

256
28j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"UN ENFOQUE SOCIOLOGICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

OFELIA GARCIA AVILA

Asesor de Tesis: Dr. Juan Roque Flores



México, D. F.

Enero de 1988



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 está 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.

INTRODUCCION GENERAL

" UN ENFOQUE SOCIOLOGICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO "

Páginas

PRIMERA PARTE.- EL SERVICIO CIVIL.

CAPITULO I NOCION DEL SERVICIO CIVIL EN DERECHO COMPARADO.

| | | |
|------------|--|----|
| Sección 1) | El Servicio Civil en Gran Bretaña..... | 1 |
| Sección 2) | El Servicio Civil en EE. UU..... | 16 |
| Sección 3) | La Función Pública en Francia..... | 25 |

CAPITULO II FASES DEL SERVICIO CIVIL.

| | | |
|------------|--------------------|----|
| Sección 1) | Reclutamiento..... | 29 |
| Sección 2) | Selección..... | 34 |
| Sección 3) | Capacitación..... | 37 |
| Sección 4) | Promoción..... | 42 |

SEGUNDA PARTE.- EL SERVICIO CIVIL EN MEXICO.

CAPITULO I UN ENFOQUE SOCIOLOGICO DE LA ORGANIZACION
BUROCRATICA.

| | | |
|------------|--|----|
| Sección 1) | Medio Social de la Administración..... | 48 |
|------------|--|----|

Páginas

| | | |
|--|---|----|
| Sección 2) | Problemas de la relación entre el hecho administrativo y sociedad global..... | 50 |
| Sección 3) | Relaciones de compatibilidad entre administración y medio social..... | 51 |
| Sección 4) | EL derecho de asociación..... | 54 |
| Sección 5) | EL derecho de huelga..... | 59 |
| CAPITULO II EL MARCO JURIDICO Y POLITICO DEL SERVICIO CIVIL. | | |
| Sección 1) | El marco jurídico..... | 63 |
| Sección 2) | El marco político..... | 75 |
| CAPITULO III UBICACION DEL ORGANO RