación respecto de su propio mundo; pero la misma boca que acusa y se queja, pide la burocracia, puesto que necesita de una oficina burocrática a donde dirigirse para resolver sus problemas;

(80) Blau, Peter. M. Op. Cit. p. 110

(81) Ibidem p. 124

(82) Jacoby, Henry. La Burocratización del mundo. Editorial siglo XXI. México. 1972.

ya no sabe ayudarse a sí mismo.

" Un polo del círculo diabólico que es nuestra época, lo componen la centralización de las funciones y la acumulación del poder; el otro polo es el aislamiento y la imposibilidad del individuo.. .. que necesita confiar en un sistema central dirigido por profesionales.

" La gran cuestión que se plantea.... es la de cómo se puede romper (nulificar, mediatizar o aminorar) ese círculo infernal que es nuestra época, que intensifica mutuamente la creciente tendencia del aparato estatal a determinarlo todo y la decreciente capacidad de autodeterminación del hombre.

" La intención es considerar el fenómeno (burocrático) en cuanto a su contenido y sus efectos; su esencia.... que se manifiesta de manera diferente según las particularidades nacionales, pero cuyo contenido es innegable en todas partes". (83)

" Es la historia de la formación del mundo administrado lo que permite acercarnos a su esencia. La burocracia ha existido - siempre allí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio.

(83) Jacoby, Henry. Op. Cit. p. 6 y 7

"La historia de las grandes civilizaciones antiguas comenzó con la burocracia que (formó y moldeó) su existencia. Las antiguas civilizaciones de China, India, Egipto y Babilonia estuvieron fuertemente impregnadas de burocratismo". (84)

Al referirse a los Incas en el antiguo Perú, Jacoby cita a Baduin: "El reino de los incas se ordenó burocráticamente. Los burocratas representantes del Estado estaban dotados de inmensos poderes; desempeñaban funciones de estadísticos, vigilaban la gestión de inferiores jerárquicos, denunciaban delitos e informaban de todo a sus superiores .

" La estadística es siempre señal de un sistema administrativo centralizado (burocrático) que forma la base de un sistema impositivo central (toda vez que) el impuesto es la base de cualquier sistema administrativo burocrático" (85)

Hace Jacoby una cita de Adolph Wagner en relación con la V Dinastía de Egipto (2500-2350 A.C.) "Se determinaban los impuestos en oficinas que centralizaban toda la información sobre asuntos civiles. El censo se levantaba periódicamente. El gobierno poseía un expediente de cada egipcio....con datos del monto de sus pertenencias, de sus ingresos y hasta del contrato de arrendamiento o de trabajo que le uniera a un propietario o a un patrón. Todo Egipto estaba catalogado e inventariado. Esto sólo era posible con la ayuda de una

(84) Jacoby, Henry. Op. Cit. p. 11-12

(85) Ibidem. p. 12.

burocracia especializada." (86)

" Esta forma burocrática de Egipto influyó sobre la administración estatal de la Edad Media (más de dos mil años después) y no se puede negar -dice Jacoby- su influencia en el Occidente Germano y Romano.

" Tras la disgregación del Imperio Romano, surgió el feudalismo y fue hasta la alta Edad Media (siglo XII) en que penetraron en el Consejo Real, los primeros "officiers du roi". Su función era participar en las deliberaciones de la "curia regis" (consejo real) y participaban cada vez más en la medida en que los nobles feudales -acudían menos al Consejo, desde su feudo. Al respecto, dice Jacoby: "Con el surgimiento de los "officiers du roi" nació la (moderna) burocracia". (87)

Así, "buena parte de los núcleos de poder de la nobleza perdieron su fuerza y su función. La jerarquía feudal, base de esa sociedad, se disolvió. Los señores feudales de menor jerarquía pasaron a depender directamente del rey; con ello se despojó a la nobleza superior de su verdadero poder que consistía en la soberanía sobre los vasallos." (88)

(86) Jacoby, Henry. Op. Cit. p. 13

(87) Ibidem. p. 18

(88) Ibidem. p. 23.

El primer intento de formación de un Estado Moderno se dió con el Emperador Federico II, al transformar el reino normando de Sicilia y de Italia meridional, en su triunfo sobre la Sociedad feudal. "Se dieron por primera vez los rasgos del Estado Moderno con los siguientes indicadores:

- Ejército profesional pagado directamente por el Emperador.
- Los funcionarios judiciales los designaba directamente Federico II.
- Se creó una legislación central.
- Se fundó una universidad en Nápoles en la que se enseñaba no por amor al saber, sino para formar funcionarios del Estado". (89)

Federico II (1174-1198) convirtió a Prusia en un Estado burócratico, en el sentido estricto de la palabra. La nobleza "domesticada", no sólo hubo de ocupar los rangos militares de la oficialidad, sino que se convirtió en nobleza burocrática (en puestos subalternos) llamándose "servidores del rey", lo que les hizo aparecer como órganos del poder real.

" El mismo aparato administrativo del Estado, desbordaba al rey y se antepuso la relación con el Estado a la relación personal con el rey.

(89) Jacoby, Henry. Op. Cit. p. 28.

" Apareció de esta manera la expresión "Servidor del - Estado" a fines del siglo XVIII. El rey comprendió, como cabeza que era del aparato burocrático, la necesidad de identificarse con éste, - ya sea como:

- el Estado soy yo, o como
- el primer servidor del Estado

"Federico II prefirió, en 1752, la segunda expresión debido a que reconocía su posición dominante, como cabeza jerárquica de todos los servidores reales". (90)

" El clima de desconfianza imperante entre la autoridad real y la cada vez más poderosa burocracia estatal, quedó plasmado en el "reglamento" que describía las obligaciones de cada funcionario así como la división del trabajo hasta en los menores detalles.

" Ante los ojos del pueblo se elevó la importancia de la burocracia, al mantener en estricto secreto el contenido del reglamento de los funcionarios. Este secreto aisló al funcionario como si fuera de una casta especial, del resto de la población.

" Se recalcó además su singularidad por el hecho de que los funcionarios estuvieron liberados de la mayor parte de los impuestos y no caían bajo la jurisdicción de los juzgados menores. Esta sin

(90) Jacoby, Henry. Op. Cit. p. 44 y 46

gularidad y este privilegio se justificaba en el pensamiento de la burocracia: quien sirve al Estado es representante de la autoridad estatal y encarna el Estado en su persona". (91)

Al final de su obra, Jacoby, en relación con la esencia de la burocracia dice que "la razón decisiva del progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica, respecto de cualquier otro tipo de organización. El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones lo mismo que una máquina a los modos no mecánicos de fabricación, faltos de precisión, rapidez y uniformidad.

"Sobre todo, la burocratización ofrece la mejor posibilidad de realizar el principio de la división del trabajo. La Administración burocrática es, según todas las experiencias, por su precisión, firmeza, disciplina, rigor y confiabilidad, o sea su calculabilidad, el modo más formalmente racional de ejercer la soberanía.

" La invención de tal maquinaria de precisión para el ejercicio del poder hace imposible cualquier otra forma. Además de que, una burocracia bien establecida es una de las formaciones sociales más difíciles de derribar.

" Donde se ha introducido a fondo la Administración burocrática, se crea prácticamente una forma de relación de dominio prácticamente inquebrantable". (92)

(91) Jacoby, Henry. Op. Cit. pág. 49
(92) Ibidem. pag. 220-223 (Síntesis)

Al respecto del espíritu de la burocracia, dice Jacoby:
 "La separación entre ciudadano y Estado, entre miembro y organización es causa y consecuencia de la burocratización del mundo. La enajenación es el resultado natural de esa separación.

" Sin embargo, también hay separación entre la persona y el cargo "irrealidad" ideada por el hombre, extraña invención del espíritu humano que se convierte fácilmente en su esclavo, de tal modo que hace a pesar suyo, como funcionario, lo que como (ciudadano) hombre común no haría.

" El espíritu de la burocracia es el "espíritu formal del Estado" y convierte a ese espíritu o esa verdadera falta de espíritu en un imperativo categórico. Los fines del Estado se convierten en los fines burocráticos o los fines burocráticos en fines del Estado.

Por lo que se refiere al individuo burócrata, el fin del Estado se convierte en su fin personal: la ocupación de los puestos superiores;.... hacer carrera". (93)

Crozier, (94) al tratar el fenómeno burocrático desde el punto de vista de la teoría de la organización, no se aparta del todo de la dominación de carácter racional como categoría básica de análisis, refiriéndolo concretamente al Estado como la más grande y compleja organización de la sociedad moderna, que no se advierte a sim-

(93) Jacoby, Henry. Op. Cit. pág. 227-228.

(94) Crozier, Michel. El fenómeno burocrático. Tomo I
 Amorrortu, Buenos Aires. 1969. pág. 9.

ple vista: La más grande organización (Estado) que ha evolucionado y provocado mucho miedo.

Por ello, dice: "la perspectiva de que el desarrollo de las grandes organizaciones (del Estado) se extiendan a todas las actividades humanas (controlándolas) no deja de azorar a muchas buenas almas". No parte Crozier de una definición rigurosa del "fenómeno burocrático". Se pregunta qué es éste, en el marco de las organizaciones que caracterizan al mundo actual y establece los postulados mínimos mediante los cuales "quizá se pueda, luego, estudiar en términos realistas las consecuencias del crecimiento de las organizaciones y del desarrollo de nuevas formas de organización para la civilización y para el hombre moderno ". (95)

Pero si bien, no parte de una definición, sí delimita el campo a investigar y el objetivo que persigue: definir el fenómeno burocrático.

El término burocrático, dice: "es vago y se presta a confusión. En las ciencias sociales se han perfilado por lo menos tres acepciones: la primera y más tradicional, que responde a un concepto de la ciencia política: la burocracia es el gobierno por medio de oficinas, es decir, un aparato de Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos (por voto popular), organizados jerár

quicamente y dependientes de una autoridad soberana; el poder burocrático en esta acepción implica el reinado del orden y la ley, pero al mismo tiempo, un gobierno sin la participación de los ciudadanos.

" La segunda acepción proviene de Max Weber, que es la racionalización de las actividades colectivas, que se manifiesta, entre otras cosas, por la concentración desmedida... y en el desarrollo - dentro de ellas, de un sistema de reglas impersonales, tanto en lo - que se refiere a definición de funciones y distribución de responsabilidades, como a ordenamiento de las carreras.

" La tercera acepción, que responde al uso popular, que evoca lentitud, pesadez, complicación de procedimientos, inadaptación de los organismos burocráticos a las exigencias que debieran satisfacer y a las frustraciones consiguientes en las personas que los componen, y en quienes deben utilizar sus servicios y los padecen". (96)

Continúa diciendo Crozier: "Hemos preferido atenernos exclusivamente a la tercera acepción. El tema de nuestro pensamiento, al hablar del "fenómeno burocrático", es la falta de adaptación, la inadecuación o las "disfunciones" que se producen inevitablemente dentro de las organizaciones humanas.

" Esto no significa ignorar las demás acepciones; la pre

ferencia por la tercera, obedece al sentimiento de que el análisis histórico y el análisis político que les corresponden se traban a sí mismos al no poder desembarazarse de los juicios de valor implícitos y provenientes del clima general antiburocrático de que indirectamente participan". (97)

" El análisis del fenómeno burocrático, en el sentido disfuncional que utilizamos, se coloca con toda naturalidad en esa perspectiva; la pesadez y rutina "burocráticas" pueden interpretarse fácilmente como consecuencia de la resistencia del material humano, y para comprenderlos es inevitable remitirse a una sociología de las orgnalizaciones; el mal funcionamiento no puede existir sino comparativamente con un funcionamiento ideal. Una teoría de la burocracia constituye pues, forzosamente, un caso particular dentro de una teoría más general de las organizaciones, que a su vez debería ser en sí misma un elemento esencial de una sociología de la acción, válido para el estudio global de la sociedad". (98)

Morstein (99), al hablar de la neutralidad y la influencia de la burocracia, dice que la neutralidad política significa "aceptar la norma de trabajar sin restricciones -y, por supuesto, con dedicación-

(97) Crozier, Michel. El Fenómeno burocrático. Tomo I. p. 14

(98) Ibidem. pag. 17

(99) Morstein, Marx Fritz. El Servicio Civil de nivel superior como grupo de acción en el desarrollo político Occidental. Artículo - contenido en 'Burocracia y Desarrollo Político' de Lapalombara, Joseph (Compilador) Editorial Paidós. Buenos Aires. 1970. - pág. 90-91.

para el éxito de cualquier gobierno que ejerza legalmente el poder, y que la influencia de la burocracia se basa en el cumplimiento de las responsabilidades administrativas normales, en ayuda (apoyo) de los encargados de tomar las decisiones políticas".

Riggs (100), al respecto, comienza por decir que sólo usa el término burocracia para referirse 'a la jerarquía formal de los funcionarios del gobierno, y que, en los países occidentales es habitual considerar la burocracia como un aparato instrumental destinado a la ejecución de planes de gobierno, y que, en los países occidentales es habitual considerar la burocracia como un aparato instrumental destinado a la ejecución de planes de gobierno, establecidos por medio de instituciones 'políticas'; así como que, ha habido estudios serios que subrayan la dificultad de conservar bajo control a los burócratas o, como dice la gastada frase 'mantenerlos en sus cargos, pero sin permitir que adquieran mucho poder'. Llega a la opinión que, probablemente los burócratas tengan siempre influencia en la política -aún cuando el valor de esta influencia varíe desde un grado pequeño hasta uno grande,- siendo los países en desarrollo en los que el nivel de participación burocrática en la política, es -- excepcionalmente alto".

(100) Riggs, Fred W. Los burócratas y el desarrollo político: una concepción paradójica. Artículo contenido en Burocracia y -Desarrollo Político' de Lapalombara, Joseph (Compilador) pág. 114-115.

He dejado para el final de este capítulo, lo relacionado con la burocracia y la reforma administrativa, por revestir especial importancia temática para este trabajo.

Lapalombara (101) da especial importancia a la burocracia y al desarrollo cuando llama la atención sobre la influencia vital de la burocracia en las transformaciones que sufren los países en -- proceso de desarrollo, y dice: "En la actualidad, tanto en los países desarrollados como en los que están en proceso de desarrollo, resulta inconcebible cualquier cambio importante sin la intervención activa del gobierno. Es evidente que han pasado los tiempos en que se esperaba que el funcionario público quedara al margen del cambio, limitando su intervención a la fijación de reglas generales y a la provisión de ciertos servicios y estímulos básicos.

"Las razones de la importante participación del Gobierno en los fenómenos de cambio económico, social, político (y administrativo), son tantas como los distintos tipos de desarrollo a que dan origen. Y, continúa explicando: "si el sector burocrático tendrá gran -- injerencia en los procesos generales de transformación de la mayor parte de las naciones en desarrollo, tenemos que estar en condiciones de indicar, con un grado de confianza mayor que el actual, cuáles son los distintos papeles que puede desempeñar la burocracia y cuáles las posibles consecuencias que esto tendrá... para los sistemas -- políticos que surjan". (102)

(101) Lapalombara, Joseph. Burocracia y desarrollo político. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1970. p. 16

(102) Ibidem. P. 17

En cuanto a definición corresponde, hacer notar que " a primera vista la definición de burocracia no parecería ofrecer dificultad alguna. Sin embargo, en una observación más atenta, el significado de este concepto dista mucho de ser evidente ¿Se refiere (el concepto burocracia) a todas las personas, de cualquier nivel, que figuran en las (nóminas) de pago del Estado?

Cuando lo que interesa, son los tipos de actitudes públicas hacia el gobierno que los burócratas fomentan o cuando se hace mención de la venalidad y corrupción, es razonable considerar que la burocracia incluye a todos los empleados públicos, pero si lo que interesa conocer son los roles relativos de los burócratas o cuáles son las principales características internas que evolucionan en cualquier aparato burocrático, se necesita una definición más restringida del concepto.

" En resumen, cuando se evalúa el papel de la burocracia dentro de un sistema político, la referencia sólo concierne, la mayoría de las veces, a los funcionarios de un nivel jerárquico relativamente elevado". (103)

Para Lapalombara, los burócratas que interesan son los de nivel medio y alto. Dice él: "La razón es evidente, es el grupo dirigente el que tiene mayores posibilidades de influir en el desarrollo y mayor posibilidad de poder para transformar las expectativas

políticas en realidades." (104)

Más adelante, enuncia: "Si bien la Política y la Administración no pueden nunca estar totalmente separadas, tampoco debe existir un compromiso directo, de facto, entre la burocracia y el planeamiento político, tal como sucede en los sistemas menos desarrollados. Las instituciones que tienen a su cargo este planeamiento deben poseer la fuerza suficiente para hacer que la burocracia se limite a su papel instrumental (de apoyo); limitación que debería ser aceptada por todos los que cumplen funciones administrativas... ya que, sus atribuciones no alcanzan para que "usurpen" la función de quienes ejercen el poder". (105)

En lo referente a reforma (administrativa), Von Mises (106) hace notar que los burócratas "rehuyen las innovaciones y los perfeccionamientos, (puesto que) consideran todo proyecto de reforma como una perturbación de su tranquilidad. Su rígido conservadurismo frustratodos los esfuerzos de un gabinete ministerial dirigidos a ajustar el servicio a las condiciones cambiantes. Miran de arriba a abajo al gabinete como a un profano sin experiencia.

Y continúa diciendo: "Comportarse como un concienzudo 'burócrata' equivale a evitar toda reforma. Nadie puede ser un buen burócrata y un innovador (a la vez). El progreso es precisamente lo

(104) Lapalombara, Joseph. Op. Cit. pág. 19 .

(105) Ibidem. pág. 54

(106) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. pág. 79 y 95.

que los estatutos y los reglamentos no han previsto; queda (el progreso) fuera del dominio de la actividad burocrática".

A manera de conclusión, recalca : "Ninguna reforma puede alterar los rasgos burocráticos de los servicios del gobierno.... Tampoco es conveniente criticar la pedantesca observancia, por el burocrata, de rígidas reglas y (normas legales). Tales reglas son indispensables para que la Administración Pública no se escape de las manos de los altos funcionarios y degeneren en la soberanía de empleados subordinados". (107)

Crozier (108), al abordar el tema del cambio en un sistema de organización burocrático, enuncia: "toda organización, cualesquiera sean sus funciones, sus fines y el ambiente que la rodee, debe encarar transformaciones a que se ve forzada tanto desde dentro cuanto desde fuera.... Un sistema de organización cuya principal característica es la rigidez (como el sistema burocrático), no puede naturalmente adaptarse con facilidad a los cambios, y tiende a resistirse a cualquier modificación.

"Un sistema burocrático.... no admite el cambio si no se han producido disfunciones tan graves que no pueda hacerles frente.

(107) Von Mises, Ludwig. Op. Cit. pág. 161

(108) Crozier, Michel. El Fenómeno Burocrático. Tomo II Amorrortu. Buenos Aires. 1974.p. 82-83 (Síntesis).

" Sin embargo, aún cuando sea capaz de resistirse al cambio durante más tiempo que otro sistema, cambiará al fin, pues el cambio se ha convertido en la ley de (éste) nuestro tiempo. La rigidez burocrática no puede mantenerse más allá de ciertos límites, ni sus disfunciones pueden reforzar los círculos viciosos que las engendran, sino dentro de cierto margen.

" En una organización burocrática, los cambios han de operarse de arriba hacia abajo, y han de ser universales, es decir, referirse al conjunto en bloques. No pueden (o no deben) sobrevenir gradualmente ni por partes o fragmentos. Para que sobrevenga un cambio se esperará a que la disfuncion que lo exija esté en el punto de amenazar la estabilidad misma de la organización. Entonces las decisiones (desde arriba) sobre el cambio se aplicarán en conjunto, y hasta a los sectores que no han estado afectados por la disfunción".

3. LA BUROCRACIA FEDERAL DE MEXICO.

Hay palabras que nacen acuñadas con un fuerte contenido negativo en su comprensión popular, como es el caso de la palabra "burocracia". Sin embargo, ello no debe ser una definitiva limitante como para evitar su uso; por el contrario, de ser considerada correcta y de no tener a priori una significación vituperante, debe ser utilizada con naturalidad, dándosele la connotación que verdadera y acertadamente tiene, a fin de que se le conozca en su sentido real.

En este trabajo, el concepto burocracia federal es utilizado para hacer referencia a las personas físicas que, mediante nombro o designación (*) integran el cuerpo social de la organización político-administrativa denominada Administración Pública Federal y -

(*) El acto de nombramiento o de investidura para un cargo público, dice el Dr. Fraga, no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato por que él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formando por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales pre-existents que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público. Ese acto que condiciona la aplicación del estatuto legal, se le denomina "acto de unión". Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1962. p. 134.

que desempeñan el papel de "trabajadores al servicio del Estado (*), -- ocupando diversos status formales, sujetos a "reglas de juego" del -- orden jurídico; acorde todo ello con el principio de legalidad (***) del Estado mexicano.

Actúa la burocracia federal bajo directrices e instrucciones precisas, coadyuvando al cumplimiento de propósitos determinados: en lo genérico, la consecución de los fines del Estado y en lo específico, al cumplimiento de las atribuciones de los órganos a que están adscritos.

Son los trabajadores al servicio del Estado la base del fenómeno burocrático en México: fenómeno que tiene múltiples facetas - político-administrativas; todas ellas interesantes e importantes para efecto de análisis.

A continuación serán expuestos los antecedentes de la contemporánea burocracia federal de México, con el objeto de llegar a vincular tres conceptos importantes: el de burocracia, función pública y servicio civil.

(*) Debe recordarse lo expuesto por Weber, en el sentido de que toda dominación (el Estado) requiere de un cuadro (cuerpo) administrativo que sea la probabilidad confiable de que tendrá lugar la actividad dirigida a la ejecución de los ordenamientos y mandatos de la autoridad (el Gobierno), por parte de quienes se espera obediencia (el pueblo).

(***) El principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Fraga, Gabino. Op. Cit. pág. 98.

Sánchez Mireles (109) al referirse a los antecedentes de la contemporánea burocracia de México, dice: "En las últimas décadas de 1800 y en la primera del siglo actual los trabajadores al servicio del Estado vivían en un ambiente de opresión y agravio, a merced del capricho de los jefes de todas las jerarquías y sin organización alguna de defensa.

En 1910, en forma muy esporádica y aislada, los trabajadores del Estado participaron en nuestro movimiento revolucionario. Sobresalieron rápidamente los maestros y los telegrafistas; estos últimos, entonces adheridos al sistema ferrocarrilero".

El 14 de julio de 1911, expone el Lic. Dupuy (110), "fue presentado ante la H. Cámara de Diputados el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", por los señores Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga, pero dicho proyecto no fue aceptado".

" De 1910 a 1917 -continúa diciendo Sánchez Mireles-, - las convulsiones que se produjeron, impidieron cualquier tentativa de asociación de los servidores públicos.

" Fué a principios de 1918 cuando empezaron a unirse -- los maestros en grupos aislados, orientados con un criterio mutualista y cooperativo. Pronto estas organizaciones adquirieron conciencia de clase y frente a la demora de pago de sueldos por las autoridades locales y municipales, dieron los primeros pasos para transformarse en núcleos de defensa.

" En el año de 1922, estalló la primera huelga de maestros en el Puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, que propició la fundación del Sindicato de Profesores Veracruzanos. Esta organización sindical se afilió a la Confederación Local de Mar y Tierra". (111)

- (109) Sánchez, Mireles Rómulo. El movimiento burocrático. Artículo contenido en la obra "México: 50 años de Revolución" FCE. México. 1963. pág. 203.
- (110) Dupuy, Carlos. Apuntes para la materia de Derecho del trabajo. Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1966. pág. 7.
- (111) Sánchez, Mireles Rómulo. Op. Cit. pág. 203.

" En 1920, -continúa en su exposición el Lic. Dupuy- el Lic. Ezequiel A. Chávez, patrocinado por la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, hizo un estudio sobre la Organización del Servicio Civil, pero no fue aprobado.

"El 30 de Octubre de 1929, en la Cámara de Diputados - se volvió a tocar el tema de la legislación de Trabajo Burocrático, siendo el Lic. Amílcar Zentella, el que presentó el Proyecto de Ley denominado "Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, el cual también - fue desechado.

"En 1935, el Partido Nacional Revolucionario encomendó a un grupo de abogados un nuevo proyecto de Ley del Servicio Civil; dicho proyecto fue publicado en la Revista "Política social" (Tomo I, No. 4 de 4-X-35). Encabezó dicho grupo el Lic. Lucio Mendieta y Núñez, junto con los juristas Andrés Serra Rojas, Francisco A. Mata, Enrique Z. Berriozabal, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu. Este proyecto - - tampoco fue aprobado por las Cámaras". (112)

" El deseo de organizarse surgió entre muchos trabajadores al servicio del Estado y los de limpia y transportes, dependientes del entonces Departamento Central; fueron los primeros que fundaron - su sindicato el día 8 de agosto de 1934. A continuación fueron imitados por los de los Talleres Gráficos de la Nación, luego por los de la anti- gua Fábrica Nacional de Armas; y después por los de todas las dependencias públicas". (113)

Olivera Toro, (114) hace notar que "el inicio de la Revolución no creó, por su situación emulsionada, ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público. Breves intentos se iniciaron en - 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el Proyecto de Ley del Servicio Civil de - los empleados federales presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911 ante la Cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada".

(112) Dupuy, Carlos. Op. Cit. pág. 8

(113) Sánchez, Mirclos Rómulo. Op. Cit. pág. 204

(114) Olivera, Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1972, pág. 339-340.

En 1925 dice Sánchez Mireles (115), "la creciente inquietud de sus trabajadores obligó al Estado a buscar algún paliativo a su situación aflictiva. Se creó para tal objeto la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Esta primera tentativa del régimen para dar seguridad a sus trabajadores fracasó en este propósito por no constituir un sistema integral, sino un esfuerzo aislado que satisfizo muy incompletamente un sólo capitulo de las múltiples necesidades de estos trabajadores".

Y continúa diciendo Olivera Toro: "También fracasó el intento de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo que el diputado Amilcar Zentella presentó en la sesión del 30 de octubre de 1929.

" En realidad, fué a partir de 1930, cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales - que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública. Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el Artículo 5o. Constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a -- presentar trabajos sin la justa retribución y sin pleno consentimiento.

" La ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la legislación del Trabajo, sino que su situación la regulaban las leyes del Servicio Civil. Ensombrecía el pensamiento, la concepción de un Estado patrón, de tipo empresarial, inadmisibles para esta relación jurídica". (116)

" La Ley Federal del Trabajo, de 1931, dice Acosta Romero, "No incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues dispuso en su Artículo 2o. que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

(115) Sánchez, Mireles Rómulo. Op. Cit. pág. 203

(116) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. pág. 340.

"La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, ya que éste fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados de que él dependen (Seminario Judicial de la Federación, tomo XXV, p.918) (117).

"Con mucha timidez continúa diciendo Olvera Toro (118) se publicó el 14-VII-31, un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, precedente éste de la futura legislación burocrática".

En 1934, dice Sánchez Mireles, el gobierno de Abelardo L. Rodríguez publicó un reglamento administrativo que tendió a contener los abusos y las arbitrariedades de los jefes, cometidas en perjuicio de los trabajadores. Sus resultados fueron nulos y el malestar aumentó". (119).

Serra Rojas, al respecto, también dice: "Durante el régimen del Presidente Rodríguez se expidió el Reglamento de 12 de abril de 1934, estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado. Sin embargo se consideró que se trataba de una medida administrativa transitoria de buena administración inspirada en razones políticas circunstanciales, que venía a establecer derechos temporales en favor de los trabajadores, por la propia eventualidad de los reglamentos, y por no haber tenido facultad el Ejecutivo Federal para una medida de tal naturaleza". (120)

Esto lo corrobora Olvera Toro al decir: "El Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, dictado por el entonces Presidente de la República general Abelardo L. Rodríguez, el 12-IV-34, fue el primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando era manifiesta su inconstitucionalidad; por ello su vigencia fue fugaz.

- (117) Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Textos Universitarios. UNAM. México. 1973. p. 291
 (118) Olvera, Toro Jorge Op. Cit. pág. 340
 (119) Sánchez, Mireles Rómulo. Op. Cit. pág. 204
 (120) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. pág. 459.

Sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria. Sin embargo, llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la -- masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal. "En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del general Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa" (121).

Mientras tanto, continúa diciendo Sánchez Mireles, "las organizaciones sindicales adquirieron alguna fuerza que les permitió coaligarse hasta integrar la Alianza de trabajadores del Estado. Al llegar a su primer Congreso, la Alianza se transformó en la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

"El sentido clasista que en este tiempo predominó entre los servidores públicos los unió efectivamente al movimiento obrero nacional y por ello concurrió como organización fundadora al Congreso Constituyente de la Confederación de Trabajadores de México, en febrero de 1936, a la cual perteneció hasta la promulgación del Estatuto, por cuyo mandato se transformó en Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y se hizo autónoma.

"Frente a la creciente organización de los trabajadores, el gobierno de Cárdenas adoptó la única postura consecuente con el contenido ideológico de nuestra Revolución. Promovió la idea de expedir una ley que garantizara a los trabajadores, además de sus derechos individuales, sus derechos colectivos.

"Una ley así resupone varios elementos sustanciales, entre ellos: la existencia de un tribunal autónomo, capaz de hacer valer sus resoluciones en contra de las arbitrariedades de los funcionarios.

"Esta decisión del régimen produjo un revuelo de tales dimensiones, que inclusive representantes populares surgidos al amparo de la Revolución se coaligaron para combatirla. La decisión del general Cárdenas y el apoyo de revolucionarios íntegros en el Congreso de la Unión hicieron posible que el estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado fuese una realidad.

"La promulgación del Estatuto Jurídico en 1938, trajo como consecuencia la rápida organización de los trabajadores del Estado en sindicatos correspondientes a Secretarías de Estado, gobiernos territoriales, Departamentos autónomos y Poderes judicial y legislativo, acabando con la pulverización sindical reinante". (122)

El proyecto de la Ley del Servicio Civil de 1935, si bien no fue aprobado por el poder Legislativo, dice Olivera Toro, "indiscutiblemente sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario - Oficial de 5 de diciembre del mismo año; fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador - al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado, etc.

"Es necesario reseñar especialmente, por tratarse de una institución de jurisdicción para los conflictos burocráticos, que el proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión exponía al respecto: "Debiendo reconocer para la mejor garantía de los empleados un tribunal de arbitraje especial y juntas arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores". Aprobado este proyecto, al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o de segunda instancia, pues los conflictos entre servidores del Estado y cualquiera de los Poderes, eran planteados primero ante Juntas Arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

"En un principio ese tribunal fue competente para conocer los conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial y éste. -- Sin embargo, la Suprema Corte consideró que no podía someterse a un Tribunal que la Constitución no autorizaba, ya que ello sería crear un poder superior al judicial y violar su soberanía". (123)

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores, continuó, dice Acosta Romero, 'hasta la expedición del Estatuto (*) de los Trabajadores del -- Estado de 1941, que forma el primer cuerpo normativo unificado y -- sistematizado que rigió la materia.

Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Es tado para hacer plenamente constitucional ese derecho". (124)

"Con anterioridad a la expedición del Estatuto de los -- Trabajadores al Servicio del Estado, expone Serra Rojas, el Presiden te de la República nombraba y removía libremente al personal de la -- Administración Pública Mexicana.

"Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de -- ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación crea ba problemas graves de diverso alcance, por la necesidad que tenía -- el personal de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asun tos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más ap to que el personal que se iba. Se creaban casos de notorias injusti cias y graves perjuicios a los servicios públicos.

"El Estatuto debe considerarse como una medida polí tica, de acuerdo con el programa gubernamental del régimen (guber namental) que lo expidió. De otra manera no se concibe, que en am bos ordenamientos de 1938 y 1941, no se encuentre ningún precepto -- transitorio para calificar al personal que fue estabilizado. El Estatu to los transformó en empleados de base, pero no tuvo en cuenta el in terés general, para comprobar si el personal era idóneo en el puesto que desempeñaba, es decir, si reunía los elementos de capacidad o -- eficiencia necesarios para asumir la responsabilidad de la Función -- Pública.

(123) Olivera, Toro Jorge. Op. Cit. pág. 341-342

(124) Acosta, Romero Miguel. Op. Cit. pág. 292

(*) Se llama doctrinalmente ESTATUTO, al conjunto de principios jurídicos de orden público, que regulan los derechos y relaciones oficiales de los funcionarios y empleados de la Administración Pública. Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. pag. 461

"El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión expedido el 5 de noviembre de 1938. . . . llegó a provocar problemas de muy diversa naturaleza a la Administración Pública.

"El Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se vió obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que completara y perfeccionara algunos aspectos del Estatuto vigente. El Estatuto se reformó el 4 de abril de 1941.

"Ambos Estatutos fueron impugnados por la doctrina -- administrativa, que insistió en la expedición de la ley del servicio civil que antepusiera el interés público de los servicios, sin desconocer los justos intereses de los funcionarios y empleados.

"La revisión del Estatuto se convirtió en un tema político, habiéndose mantenido una campaña burocrática, para elevarlo a la categoría de LEY CONSTITUCIONAL, en los mismos términos que el Artículo 123 de la Constitución, base de la legislación del trabajo.

"Todo ello culminó con la adición al propio Artículo 123 constitucional con una segunda parte relativa a los problemas de la burocracia. El proyecto fue aprobado por el Congreso de la Unión en los términos del Artículo 135 constitucional". (125)

"Como los estatutos de 1938 y de 1941, dice Olivera Toro, fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el Apartado B del Artículo 123 Constitucional. La iniciativa del entonces Presidente, Lic. Adolfo López Mateos, entre otros aspectos, señalaba: "Los trabajadores al Servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que -aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general,

constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

"La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanzó en la Ley de 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada al día siguiente, que es la disposición reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional". (126)

Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos, comenta Trucba Urbina, "son los derechos sociales establecidos en su favor por el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución. Por el solo hecho de estar reglamentado el trabajo burocrático en la Constitución dentro del Título Sexto denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación entre el Estado y sus servidores constituye -- una relación sui generis de derecho laboral". (127)

(126) Olivera, Toro Jorge. Op.Cit. pag 342-343

(127) Trucba, Urbina Alberto y Trucba, Barrera Jorge.
Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa.
México. 1967. pag. 5-6.

Como se ha visto, es la burocracia federal de México -el grupo de trabajadores al servicio del Estado o servidores públicos- la que materialmente realiza la actividad estatal (el conjunto de actos, tareas y operaciones que, conforme a un régimen de derecho, debe efectuar el Estado para la consecución de sus fines y el cumplimiento de sus atribuciones).

La burocracia federal es la que materializa las atribuciones (lo que el Estado debe hacer para alcanzar sus fines), a través de funciones concretas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial (que no son sino la forma de la actividad o forma de ejercicio de las atribuciones).

El grupo de servidores públicos, -personas físicas al servicio de una persona moral como lo es el Estado-, al relacionarse directamente con los órganos administrativos del Estado, que formalmente constituyen la Administración Pública (el organismo público - que ha recibido del Poder Político, la competencia y los medios necesarios para satisfacer los intereses generales), asumen el ejercicio de las facultades que se encuentran en la esfera de competencia de los órganos (unidades abstractas de carácter permanente legal entre los que funcionalmente está dividida la competencia), coadyuvan a formar y externar la voluntad del Estado.

Sólo los seres humanos, dice Serra Rojas (128) "están dotados de razón, voluntad y sensibilidad. En cualquier estructura, - organización o procedimiento de técnica jurídica que se forme, serán puestas en acción por personas físicas. En segundo lugar, cualquier equiparación que se haga de las personas morales con las personas - físicas, son construcciones culturales, que el hombre crea para aumentar sus posibilidades de satisfacción de las grandes necesidades sociales.

"Las personas jurídicas de derecho público como las personas jurídicas de derecho privado, parecen en ocasiones expresar la voluntad de un organismo superior de un ente sui géneris. Sin embargo repetimos, no hay más voluntad real que la de los seres -- humanos, directamente o dando realidad a la voluntad contenida en - una forma jurídica, que representa en ese caso la voluntad de una comunidad.

"Un órgano jurídico es una esfera de competencia, "deberes y poderes, divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas, o - bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forma parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio

(128) Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Manuel Porrúa, S.A. México 1961. pág. 443-444.

de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.

"El Estado como persona jurídica, está constituido por la totalidad del orden jurídico, el cual a su vez se encuentra fraccionando en una diversidad de órganos, que son el Estado mismo realizando todos sus fines, en las porciones de competencia que ha creído conveniente crear .

Los trabajadores al servicio del Estado que ejercen el rol o papel de funcionarios, con diferentes jerarquías, dice Bielsa - "supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular (del puesto) un carácter - representativo". Los trabajadores que cumplimentan su papel de empleados también con diversas jerarquías, "supone una vinculación interna que hace que éstos sólo concurren a la formación de la función pública". (129).

El funcionario público, dice Serra Rojas, (130) se caracteriza "por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones. Por su carácter representativo al participar en los actos públicos, y

(129) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo Tomo II. Roque Depalma. Editor. B. Aires.1955. pág. 23

(130) Serra, Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Manuel Porrúa, S.A. México 1961. pág. 449-452.

por verificar las disposiciones legales, especiales de su investidura.

"El empleado público se caracteriza: Por no tener atribución especial designada en la ley; colabora en la realización de la función pública. Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo.

"La denominación de empleados, funcionarios públicos y altos funcionarios es empleada con frecuencia en la Constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precise los efectos jurídicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como trabajadores al servicio del Estado y otras semejantes.

"La Constitución y las leyes vigentes, emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del Estado. Nos vamos a referir a las más generalizadas:

"Los altos funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima del Estado, y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los más importantes problemas de la Administración Pública.

"El manejo de los negocios públicos requiere en cada uno de los Poderes y entidades federativas, de un grupo de funciona-

rios, - algunos de ellos, de elección popular-, que expresen la voluntad del Estado, ya sea para elaborar la ley, para aplicarla, para dirimir una controversia, o para el gobierno de un Estado-entidad, de un puesto importante de la Administración Pública, como un Secretario de Estado o el Procurador General de la República.

"La expresión 'Altos Funcionarios de la Federación' es la que emplea el artículo 110 de la Constitución: "- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran por el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero..."

El artículo 108 de la Constitución hace una enumeración de los altos encargos políticos de la Federación: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo-. Los Gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Desde luego esta enumeración es incompleta porque no se alude en ellos a los Jefes de Departamento Administrativo, al Procurador del Distrito, a los Embajadores y Ministros, y otros casos muy importantes de la Administración Pública.

"La ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, expresa en su artículo 2. "Para los efectos de esta ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República. También quedarán comprendidos en esta ley los gobernadores y diputados a las Legislatura de -- los Estados".

"Por otra parte, la propia Constitución alude a otra - clase de funcionarios: los empleados superiores de Hacienda, cuyo nombramiento debe ser ratificado por el Senado, Artículo 89 fracción II.

"Las fracciones II, III, IV, y V del artículo 89 mencionan a diversos importantes funcionarios de la Administración Pública, tanto civiles como militares.

El Artículo 111, párrafo quinto de la Constitución dice: "El Congreso de la Unión expedirá, a la brevedad una ley de Responsabilidades de todos los FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION CION y del Distrito Federal".

"El Artículo 89 , fracción II de la Constitución, al hablar de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, dice: "... nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes". Este precepto da a entender que son funcionarios los que en forma expresa enumera, y empleados los demás (trabajadores) de la Unión.

En otras ocasiones, la Constitución sólo alude a funcionarios públicos, aun cuando comprenda a los empleados, como en el caso del Artículo 128 que dice: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan."

"Otras veces emplea una expresión genérica como la de empleados públicos, comprendiendo ambas categorías: Art. 73, fracción XI de la Constitución.- Son facultades del Congreso: crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".

Se pueden citar también casos del empleo del término funcionario y empleado en las leyes administrativas: Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación , del Distrito Fe-

deral y de los Altos Funcionarios de los Estados.- Art. 1: "los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente Ley y de las leyes especiales a que se refiere".

Bajo la influencia de las últimas leyes administrativas se ha manifestado cierta tendencia a comprender a los funcionarios y empleados públicos bajo la denominación genérica de 'trabajadores al servicio del Estado'.

La Ley del ISSSTE, dice en su Artículo 1o. : "La presente Ley se aplicará: I.- A los trabajadores del Servicio Civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por Ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; III.- A los pensionistas... ; IV.- A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados; V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan..."

El Artículo 2 de la misma Ley dispone: "Para los efectos de esta Ley, se entiende: I.- Por TRABAJADOR, a toda persona que habiendo cumplido 18 años preste servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal (nombramiento), siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos. NO SE CONSIDERAN COMO TRABAJADORES a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos,

mediante contrato sujeto a la legislación común, a las que por cualquier motivo perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, o a las que presten servicios eventuales".

El artículo 123 de la Constitución, en el Apartado B), inicia su rubro con estos términos: "Entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores:...."

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expresaba en su artículo 2o.: TRABAJADOR al servicio del Estado es toda persona (física) que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

La tendencia social que dominaba en la época en que se aprobó el Estatuto de referencia, hizo que se empleara la expresión de TRABAJADORES al servicio del Estado, con el propósito de equiparar la legislación del trabajo con la función pública.

LA RELACION JURIDICA ENTRE EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES
A SU SERVICIO.

Ahora bien, El Estatuto de la Función Pública, dice Serra Rojas (131) "Esta constituido por el conjunto de leyes y reglamentos que regulan (de la burocracia) su condición jurídica, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio que desempeñan."

En México, la Función Pública Federal, está a cargo de la burocracia federal, la cual está regulada en forma por demás compleja. Hasta ahora, al referirme a la burocracia federal, lo he hecho en forma genérica: Todos los servidores del Estado, o sea, en números aproximados, dos millones (*) de trabajadores. Sin embargo, de esos dos millones, el 45% (900,000 trabajadores) corresponde a la Administración Pública Federal Paraestatal, en donde están sujetos al régimen jurídico del Apartado A) del Artículo 123 de la Constitución, y específicamente a la Ley Federal del Trabajo (D.O.10.-IV-70) que entró en vigor el 10. de mayo de 1970, abrogando la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931. (132)

Del 55% restante (1.100,000 trabajadores) que corresponden

(131) Serra, Rojas Andrés. Op. Cit. pag. 443.

(*) Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, realizado en 1975 por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y la D.G.E.A. (1.396,485 trabajadores). A este número se le ha adicionado un 43% del mismo, con el objeto de corregirlo y actualizarlo. En estas condiciones, el número es sensiblemente igual a 2.000,000 de trabajadores.

(132) Trueba, Urbina Alberto y Trueba, Barrera Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa, S. A. 1978. pag. 19 y 418.

a la Administración Pública Federal Centralizada, debe substraerse al personal militar (151,174 aproximadamente), y al personal diplomático y consular (1,000 aproximadamente) (*) En estas condiciones, sólo queda un número aproximado de 947,826 trabajadores civiles; y aún más, de este último número, debe substraerse también, para ciertos efectos, al personal de confianza de los niveles político y de mando

(*) El personal militar está sujeto a otro régimen legal: La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (D.O. 15-IV-71); Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (D.O. 29-VI-76); Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales (D.O. 15-III-26); Ley para la comprobación, ajuste, cómputo de servicios en el Ejército Nacional (D.O. 31-XII-43), con Reforma en el Diario Oficial de 18-XII-75; Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales (D.O. 7-I-56), con Reforma en el Diario Oficial de 18-XII-75; Código de Justicia Militar (D.O. 31-VIII-73); Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (D.O. 29-XII-75); Ley que crea el Banco Nacional del Ejército y la Armada (D.O. 31-XII-46); Reglamento General de Deberes Militares (D.O. 26-III-37); Reglamento de Ceremonial Militar (D.O. 10-XI-38); Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército (D.O. 27-XII-45); Reglamento para la expedición de tarjetas de identidad a miembros del Ejército (D.O. 13-VIII-46); Reglamento de la Policía Judicial Militar (D.O. 11-VI-41); Reglamento para la aplicación de pagos especiales al personal del Ejército Nacional (D.O. 7-XII-43).
Ley Orgánica de la Armada de México (D.O. 12-I-72); Ley de Recompensas de la Armada de México (D.O. 25-I-46); Reglamento para el Reclutamiento del Personal de Tropa de la Armada (D.O. 20-IX-41); Reglamento para la organización y funcionamiento de los Consejos de Honor, en el Ejército y la Armada Nacionales (D.O. 15-IX-28), con Reformas publicadas en el Diario Oficial de 7-VI-43 y 14-VII-43; Decreto para el establecimiento de tiendas para el Ejército y la Armada (D.O. 17-IX-73; Decreto para el establecimiento del Centro de Capacitación del Personal de la Armada (D.O. 22-IX-56).

Para el personal diplomático y consular:

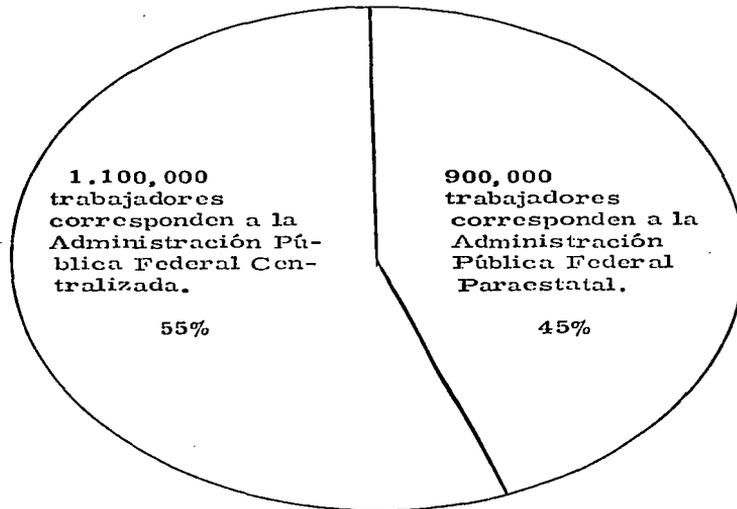
Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (D.O. 4-III-67); Reglamento de la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicanos (D.O. 12-V-34).

Información obtenida en el Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, 1976. Secretaría de la Presidencia. D.C.E.A. México. 5a. Edición. pag. 41-83. (síntesis).

medio, así como al personal eventual, a lista de raya, interino, por honorarios, de servicios policíacos y personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, todos los cuales, de acuerdo con lo expuesto en el Artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan excluidos del régimen de la Ley antes citada. También, la fracción XIV del Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución, enuncia que "las personas que desempeñan cargos considerados de confianza, (sólo) disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

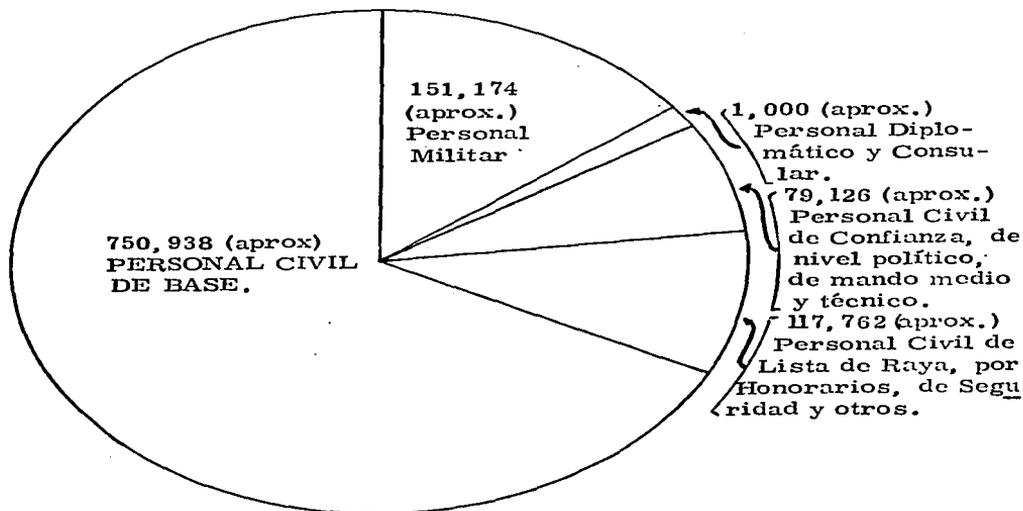
CUADRO No. 1

TOTAL DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
(2.000, 000 DE TRABAJADORES)



CUADRO No. 2

DIVISION DEL PERSONAL CORRESPONDIENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA, POR TIPO DE NOMBRAMIENTO.
(1.100,000 TRABAJADORES)



Información obtenida del documento "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal". Op. Cit. pag. 169.

Resulta así, que lo que pudiera denominarse Servicio Civil de Carrera, (133) o sea el personal civil inamovible y con derecho al ascenso reglamentado, sólo lo integra el 37.54% de la burocracia federal de México; un 45% (que corresponde a la Administración Pública Federal Paraestatal) está sujeto al régimen de la Ley Federal del Trabajo; otro 7.61% (personal militar, diplomático y consular, aún cuando corresponden a la Administración Pública Federal Centralizada), está sujeto a regímenes especiales: castrense y del servicio exterior, respectivamente. Por último, 9.85% (personal de confianza del nivel político, de mando medio, técnico, así como personal interino, de servicios policíacos y de vigilancia de los establecimientos penitenciarios), sólo disfruta de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

El servicio Civil de Carrera, dice el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas (134), "se basa en el mérito y la idoneidad, y es el elemento esencial de una Administración Pública Moderna.

"Exigencia principal en el Servicio Público es, por tanto, la Administración de Personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado.

"Cualquier Plan de Reforma Administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los trabajadores públicos. La Administración de Personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de Reforma Administrativa. Un personal

(133) "Un Servicio Civil de Carrera, es el cuerpo no político, permanente de (trabajadores) que forma la espina dorsal de una Administración (Pública) Nacional." Manual de Administración Pública. Naciones Unidas, ST/TAO/M/16. N. York, 1962. pag. 62

(134) Ibidem. pag. 63-65. (síntesis).

competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz.

"La condición más importante es que las personas empleadas en el Servicio Civil de Carrera, pasen sus años de trabajo sabiendo, primero, que estarán seguras en sus puestos, siempre que su trabajo sea satisfactorio (Inamovilidad) y, segundo, que tendrán la oportunidad de ascender de categoría e incluso de llegar a los puestos permanentes más altos, si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus deberes (Escalañón).

"Un servicio civil de carrera es el cuerpo no político, permanente de trabajadores que forma la espina dorsal de una Administración (Pública) Nacional.

"tal servicio civil, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada, de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio, y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio del mérito por capacidad..

"Si el mérito, la aptitud y el interés público son el único criterio que se aplica para el ingreso y el ascenso en el servicio civil de carrera, claramente se deduce que ni la influencia política ni la particular, han de tener ninguna intervención en ello.

"La neutralidad política es un complemento esencial del sistema de mérito, pues garantiza que los (trabajadores) de carrera que han obtenido sus puestos por concurso y han ascendido por méritos, darán con absoluta imparcialidad al Gobierno -cualquiera que sea su composición política- ... asistencia en cualquier materia que les compete. Además, a los (Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo), la seguridad de que, su decisión final será lealmente aceptada y fielmente cumplida.

"La neutralidad política significa que el (trabajador) de carrera, responderá siempre a la voluntad del Gobierno. Si no le parece bien la política, puede naturalmente, tener la opción de desempeñar cualquier otra función, o DIMITIR (renunciar).

"Un servicio civil de carrera desprovisto de carácter político, debería de este modo estar en condiciones de dar al Gobierno todo cuanto este puede esperar del servicio correspondiente de los funcionarios nombrados por razones políticas. Por añadidura, puede dar dos cosas que los nombrados por razones políticas no pueden ofrecer: pericia profesional basada en una larga experiencia administrativa y juicio objetivo e imparcial sobre los problemas de que ha de ocuparse el Gobierno.

"La clasificación o gradación es una medida preliminar indispensable en la organización de un servicio civil de carrera basado en el mérito; sin la clasificación no es posible establecer normas apropiadas

para la selección, ni puede haber una base uniforme para dar a todos (los trabajadores) en el servicio, igual categoría y remuneración por un trabajo igual.

"Deben existir, además, escalas de sueldo justas y adecuadas, pensiones y seguridad social, licencias y otras prestaciones; reclutamiento mediante exámenes objetivos; escalafón, disciplina y derecho de apelación, planeación y estadísticas, capacitación y UNA OFICINA CENTRAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL."

La relación formal que vincula al trabajador con el Estado, la constituye el acto de nombramiento en que concurren dos voluntades: la del Estado que nombra, por conducto de un funcionario con atribuciones al respecto, y de la persona física que desca formar parte de la burocracia federal de México, y que por tal hecho acepta el nombramiento y con él, toda una serie de disposiciones legales pre existentes, que en forma impersonal regulan su situación como trabajador al servicio del Estado y le señalan sus obligaciones y sus derechos como servidor público, a partir del momento en que cumplimentados los requisitos a su cargo, firma y es aceptado el nombramiento respectivo para ingresar al servicio público federal.

En México, el personal burocrático civil, de base, de la Administración Pública Federal Centralizada(integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (segundo-párrafo del artículo 10. de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor a partir del 10. -I-77, está sujeto al régimen del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

del Estado, Reglamentaria del Apartado B de referencia, la cual establece las bases que rigen la relación de Trabajo burocrático y es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y las Instituciones enunciadas en el Artículo 10. de la ley en cuestión.

El apartado B del artículo 123 enuncia las bases del trabajo que rigen al respecto de:

- I Jornada de Trabajo y trabajo extraordinario
- II Descanso Semanal
- III Vacaciones
- IV Fijación de Salarios
Salario Mínimo
- V Igualdad de Salario, sin tomar en cuenta el sexo de los trabajadores
- VI Retenciones, descuentos, deducciones o embargos de salario
- VII Sistema de designación con base en los conocimientos y aptitudes. Organización de Escuelas de Administración Pública.
- VIII Derechos de escalafón para el ascenso
- IX Suspensión y cese
Separación injustificada, reinstalación e indemnización
Supresión de plazas
- X Derecho de Asociación
Derecho de Huelga
- XI Seguridad Social
Accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales maternidad, jubilación, invalidez, vejez, muerte, embarazo, guarderías, asistencia médica y medicinas a familiares centros de vacaciones, tiendas económicas, habitaciones baratas.

- XII Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- XIII Estatutos especiales: Militar, Marinos, cuerpos de seguridad pública y servicio exterior.
- XIV Protección al salario y beneficios de la seguridad social para las personas que desempeñan cargos de confianza.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamenta lo referente a:

- I La Relación jurídica de trabajo, la definición de trabajadores de base y de confianza y la inamovilidad de los trabajadores de base.
- II Los Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los Titulares de las dependencias e Instituciones a las que se aplica la Ley.
- III El escalafón
- IV La organización colectiva de los trabajadores y condiciones generales de trabajo
- V Los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales
- VI Las prescripciones
- VII El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y los procedimientos
- VIII El apremio y la ejecución de los laudos del Tribunal
- IX Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores
- X Las correcciones disciplinarias y sanciones.

**DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO**

- Derecho al sueldo.

Artículo 5o. Constitucional

Apartado B del Art. 123, fracción IV

Artículo 32, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

- Derecho a la inamovilidad.

Artículo 6o. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Derecho de escalafón.

Apartado B del Art. 123, fracción VIII.

Artículo 47 a 66 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Derecho a honores y consideraciones.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. (D.O.31-XII-75).

- Derecho de Asociación Sindical y de huelga.

Apartado B, Art. 123, fracción X

Artículo 92 a 98 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Derecho a seguridad social y prestaciones.

Apartado B del Art 123, fracción XI

Artículo 3o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- Derecho a juicio, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver controversias laborales con el Titular de la Dependencia.

Apartado B del Art. 123 , fracción XII

Artículo 124 a 147 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Otros:

Sobresueldo(s), compensación(es), remuneración extraordinaria, gastos de representación, gratificación(es), aguinaldo, descanso con goce de sueldo íntegro.

OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En el Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hace la enumeración de las obligaciones de los trabajadores:

- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado, esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos - respectivos.
- Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.
- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro o su seguridad y la de sus compañeros.
- Asistir puntualmente a sus labores.
- Acuerdo por el que se establece la semana laboral de 5 días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (D.O. 28-XII-72)
- Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base.
(D.O. 5-IV-73).

- Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7 y las 19 horas. (D.O. 31-I-77)
- Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizadas coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (D.O. 31-I-77)
- Acuerdo por el que se establece un procedimiento permanente de reubicación de personal al servicio de la Administración Pública Federal, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (D. O. 16-II-78).

S E G U N D A P A R T E

CAPITULO I

**INTEGRACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION
DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

- 1. INTEGRACION FORMAL DE LOS ELEMENTOS
 DEL SISTEMA.**

- 2. UN CRITERIO FUNCIONAL PARA DEFINIR LA
 INTEGRACION DE LOS ELEMENTOS DEL
 SISTEMA.**

CAPITULO I

INTEGRACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1.- INTEGRACION FORMAL DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA.

La integración del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, considero que ha pasado por cinco fases institucionales, habiéndose enriquecido por aproximaciones sucesivas, en cada una de ellas.

La primera fase, convencionalmente es la comprendida en el lapso abril/1965-enero/1971, período en que la Comisión de Administración Pública realizó, por primera vez, fructíferos estudios y con base en éstos emitió un importante diagnóstico administrativo conocido como "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" (*) mismo al que ya se ha hecho referencia en el punto 1, Capítulo III de la Primera Parte, página 180 de este trabajo.

Del análisis del punto 4 correspondiente a la Segunda Parte del Informe de referencia, en que ya se apuntaba para el ámbito -

(*) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública 1967. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental No. 1 México. Reimpresión - 15-IV-77. p. 47-54.

macroadministrativo: "no existen esquemas uniformes para la administración de personal",.. y que en principio, 'la falla está en que no existe un órgano dentro del Gobierno que marque los lineamientos generales' ... siendo recomendable, para la buena marcha del Gobierno, "que se definan con claridad los objetivos del servicio civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores".

Se deduce que no se optó en esa primera fase, por integrar con criterio académico el naciente sistema de administración de personal del Poder Ejecutivo Federal, ni por efectuar una 'balca' del sistema vigente en países desarrollados como Gran Bretaña, Francia o los Estados Unidos de Norteamérica.

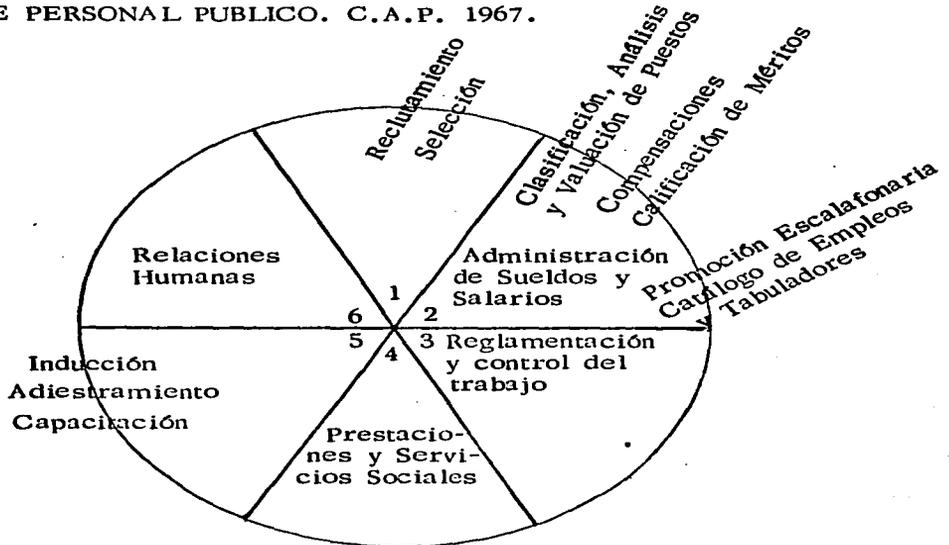
Se prefirió elaborar la configuración (*) del sistema en cuestión, a través de lo que podría llamarse "el propio camino" mediante el análisis funcional de la praxis y el marco de la legislación vigente, habiéndose llegado no a una integración formal del sistema, sino al esbozo de un esquema con algunos de los elementos que debían formar parte del mismo. (ver el cuadro 1)

Fué así como, en principio, se obtuvo un bosquejo de lo que en un futuro no lejano, se denominaría 'sistema de administración de personal':

(*) Ver el punto 3 del Capítulo IV, Primera Parte de este trabajo.

- Reclutamiento, selección e inducción.
- Administración de sueldos y salarios, clasificación, análisis y valuación de puestos, catálogo de empleos y tabuladores, compensaciones, promoción y sistema escalafonario.
- Reglamentación y control del trabajo.
- Prestaciones y servicios sociales.
- Adiestramiento y capacitación.
calificación de méritos.
promoción escalafonaria.
- Relaciones humanas.

CUADRO 1.- Primera fase.
 CONCEPCION DEL ESQUEMA DE LA ADMINISTRACION
 DE PERSONAL PUBLICO. C.A.P. 1967.



Como se observa en el cuadro 1, formulado con base en el Informe de la C.A.P. (1967), los futuros subsistemas Nos. 1 y 5 aún no tenían denominación; sólo se enunciaron las funciones específicas para realizarlos. En cuanto a los subsistemas Nos. 3, 4 y 6, la concepción de los mismos fue abstracta, no habiéndoseles dado contenido alguno.

El subsistema No. 6, como se observa en los cuadros - subsecuentes, desaparecería definitivamente.

Fue en la que puede ser considerada segunda fase (lapso comprendido entre febrero/1971 y septiembre 1972) cuando con base en estudios del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos (COTECUARH), la Dirección General de Estudios Administrativos (D.G.E.A.), dependiente de la Subsecretaría de la Presidencia, en el Programa VII del documento denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" (*) reiteró que "los objetivos de la administración de recursos humanos no están definidos en forma clara y precisa y, por lo tanto, se carece de una política de personal congruente que comprenda desde el ingreso hasta la separación del servidor público y que abarque todas - las situaciones de ascensos, traslados, compensación, estímulos y de sarrollo, entre otras, que se suscitan en la relación entre el Estado y sus servidores", ... el objetivo "se ha visto también entorpecido por la ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dis....

(*) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. Septiembre de 1972. pág. 97-103.

persión de esfuerzos", y planteó la necesidad de realizar "una serie de acciones específicas orientadas al diseño e implantación de sistemas" - para:

- Planeación de recursos humanos.
- Empleo (reclutamiento, selección e inducción de personal).
- Capacitación y desarrollo de personal.
- Administración de sueldos y salarios.
- Prestaciones y servicios.
- Relaciones Laborales.
- Información para la toma de decisiones
- Motivación y,
- Evaluación del propio sistema.

Los puntos anteriores, propositivos de un "sistema administrativo integral de recursos humanos para el Sector Central" fueron enriquecidos en reuniones de trabajo por diversos grupos del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos, habiéndose llegado a darle contenido a los convencionales subsistemas integrantes del que en adelante se denominaría "Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Sector Central".

CONTENIDO DE LOS SUBSISTEMAS INTEGRANTES DEL SISTEMA
DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL SECTOR
CENTRAL. 1971-1972.

El Grupo de trabajo No. 2 del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos (COTECUARH) (*) en sesión plenaria que tuvo lugar en Septiembre de 1972, al informar - sobre los trabajos realizados a fin de elaborar un modelo de sistema - de administración de recursos humanos, dijo: "se ha estimado conveniente que, por lo menos el sistema integral de esta materia quede conformado por los siguientes subsistemas: planeación, empleo, capacitación y - desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales, información para la toma de decisiones, motivación y evaluación del propio sistema.

"El sistema enunciado, debe ser un conjunto racional y - armónico de políticas, disposiciones, funciones, recursos, procedimientos, información y condiciones ambientales; cuyo objeto básico debe orientarse a: Mejorar la productividad y eficacia de los recursos humanos, dentro de las limitaciones, posibilidades y utilización concurrente de - los recursos materiales, financieros y tecnológicos, con satisfacción tanto de los objetivos institucionales, como de los intereses y aspi-

(*) Informe de actividades a la VI Reunión Plenaria. Grupo No. 2. Sector Central. Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. Septiembre 1972. pág. 4-8.

raciones legítimas de los trabajadores quienes, en esta forma, podrán cumplir adecuadamente con la alta responsabilidad que significa la ca lidad de servidor público".

" Al desagregar el sistema en los diversos subsistemas que hasta ahora se han identificado dentro del universo en que incurri mos, una serie de objetivos específicos fueron motivo de definición y, considerando de interés su exposición, en líneas siguientes (.) nos per mitimos enunciarlos:

SUBSISTEMA PLANEACION DE RECURSOS HUMANOS

OBJETIVO:

Llevar a cabo el proceso general de formulación de las - políticas, objetivos, funciones, procedimientos y relacio nes que orientarán a prever las necesidades y estar en condiciones de valorar la actuación de los recursos huma nos, a fin de lograr la máxima eficiencia del sistema - integral de administración de personal.

FUNCIONES:

- 1.- Análisis cuantitativo y cualitativo presente.
 - a) Llevar a cabo un inventario de personal en relación con sus características actuales.
 - b) Establecer el sistema permanente que permita conocer y tener actualizadas las características necesarias del personal que integra la estructu ra ocupacional.

(.) Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos. Docu mento de trabajo del Grupo No. 2 del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos. México. Septiembre 1972.

- c) Analizar la estructura ocupacional para conocer los requerimientos de los puestos y del número de ellos, para cumplir con los objetivos de la (s) Dependencia(s).
- d) Llevar a cabo un inventario de necesidades y requerimientos del personal para desempeñar cada uno de los diversos tipos de tareas actuales.
- e) Determinar, con base en la dinámica ocupacional las previsiones de personal necesaria para desempeñar cada uno de los diversos tipos de tareas actuales.

2. Análisis cuantitativo y cualitativo futuros.

- a) Determinar los requerimientos de los puestos nuevos.
- b) Con base en el inventario del personal, determinar los requerimientos del personal para desempeñar los puestos vacantes.
- c) Determinar las previsiones del personal necesario en un futuro previsible para ocupar cada uno de los diversos tipos de puestos nuevos.

3. Determinar la información e indicadores de los subsistemas:

- Plancación de Recursos Humanos .
- Empleo.
- Capacitación y Desarrollo.
- Administración de sueldos y salarios.
- Prestaciones y Servicios.
- Relaciones Laborales.
- Información para la toma de decisiones.
- Motivación.
- Evaluación del Sistema.

SUBSISTEMA DE EMPLEO

OBJETIVO:

Proveer el personal adecuado a los puestos de acuerdo con la estructura ocupacional de la Dependencia, que asegure a un costo razonable, la eficacia en el desempeño de sus funciones laborales.

FUNCIONES:

1.- Función Reclutamiento

Localizar y analizar las fuentes de aprovisionamiento de personal, así como coordinarse con los Centros de Capacitación y atraer a los aspirantes calificados para ocupar los puestos.

Sub-funciones

- a) Evaluar y seleccionar las fuentes potenciales de personal más idóneas.
- b) Atraer a los empleados potenciales utilizando los medios más adecuados.

2.- Función Selección

Evaluar las cualidades y características de los aspirantes y proveer a las Dependencias los mejores calificados.

Sub-funciones

- a) Proporcionar a los aspirantes la solicitud de empleo y el instructivo de ingreso.
- b) Entrevistar a los aspirantes.
- c) Determinar las cualidades y características que deben reunir las personas para ocupar los puestos en función de los requerimientos de los mismos.

- d) Evaluación de los aspirantes (candidatos al puesto).
- e) Aplicación de exámenes de admisión.
- f) Investigación de referencias.
- g) Presentar ternas de candidatos aptos, siempre que sea posible.
- h) Recibir y evaluar la información relativa a la actuación del personal de transferencia y de nuevo ingreso.
- i) Mantener permanentemente una Bolsa de Trabajo de candidatos, en función de la estructura ocupacional de la Dependencia para proporcionarle invariablemente, el mejor calificado.

3.- Función Designación

Designar o nombrar al candidato seleccionado conforme a las disposiciones vigentes y darle posesión del empleo.

- a) Tramitar los documentos
- b) Tomar la protesta
- c) Dar posesión del empleo.

4.- Función Inducción y Sensibilización

Proporcionar a los nuevos empleados el entrenamiento inicial y la información requerida para que realicen sus tareas eficientemente.

- a) Orientar a los nuevos empleados en cuanto a sus diferentes responsabilidades, remuneraciones, prestaciones, y los fines que tiene la labor que realizarán en la organización de la Dependencia.
- b) Determinar las necesidades para la realización de programas de entrenamiento de nuevos empleados.

5.- Función Promoción y Transferencia

Promover o ubicar al personal a los puestos donde mejor se utilicen sus capacidades, con base en las necesidades del servicio.

Sub-funciones

- a) Evaluar la actuación de los empleados en los puestos asignados.
- b) Calificar a los empleados para efectos de promoción.
- c) Promover escalafonariamente a los empleados conforme a las disposiciones vigentes y los sistemas de ascenso a base de concursos y capacitación.
- d) Determinar, conforme al catálogo de puestos, programas de capacitación para ascensos escalafonarios.
- e) Atender las peticiones de transferencias, analizando las causas que las motivan.
- f) Transferir a los empleados, de acuerdo con lo que indica la ley, según las necesidades de la Dependencia, para mejor desarrollo de las labores.
- g) Coordinar con la Comisión Mixta de Escalafón, los sistemas de promoción.

Recomendación especial:

Estudiar y proponer una política de empleo para personal jubilado que esté apto y/o que tenga una especialidad.

SUBSISTEMA DE CAPACITACION Y DESARROLLO

OBJETIVO:

Proporcionar los conocimientos teóricos, prácticos y/o teórico-prácticos necesarios para que el personal pueda desempeñar eficazmente las labores del puesto que ocupa, a fin de que pueda aspirar a responsabilidades superiores y/o tener una formación permanente que lo conduzca a una identificación completa con la Dependencia y que le permita mejorar sus condiciones de trabajo.

FUNCIONES:

1. Determinar las necesidades de actualización, capacitación y formación del personal con base en la estructura ocupacional y su dinámica.
2. Proporcionar la instrucción necesaria para que el empleado realice mejor sus funciones y a la vez incremente sus ingresos mediante un sistema de ascensos.

Sub-función

1. Proporcionar instrucción al personal en función de los requisitos de los puestos que ocupan con el fin de mejorar su eficiencia.
 - 1.1. Adiestrarlo en las técnicas de aplicación respectiva(s) para adquirir habilidades, destrezas y/o el mejor conocimiento de sus respectivas actividades en la función pública.
 - 1.2. Impartirle la preparación necesaria para el desenvolvimiento del empleado en su área de trabajo.
2. Perfeccionar al personal en el área de conocimiento en que fue instruido para especializarlo en las actividades prácticas, teóricas y/o teórico-prácticas.

DESARROLLO

FUNCION:

Formar al personal para que pueda ser promovido a - puestos de mano técnico o administrativo.

1. Prepararlo en campos de conocimiento afines a su área laboral para mejorarlo profesionalmente.
2. Proporcionar los elementos y la instrucción necesaria a fin de integrarlo a los cuadros de supervisión y mando.
3. Preparar sistemáticamente a los empleados a fin de que sus labores resulten siempre (optimizadas) dentro de los nuevos sistemas y métodos.
4. Proporcionar las facilidades necesarias para que el personal que lo amerita se capacite y/o se desarrolle en instituciones ajenas a la Dependencia.
5. Supervisión de la aplicación de los programas de capacitación y desarrollo.

SUBSISTEMA DE ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS

OBJETIVO:

Lograr un régimen de remuneración que, en lo externo, sea adecuado a las condiciones generales de la economía y a las específicas del mercado laboral y que, en lo interno, sea equitativo y consistente, considerando la actuación del individuo en el trabajo, así como la responsabilidad que éste adquiere en el desempeño del puesto.

FUNCIONES:

1. Establecer las técnicas de remuneración adecuadas a las condiciones específicas de la Dependencia.

2. Aplicar y mantener las técnicas de remuneración establecidas, considerando la dinámica organizacional interna.
3. Establecer los tipos de tabuladores idóneos en los que se asienten los sueldos que correspondan a cada puesto de las dependencias.
4. Establecer y controlar las prestaciones que en forma de remuneración directa e indirecta otorgue cada dependencia en particular.
5. Establecer los mecanismos adecuados para ponderar la efectividad de las prestaciones.
6. Canalizar la información necesaria a través de los órganos que corresponda para que el trabajador tenga consciencia de las prestaciones que recibe.
7. Analizar y proponer las medidas necesarias para establecer y mejorar la política de remuneración.
8. Realizar los estudios necesarios para obtener el mayor rendimiento económico de las prestaciones indirectas.

SUBSISTEMA DE PRESTACIONES Y SERVICIOS

OBJETIVO:

Proporcionar seguridad social y estabilidad a los trabajadores y a sus beneficiarios para que obtengan bienestar y aumento en su capacidad adquisitiva a fin de que el empleado cumpla eficientemente con sus labores.

FUNCIONES:

1.- Función Prestaciones Económicas

Establecimiento de centros comerciales para el trabajador y sus beneficiarios. Venta y/o arrendamiento de casas para la habitación familiar así como el otorgamiento de créditos para la adquisición de terrenos para esa mis

ma finalidad. Otorgamiento expedito de préstamos a corto y mediano plazo. Establecimiento de Fondo de Ahorro, - seguros de vida, pagas de marcha y ayuda al matrimonio y pensiones y jubilaciones.

Facilitar la transportación del personal desde su alojamiento al lugar donde desempeña sus labores y viceversa.

Otorgar facilidades para que el trabajador y sus beneficiarios puedan hacer uso de los servicios de transportación propiedad del Estado.

2.- Función Prestaciones Médico-asistenciales

Proporcionar servicio médico integral al trabajador y sus beneficiarios. Mantener al máximo el nivel de la salud del trabajador y sus beneficiarios, mediante la aplicación de la medicina preventiva, medicina curativa y rehabilitación. Llevar a cabo programas de educación y desarrollo que abarque desde la seguridad en el trabajo hasta la seguridad en el hogar. Proporcionar los medicamentos necesarios mediante cuadro básico y farmacias de descuento para las que estén fuera de él. Proporcionar servicio médico de urgencia para atender las lesiones que sufran los trabajadores en su lugar de trabajo, así como de enfermedades y malestares físicos que se presenten durante las horas laborales, y establecer Guarderías Infantiles. Elaborar programas para prevenir los agentes negativos que afectan moral y físicamente al personal.

Regular las condiciones y procedimientos a seguir a fin de prevenir accidentes de trabajo fijando las normas de seguridad del trabajador y supervisar la observancia de las normas de seguridad. Considerar los riesgos profesionales y los medios de evitarlos y llevar a cabo programas a fin de educar al trabajador en estas normas y estudiar las causas y motivos de accidentes a fin de prevenirlos.

3.- Función Prestaciones Sociales

Elevar el nivel cultural y social de los empleados a fin de mantener la dinámica de estratificación mediante la creación de centros de capacitación de artes y oficios; -

inducir al personal para que, fuera de las horas de labores mediante programas, en forma gradual se dediquen a actividades sociales, culturales, deportivas y creativas.

4.- Función Coordinación e Investigación

Coordinar las prestaciones con los organismos ya establecidos a fin de que se proporcione oportunamente las prestaciones que tiene el trabajador por ley, e investigar y promover el tipo de prestaciones que coadyuvan al incremento del bienestar y la estabilidad económica, social y de salud del trabajador.

Recomendación Especial

Por considerar que el personal pensionado, tiene escasos elementos de motivación, estímulo o reconocimiento a su labor prestada en sus años de servicio, se sugiere la creación de centros para pensionados, cooperativas, colonias y centros recreativos administrados por los mismos.

SUBSISTEMA DE MOTIVACION

OBJETIVO:

Lograr la realización del empleado como servidor público para aumentar su eficiencia e integrarlo como componente del grupo laboral de su dependencia y del sector público en su conjunto.

FUNCIONES:

1.- Función Investigación

Conocer suficientemente los intereses del personal y lo que se debe o puede esperar del mismo.

Sub-funciones

a) Analizar los intereses del personal.

- b) Dar la oportunidad para que se satisfagan lo mejor posible los intereses de los empleados.

2.- Función Supervisión

Analizar la actitud del empleado y su proceso de integración al grupo.

Sub-funciones

- a) Establecer los instrumentos que permitan conocer la integración del empleado al grupo.

3.- Función Medio Ambiente Laboral

Investigar y valorar las características y modalidades del medio ambiente laboral y proponer las modificaciones pertinentes que contribuyan a una mayor eficacia del personal.

Sub-funciones

- a) Elaborar y valorar programas de mejoramiento del medio ambiente laboral.
- b) Analizar el ambiente laboral, el uso y aprovechamiento de los implementos de trabajo.

4.- Función Relaciones Interpersonales

Establecer el sistema que permita modificar las actitudes y elementos de mediación en las relaciones humanas y su adecuación a las características de servidor público.

Sub-funciones

- a) Estudiar y adoptar las técnicas que permitan el desarrollo de las relaciones humanas.
- b) Analizar las características y dimensiones de las relaciones humanas en el medio ambiente laboral.

5.- Función Integración del Empleado al Grupo de Trabajo

Orientar y encauzar al empleado con su medio de trabajo a fin de lograr su adaptación misma.

Sub-funciones

- a) Evaluar su comportamiento en relación con el medio. (Sociograma)
- b) Conocer los mecanismos que actúan en la dinámica del grupo.

6.- Función Incentivos

Con base en los intereses de los servidores públicos, elaborar programas de incentivos que promuevan su satisfacción y motiven su desarrollo.

7.- Función Participación

Proporcionar tanto al supervisor como al personal que tiene funciones directivas, la oportunidad para analizar la labor que se ha desarrollado, de acuerdo con las normas establecidas en la dependencia.

Sub-funciones

- a) Analizar los problemas que ha tenido el grupo para poder realizar su justa valoración.
- b) Evaluar el comportamiento del servidor público en el proceso de participación.

8.- Función Comunicación

Mejorar la comunicación entre la dependencia y su personal estableciendo los medios y canales adecuados.

Sub-funciones

- a) Conocer el marco real del proceso de la comunicación en la dependencia.

- b) Identificar los sistemas de comunicación que funcionan dentro de la dependencia.
- c) Seleccionar los instrumentos y establecer jerarquías para lograr la óptima comunicación.
- d) Analizar los sistemas de investigación relativos al acopio de material, análisis de esa información, diagnóstico y evaluación del mismo.

SUBSISTEMA DE RELACIONES LABORALES

OBJETIVO:

Mantener la relación con el empleado y/o su representación sindical con objeto de lograr el equilibrio en el ejercicio de sus derechos y obligaciones y la solución de los problemas que se susciten para lograr la superación del servicio público.

FUNCIONES:

1.- Función Relaciones con el Sindicato

Mantener relaciones con la representación sindical para buscar soluciones a los asuntos que éste plantee en favor de los trabajadores o que la dependencia plantee.

Sub-funciones

- a) Establecer convenios, reglamentos, prácticas y otras normas laborales armonizando los intereses de ambas partes.
- b) Convenir con el sindicato la interpretación y aplicación de las normas establecidas.
- c) Atender las peticiones de los representantes de los trabajadores conforme a las prácticas establecidas.
- d) Atender y resolver conforme, a los principios esta-

blecidos, los conflictos laborales que se presenten.

2.- Función Normas de Trabajo

Establecer normas de trabajo que mantengan adecuadas relaciones laborales.

Sub-funciones

- a) Revisar y proponer la actualización de las condiciones generales de trabajo, reglamentos y otras disposiciones cuyo contenido se mantenga acorde con las características de la dependencia.
- b) Trámite y supervisión de incidencias de personal.
Lograr la disciplina necesaria con base con las normas establecidas.

3.- Funciones: Relaciones con la Comisión Nacional Mixta de Escalafón

Proporcionar la información necesaria y suficiente con respecto a la actuación del trabajador y de sus incidencias como elementos para la promoción escalafonaria.

4.- Función Separación

Terminar las relaciones de trabajo entre los empleados y la dependencia pública de la manera más benéfica para ambos.

- a) Realizar la entrevista de salida.
- b) Análisis de la rotación y recomendación de las medidas correspondientes.

SUBSISTEMA DE INFORMACION PARA LA TOMA DE DECISIONES

OBJETIVO:

Proporcionar en forma suficiente, oportuna y significativa, los elementos de juicio que faciliten la toma de decisiones, mediante la utilización de técnicas y equipos adecuados, para que los organismos encargados de los distintos subsistemas que integran la función de administración de personal cumplan su cometido eficientemente.

FUNCIONES:

1. Determinación de requerimientos de información básica para la toma de decisiones.
2. Determinación de la información fuente, que deberá ser captada para dar origen al punto anterior.
3. Diseño del flujo de la información desde su captación hasta la toma de decisiones.
4. Diseño de formas adecuadas para facilitar el flujo de información.
5. Descripción de los procesamientos que deberá sufrir la información durante su flujo.
6. Análisis de los volúmenes de información que se manejarían con el objeto de determinar la forma operativa más adecuada al sistema.
7. Operación de un sistema de registro que concentre toda la información que se genera desde que se inicia la selección de cada empleado, hasta el momento en que se retira del servicio de la Dependencia y que cubra los siguientes aspectos:

Sub-funciones

- a) Mantenimiento de expedientes individuales.
- b) Mantenimiento de cédulas individuales.

- c) Control de la documentación de trámites de personal.
- d) Registro de documentos de ingreso y bajas de personal.
- e) Registro de la actuación de los trabajadores.
- f) Registro de accidentes de trabajo, abandono de empleo y licencia, etc.
- g) Control y registro de plazas presupuestales y de recursos económicos para remuneraciones complementarias y adicionales.
- h) Registro de las prestaciones y servicios sociales al personal.
- i) Registro de los datos académico-económico-social del trabajador.
- j) Control de recursos presupuestales para servicios personales.
- k) Mantener actualizado y registrado el catálogo de disposiciones y publicaciones necesarias para la administración de recursos humanos.
- l) Control de los indicadores de las actividades del sistema.

SUBSISTEMA DE EVALUACION

OBJETIVO:

Establecer los sistemas y determinar los indicadores que permitan analizar los resultados alcanzados por las Unidades de Administración de Recursos Humanos y en forma oportuna recomendar los ajustes necesarios.

FUNCIONES:

1. Revisar periódicamente el sistema integral de administración de recursos humanos.

2. Revisar periódicamente la estructura de la organización de las Dependencias encargadas de la administración de los recursos humanos y proponer, en su caso, los ajustes necesarios.
3. Análisis del movimiento de personal.
4. Análisis de la efectividad del sistema de reclutamiento y selección.
5. Análisis de los resultados de los programas de inducción, actualización, capacitación y desarrollo.
6. Investigar permanentemente los resultados de las prestaciones y servicios.
7. Estudiar si la política de Administración de Sueldos y Salarios cumple su cometido.
8. Estudiar si los programas de motivación logran su objetivo.
9. Fijar índices que permitan conocer el cumplimiento general del sistema.

En relación con la primera fase (cuadro 1), la concepción del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en la segunda fase (cuadro 2), tuvo un cambio substancial: al reclutamiento, selección e inducción se le denominó subsistema Empleo; los evidentes subsistemas Administración de Sueldos y Salarios, y Prestaciones y Servicios, conservaron su denominación; Relaciones laborales substituyó a Reglamentación y Control del Trabajo; Capacitación y Desarrollo sucedió a Adiestramiento y Capacitación; desapareció el concepto Relaciones Humanas y fueron adicionados los subsistemas Planeación de Recursos Humanos, Evaluación del propio sistema, Información para la toma de decisiones y Motivación.

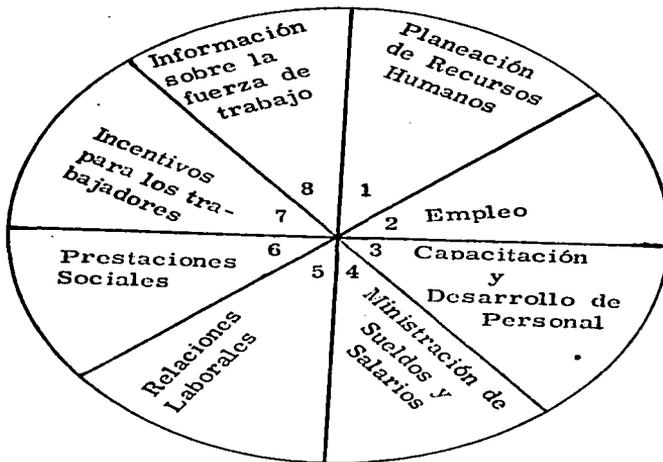
CUADRO 2.- Segunda fase
**CONCEPCION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y
 DESARROLLO DE PERSONAL DEL SECTOR CENTRAL
 DGEA-COTECUARH 1971-1972**



La tercera fase tuvo lugar en diciembre de 1972 cuando, por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de 28-XII-72, el inciso II del punto resolutivo séptimo, enunció los siguientes subsistemas para integrar el sistema en cuestión: Planeación de recursos humanos, Empleo, Capacitación y desarrollo de personal, Ministración de sueldos y salarios, Relaciones laborales, Prestaciones sociales, Incentivos para los trabajadores e Información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado. (Ver cuadro 3)

CUADRO 3.- Tercera fase

CONCEPCION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO, SEGUN EL ACUERDO PRESIDENCIAL DE 31-XII-1972.



La diferencia entre los elementos del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal de los cuadros 2 y 3 es mínima:

- Sin cambio: Planeación de recursos humanos, Empleo, Relaciones Laborales y Capacitación y Desarrollo.

- Con ligero cambio en la denominación: Ministración de Sueldos y Salarios, por Administración de Sueldos y Salarios; Prestaciones Sociales, por Prestaciones y Servicios; Incentivos por Motivación; Información, por Información para la toma de decisiones.

- Supresión: en el cuadro 3, del elemento Evaluación del propio sistema.

Por lo expuesto, considero que el cuadro 2, correspondiente a la concepción del Sistema descrito en el documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" fue más completa, respecto de la enunciada en el Acuerdo Presidencial de 28-XII-72. La sola Planeación, sin posibilidad de evaluar los resultados obtenidos, dejó incompleta la concepción sistémica, según el Acuerdo antes citado.

La cuarta fase en cuanto a integración del Sistema de -
Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, puede ser
considerada como la que comprende el lapso enero/1977-junio 1978,
en que la Dirección General de Administración y Desarrollo de Perso-
nal, dependiente de la Coordinación General de Estudios Administrati-
vos, a solicitud de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno
Federal formuló el 'Esquema de Reforma al Sistema de Administra-
ción y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal', (*) mis-
mo que fué aprobado por el Grupo de Oficiales Mayores y por los in-
tegrantes del (COTECURH) Comité Técnico Consultivo de Unidades de
Recursos Humanos.

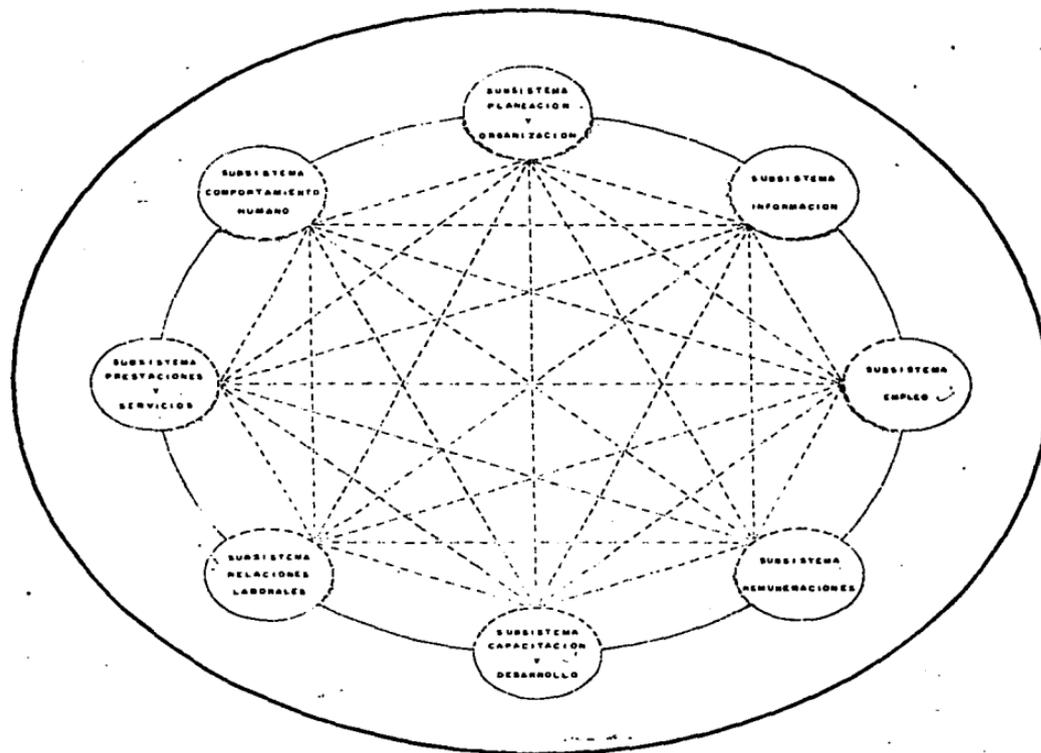
En el esquema de referencia se fundamentaron los estu-
dios preparatorios correspondientes a la Quinta Etapa de la Reforma
Administrativa(.) que comprende la revisión a fondo del Sistema de -
Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal.

El esquema plasmó el trabajo interdisciplinario de un nu-
meroso grupo de personas directamente responsables de la administra-
ción de personal público, habiendo quedado definido formalmente el -
objetivo del sistema, en concordancia con el objetivo Tercero del Plan

(*) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarro-
llo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la -
República. Coordinación General de Estudios Administrativos.
Documentos Básicos. Colección: Administración y Desarrollo de -
Personal No. 1, México. 1979. pág. 59-79.

(.) Ver el Capítulo III, Primera Parte. Pág. 154-155 de este trabajo.

CUADRO 4.- Cuarta Fase
ELEMENTOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION
Y DESARROLLO DE PERSONAL



Cuadro tomado de la pág. 70 del Documento Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Global de Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1977-1982; precisados los subsistemas fundamentales que lo integran y su ubicación conceptual:

- **Objetivo del sistema.** -"Establecer el sistema de Administración y Desarrollo de Personal Público Federal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal" (*)

- **Subsistemas fundamentales** - Planeación y Organización, Empleo, Remuneraciones, Capacitación y Desarrollo, - Relaciones Laborales, Prestaciones y Servicios, Comportamiento Humano e Información, (ver el cuadro 4) haciéndose notar que los "subsistemas son interactuantes e interdependientes, por lo que demandan una permanente coordinación de políticas y procedimientos, tomando siempre en cuenta que en todo sistema de personal el ser humano es el sujeto y objeto de la acción", que "este esfuerzo de racionalización... no pretende sujetar a las dependencias y entidades a

(*) En concordancia con el objetivo 3 del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Ver el punto 2, del Capítulo I, Tercera Parte de este trabajo.

esquemas rígidos,.... sino simplemente establecer un marco de referencia que pueda favorecer la definición e integración de las políticas y unidades de administración y desarrollo de personal".... así como que, "se toma el escalafón como estrategia para la implantación del sistema", no obstante que "cualesquiera de los elementos que configuran el sistema.... podrían servir como eje de acción para activar la reforma; sin embargo, es necesario considerar que el escalafón no sólo representa un generador de eficiencia organizativa sino que por su impacto directo en materia promocional constituye un incentivo para elevar la productividad y salvaguardar los intereses legítimos de los servidores públicos". (.)

- Ubicación conceptual.- "Es el personal al servicio del Estado el que hace posible la realización de los programas gubernamentales.... Tanto el sistema de Administración Pública, como el específico de personal, están condicionados e influyen a los sistemas jurídico, político, económico y social que circundan la acción administrativa.

" Debido a la interrelación que existe entre los diversos sistemas, la reforma administrativa no se produce de manera aislada,

(.) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit. pág. 65,67, 69 y 73.

sino que forma parte del proceso global de cambio social, en cuya promoción, coordinación y orientación participa en forma destacada el Estado y, en consecuencia, el personal a su servicio" (.)

En esta cuarta fase (ver cuadro 4), que corresponde a - los trabajos preliminares para la Quinta Etapa del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (ver pags.154y155), si bien en el Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal quedó definido formalmente el objetivo del sistema (en concordancia con el objetivo Tercero del Plan Global de Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1977-1982), así como la ubicación conceptual, lamentablemente se dió marcha atrás, al haber sido considerados solamente, ocho subsistemas, en forma similar a la concepción según el Acuerdo Presidencial de 28-XII-72. (ver cuadro comparativo A).

Pocos meses después, la misma Dirección General de - Administración y Desarrollo de Personal emitirfa, (septiembre 1978), con la aprobación del (COTECURH) Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, el documento "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" (*) en que se enunció: "la gestión de personal en la Administración Pública Federal presenta serias dispersiones y fragmentaciones.... los objetivos de la administración de personal sólo están defi

(.) Reestructuración del Sistema.... pág. 65.

(*) Ibidem. p. 19-36.

CUADRO COMPARATIVO A

Subsistemas según Acuerdo Presidencial de 28-XII-72 (tercera fase, cuadro 3)	Subsistemas según Esquema de Reforma al Sistema.... (1978) (cuarta fase, cuadro 5)
1.- Planeación de Recursos Humanos	1.- Planeación y Organización
2.- Empleo	2.- Empleo
3.- Capacitación y Desarrollo	3.- Capacitación y Desarrollo
4.- Ministración de Sueldos y Salarios	4.- Remuneraciones
5.- Relaciones Laborales	5.- Relaciones Laborales
6.- Prestaciones y Servicios	6.- Prestaciones y Servicios
7.- Incentivos	7.- Comportamiento Humano
8.- Información	8.- Información

nidos de manera genérica y, en consecuencia, se carece de una política unitaria para todas las dependencias y entidades,.... considerándose conveniente que la actual (CRHGF) Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con las modificaciones de integración y atribuciones sea el órgano (Central) (Comisión del Servicio Civil) que continúe procurando al máximo nivel la concertación de las grandes políticas - para normar la relación entre el Estado y sus trabajadores a través de la representación sindical",.... y la creación del "Órgano Central del Servicio Civil, eminentemente normativo, de planeación y control, responsabilizado de la ejecución y evaluación de las directrices, así como de la coordinación y administración del Sistema",.... para asegurar "la coherencia de las acciones dirigidas a la consecución del objetivo del sistema",.... "siendo recomendable que todas las funciones operativas queden totalmente descentralizadas en favor de las dependencias".

La quinta fase en relación con la integración del Sistema de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal tuvo lugar en junio de 1978, a fin de subsanar el error cometido en la convencional cuarta fase, al formular el 'Esquema de Reforma al Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal' en que se determinaron ocho subsistemas, en forma similar a la del Acuerdo Presidencial de 28-XII-72.

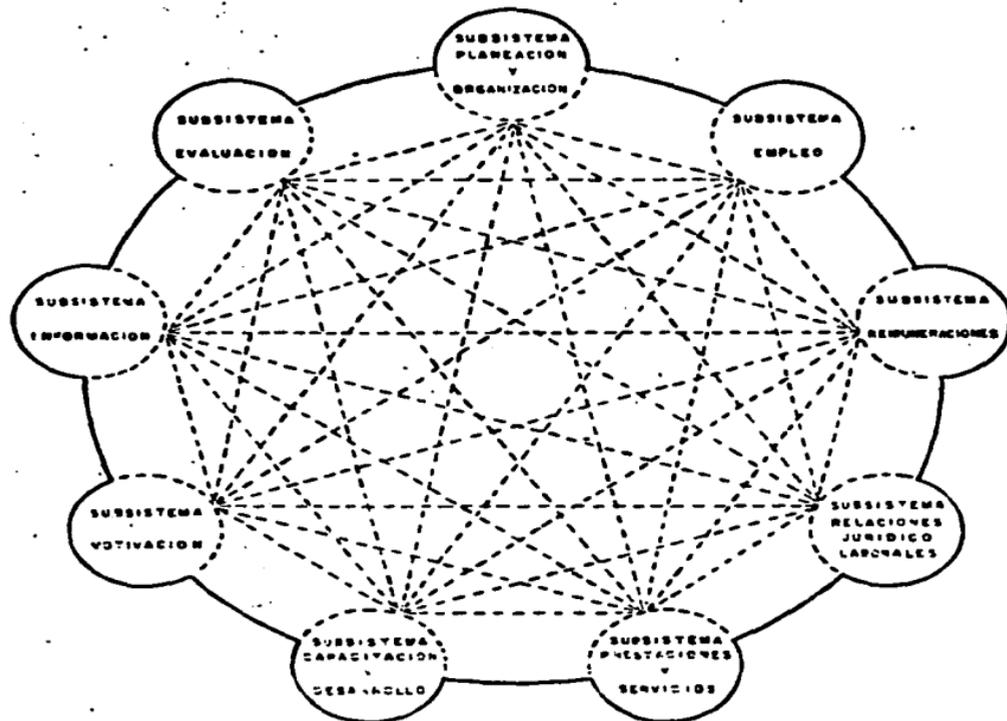
Fue al tratar la integración del Organó Central del Servicio Civil, en el documento Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal, cuando se dijo que "para definir la (la integración).... será conveniente tomar como punto de partida los subsistemas que configuran (?) el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal: (Ver el cuadro 5)

1. Planeación y Organización
2. Empleo
3. Remuneraciones
4. Relaciones Jurídico-Laborales
5. Prestaciones y Servicios
6. Capacitación y Desarrollo
7. Motivación
8. Información
9. Evaluación.

Las diferencias entre lo enunciado en la cuarta fase, respecto de la segunda (ver cuadros 2 y 5), fueron más bien de cambio de título en cinco subsistemas: Remuneraciones por Administración de sueldos y salarios; Relaciones Jurídico-Laborales por Relaciones Laborales; Información por Información para la toma de decisiones, Evaluación por Evaluación del propio sistema y Planeación y Organización por Planeación de Recursos Humanos.

Cuadro 5.- Quinta Fase

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL



Cuadro tomado de la pág 32 del Documento "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal".

Los cuatro subsistemas restantes no tuvieron cambio alguno: Empleo, Prestaciones y Servicios, Motivación y Capacitación y Desarrollo.

En estas condiciones, prácticamente se volvió a la primaria concepción que la Dirección General de Estudios Administrativos y el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos, habían tenido del Sistema entre febrero/71 y septiembre de 1972 (convencionalmente, segunda fase), conservándose todo lo sustantivo que ocho años antes había sido determinado y propuesto como un "sistema administrativo integral de recursos humanos para el Sector Central" (ver lo correspondiente a la segunda fase, cuadro 2 de este trabajo). El cuadro comparativo B expuesto a continuación, no deja lugar a duda alguna, en relación con lo antes enunciado.

CUADRO COMPARATIVO B

Subsistemas según documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976,
(Segunda fase, cuadro 2)

Subsistemas según documento "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal.

(Quinta fase, cuadro 5)

1.- Planeación de Recursos Humanos

1.- Planeación y Organización

2.- Empleo

2.- Empleo

3.- Administración de Sueldos y Salarios

3.- Remuneraciones

4.- Relaciones Laborales

4.- Relaciones Jurídico-Laborales

5.- Prestaciones y Servicios

5.- Prestaciones y Servicios

6.- Capacitación y Desarrollo

6.- Capacitación y Desarrollo

7.- Motivación

7.- Motivación

8.- Información para la toma de decisiones

8.- Información

9.- Evaluación del propio sistema

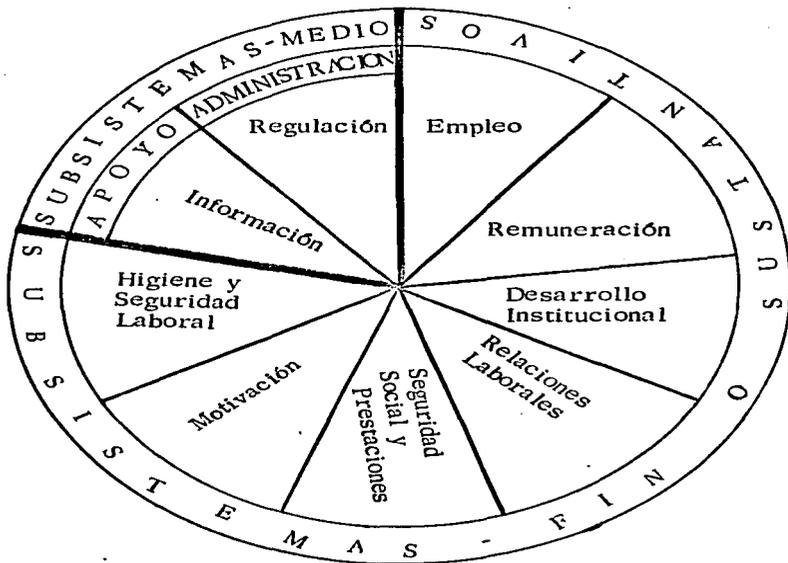
9.- Evaluación

2.- UN CRITERIO FUNCIONAL PARA DEFINIR LA INTEGRACION DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

La concepción funcional del Sistema de Administración de Personal al servicio del Estado, por parte del suscrito, está en concordancia con lo expuesto en la parte final del punto 4, Capítulo IV de la Primera Parte de este trabajo en donde hago notar que el sistema de referencia está integrado por subsistemas, elementos o componentes conceptuales que interactúan (en forma no adecuada y sin sincronía), y que las actividades del sistema están convencionalmente divididas en actividades-fin y actividades-medio. Las primeras, denominadas también actividades sustantivas, son las que operativamente definen al sistema, por su actuación específica orientada al logro del objetivo básico y de los objetivos secundarios; en otras palabras, las actividades -fin o sustantivas, están íntimamente vinculadas con el objetivo a cumplimentar por el sistema.

Las actividades-medio, subdivididas para efecto de análisis en actividades administrativas o de regulación (planeación, organización, integración, dirección, control y coordinación) y auxiliares o de apoyo (información, estadística...), sólo coadyuvan indispensablemente a que las actividades-fin o sustantivas tengan lugar, toda vez que su propósito no está directamente relacionado con el cumplimiento del objetivo del sistema.

CONCEPCION FUNCIONAL DE LOS ELEMENTOS QUE
INTEGRAN EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE
PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO.



En estas condiciones, los subsistemas que funcionalmente integran el Sistema de Administración de Personal al Servicio del Estado los jerarquizo en igual forma:

- Subsistemas-fin o sustantivos, que operativamente definen al sistema y están íntimamente vinculados con el objetivo a cumplimentar por el sistema.
(Empleo, Remuneración, Desarrollo Institucional, Relaciones Laborales, Seguridad Social y Prestaciones, Motivación e Higiene y Seguridad Laboral).

- Subsistemas medio:

- . Administrativos o de Regulación (Planeación, organización, integración, dirección, control y coordinación), que necesariamente tienen que realizarse, específicamente para los subsistemas-fin o sustantivos; no solo la planeación, organización y evaluación, como ha sido expuesto en los cuadros 4 y 5.
- . De apoyo o Auxiliares (Información, estadística).

Los subsistemas-fin y los subsistemas-medio se interrelacionan e interactúan, tornándose interdependientes, dando lugar a que el sistema en su conjunto se relacione con otros sistemas de su ambiente político-administrativo, principalmente.

CUADRO COMPARATIVO C

Subsistemas según el documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. - 1971-1976".	Subsistemas según la concepción funcional del suscrito.		
1.- Planeación de Recursos Humanos 2.- Empleo 3.- Administración de Sueldos y Salarios 4.- Relaciones Laborales 5.- Prestaciones y Servicios 6.- Capacitación y Desarrollo 7.- Motivación 8.- Información para la toma de decisiones 9.- Evaluación del propio Sistema	1.- Empleo 2.- Remuneración 3.- Desarrollo Institucional 4.- Relaciones Laborales 5.- Seguridad Social y Prestaciones 6.- Motivación 7.- Higiene y Seguridad Laboral	Subsistemas-Fin o Sustantivos	
	8.- Información	Apoyo	
	9.- Regulación	Adminis- trativos.	

Fundamento mi criterio funcional en relación con los elementos que deben integrar el Sistema de Administración de Personal al Servicio del Estado, en las siguientes consideraciones:

Al presentarse en una dependencia del Ejecutivo Federal (ámbito microadministrativo), la situación de que existe(n) una(s) plaza(s) vacante(s) de base de última categoría, o plaza(s) vacante(s) o de nueva creación, de confianza, para personal técnico, la Unidad de Administración de Personal de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Procuraduría General de la República (*), por conducto de la subunidad de Empleo, (primera en cuanto al cumplimiento de los subsistemas-fin o sustantivos) procede a reclutar, seleccionar (técnicamente o no), y nombrar personal idóneo para el puesto o puestos correspondientes; posiblemente haya un pequeño curso de inducción para el nuevo o nuevos trabajadores, en que se les transmita conocimientos específicos para el desempeño del puesto o para informarles oficialmente acerca de las atribuciones de la dependencia y de su estructura y funcionamiento, de sus obligaciones y derechos como trabajadores al servicio del Estado, y de las prestaciones que otorga el ISSSTE y colonialmente, la propia dependencia para sus trabajadores.

En todo caso, una vez nombrado el trabajador, la primera obligación de la unidad administradora del Sistema de personal de

(*) Artículo primero, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto a la integración de la Administración Pública Centralizada.

la dependencia (a nivel microadministrativo) es tramitar, a la brevedad, el pronto pago de la remuneración que mediante cheque de la Federación es operado a nivel macroadministrativo en la Secretaría de Programación y Presupuesto, realizándose para ello un complejo procedimiento que consta de varias etapas y múltiples operaciones especializadas, hasta llegar al trabajador, por conducto del Pagador respectivo, el sueldo que como contraprestación recibe por sus servicios que presta al Estado.

Si el trabajador ocupa una plaza de base, en realidad su desarrollo institucional comenzará al tener seis meses de antigüedad, sin nota desfavorable en su expediente, a fin de ser considerado trabajador de base (*) con derecho a inamovilidad, capacitación, y a concursar, de serle posible, cada 6 meses para ascender escalafonariamente, a la 'plaza' del grado inmediato superior (**), con base en sus conocimientos, aptitud, antigüedad, y disciplina y puntualidad.

Si el trabajador es de confianza, su desarrollo institucional comienza de inmediato en la medida en que éste lo desee. Puede prepararse en los múltiples cursos de capacitación que para diversas especialidades y niveles son impartidos, o posiblemente opte por el autodesarrollo consistente en terminar su carrera profesional o realizar estudios de especialización o de posgrado en instituciones naciona-

(*) Art. 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(**) Arts. 48 y 50 de la Ley antes citada.

les, por su cuenta, o en instituciones del extranjero, becado por la dependencia en donde presta sus servicios, a fin de estar preparado para las numerosas oportunidades que se presentan en el Sector Público, a fin de ocupar 'puestos' jerárquicamente superiores; en fin, mejorar en status laboral, económico, político y social, según sea su vocación, interés y apoyo.

En los dos casos anteriores, se ha partido del supuesto - a priori de que el nuevo trabajador de base o de confianza ha cumplimentado, para su ingreso, con los requerimientos tanto formales como de conocimientos mínimos necesarios -cuando menos- para desarrollar con eficiencia las actividades propias del puesto que ocupa, y que tiene interés por 'ascender' y no solo por 'permanecer'.

La perspectiva cambia cuando es la dependencia la que a través de su Sistema de Información, capta que parte o gran número de su personal carece de los conocimientos mínimos necesarios para realizar las funciones a su cargo: personal de archivo que no sabe catalogar y archivar; mecanógrafas que no saben escribir bien, sin velocidad y sin ortografía; taquimecanógrafas que no tienen capacidad para tomar un dictado común; jefes de Mesa, de Sección y de Oficina que desconocen las técnicas administrativas mínimas necesarias; Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores que carecen de actualización administrativa, etc., etc.

En este caso, el interés radica en la Institución, para adiestrar, capacitar y actualizar a fin de mejorar la formación y desarrollo de los cuadros operativos y de mando medio a su servicio, para estar en posibilidad de despachar con eficacia y eficiencia, los asuntos que le corresponden de acuerdo con lo expuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y coadyuvar así al cumplimiento de los fines y a atribuciones del Estado Mexicano.

En los dos primeros casos expuestos, el sujeto activo es el trabajador que automotivado, institucionalmente desea desarrollarse y la dependencia debe preocuparse por 'ayudarle'; el segundo caso es dramático: la institución es la que necesita instar a su personal para que se prepare, adiestrándolo, capacitándolo o actualizándole. Necesita en este caso no solo ayudarle, sino MOTIVARLO ampliamente y estar dispuesta a efectuar erogaciones mucho mayores que para los dos primeros casos.

Las Relaciones Laborales, que tienen como objetivo racionalizar y hacer armónica la relación entre el Estado y los trabajadores a su servicio, objetivamente entran en funciones cuando se presentan conflictos entre los trabajadores y los Titulares de las Dependencias e Instituciones que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Artículo 1o), cuando en mi concepto, debieran estar presentes siempre a fin de prevenir los conflictos. En

caso de presentarse conflictos laborales para con trabajadores de con fianza, prácticamente no existe problema alguno para la dependencia o institución a fin de dar por terminado 'por renuncia' o 'por término de comisión', el nombramiento, toda vez que para los trabajadores que desempeñan cargos de confianza según la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución, solo "disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

En cambio, si el problema grave surge con un trabajador de base, éste no podrá ser cesado "sino por justa causa"; básicamente, por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (Art. 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), con el inconveniente de la intervención indiscriminada del Sindicato (Asociación de trabajadores constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.- Art. 67 de la Ley citada).

Pero, en Relaciones Laborales no todo son sanciones, ce se y obligaciones para los trabajadores al servicio del Estado; por el contrario, las Relaciones Laborales que no son sino las formales y - obligatorias 'reglas de juego' que equilibran el trato entre autoridad y trabajadores, contienen el lado positivo: los premios, los estímulos y las recompensas para los trabajadores que por su desempeño efectivo se hacen acreedores a los mismos. (ver la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. (D. O. 31-XII-75).

Desde el primer día de labores, una vez firmado y aceptado el nombramiento, el trabajador al servicio del Estado es sujeto de Seguridad Social, junto con su familia, teniendo derecho por ello, a determinadas prestaciones a cargo del ISSSTE: (Artículo 3o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad (la maternidad hasta los 6 meses de antigüedad Art. 27 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).
- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Solamente lo primero para los trabajadores de nuevo ingreso).
- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia (tienda, becas, guardería, - centros vacacionales, campos deportivos, velatorios).
- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.

- Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador (FO-VISSSTE).
- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al ISSSTE.
- Préstamos hipotecarios (con 6 meses de antigüedad)
- Préstamos a corto plazo (con 6 meses de antigüedad)
- Jubilación (a los 30 años de servicios)
- Seguro de vejez (con quince años de servicios y 55 años de edad)
- Seguro de invalidez (con 15 años de servicios)
- Seguro por causa de muerte (con 15 años de servicios)
- Indemnización global (con un año de servicio mínimo)

La motivación, a la que hice referencia al tratar lo relacionado con el subsistema Desarrollo Institucional, misma que es explicada con propiedad por los especialistas en psicología, tiene aplicación tanto en lo objetivo como en lo subjetivo. Me referiré en este caso básicamente a lo objetivo, que es susceptible de ser comprendido con mayor facilidad y por lo tanto, de ser medido o evaluado en cuanto a los efectos producidos.

Motivar es dar causa o motivo para algo y motivo, del latín *motivus*, de *motum*, supino de *movere*, mover. Adjetivo.- que -- mueve o tiene eficacia o virtud para mover. (*)

Cuando institucionalmente se desea motivar a los trabajadores, es debido a que conviene tenerlos satisfechos para que den a la Dependencia, en lo específico, lo mejor de sí, en cuanto a servicio, aptitud y actitud se refiere, a fin de que no caigan en una situación de 'mantenimiento' en que sólo aportan lo mínimo, a cambio del 'mínimo' de sueldo que el Estado les paga por concepto de remuneración. (Según el decir burocrático muy generalizado de que el Estado aparenta que les paga bien y ellos (los trabajadores) también aparentan que trabajan demasiado).

Materialmente es comprensible que a mayor remuneración por los servicios bien desempeñados, el trabajador satisface más ampliamente sus necesidades primarias y secundarias. Sin embargo, hay otro tipo de necesidades humanas: las terciarias (**), básicamente de realización y de reconocimiento, totalmente subjetivas, pero que no deben ser olvidadas por quienes tienen a su cargo el subsistema de Motivación en las Unidades de Administración de Personal.

(*) Diccionario de la Lengua Española. Espasa-Calpe, S. A. Madrid. 1956. Decimotava Edición. pag. 899

(**) Convencionalmente, necesidades primarias: comer, beber, dormir, sexar; necesidades secundarias: vestir, calzar, arreglo personal y satisfactores varios como casa, automóvil, que aumentan de calidad, al tener el trabajador, mayores percepciones. Necesidades terciarias: realización y reconocimiento en la vida afectiva, profesional, laboral, cultural, etc. etc.

Por último, en cuanto a subsistema-fin o sustantivo, se refiere, la Higiene y Seguridad Laboral, a pesar de que muchos tratadistas y responsables de la administración de personal en dependencias e instituciones, no le otorgan importancia, aduciendo que ello so lo tiene aplicación en el medio fabril, es conveniente hacer resaltar - que a pesar de que las condiciones de trabajo en las Oficinas del Gobier no Federal, ni remotamente tienen los mismos riesgos que existen en una fábrica, si ha sucedido que en ocasiones un trabajador muere en una Oficina debido a que en un momento dado, por falta de oxígeno me dicinal en un pequeño tanque, no hubo la oportunidad de que el médico llegara, o de llevarlo a la clínica más cercana. En otros casos, debi do a la carencia de un botiquín de primeros auxilios, pequeños acciden tes de oficina: cortaduras, caídas, etc., pueden causar mayor proble ma en la salud de los trabajadores, respecto de la que en realidad de bieran producir.

En muchas dependencias e instituciones, las medidas - preventivas tanto de accidentes como en caso de emergencia por tem blor o incendio, son nulas debido a que las comisiones de higiene y - seguridad laboral nunca llegan a integrarse; o por que autoridades y sindicato de trabajadores no se preocupen por institucionalizarlas.

El Subsistema de Información, que es un Subsistema-me dio, de apoyo, resulta de vital importancia estratégica para el Sistema de Administración de Personal, en lo general, puesto que, sin informa

ción no es factible que el nivel directivo de la Dependencia y de la Unidad pueda tomar decisiones adecuadas. No me referiré al macro-sistema de Información del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, debido a que prácticamente no existe por encontrarse fragmentado entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, el ISSSTE en forma especializada.

Haré mención al subsistema de Información de las dependencias. Es el Subsistema de información el que proporciona datos en principio, para tener conocimiento de cuántas plazas vacantes de base y de confianza, están disponibles, y cuáles los requerimientos a cumplir por los aspirantes a ocuparlas.

Los resultados de los exámenes de selección, de los candidatos, sujetos de nombramiento, son captados por el Subsistema en cuestión; los datos del alta del trabajador, con su categoría, clave, sueldo, adscripción, y datos personales como nombre, apellidos, Registro Federal de Causantes, origen territorial, estudios realizados, etc, etc., también son procesados por el Subsistema, al igual que las múltiples incidencias que a lo largo de su estadía en la dependencia, tendrá el trabajador: cambios de categoría, clave, sueldo, adscripción, faltas, permisos, licencias médicas, licencias sin sueldo, extras, sanciones, estímulos, premios, puntualidad, vacaciones,

compensaciones, etc, etc.,

El Subsistema tambien es alimentado con datos relativos a los cursos de inducción, adiestramiento, capacitación, actualización, evaluación de los méritos y los resultados obtenidos; hasta la separación por renuncia, jubilación o fallecimiento del trabajador.

El Subsistema de Regulación, que es un subsistema-medio, administrativo, poco podría realizar sin el apoyo del Subsistema de información. La Dirección, la planeación objetiva del Sistema de Administración de Personal, la organización, la coordinación y la evaluación (*) todas ellas necesarias para la consecución de todos los Subsistemas-fin o sustantivos, sólo pueden ser realizadas con base en información fidedigna y actualizada existente en un banco de información:

- Planeación de necesidades de personal, en lo cualitativo y lo cuantitativo.
- Política de crecimiento
- Tablas de reemplazo
- Estadística
- Detección de necesidades de capacitación
- Escalafón, etc, etc.

(*) Evaluación, como sinónimo de control.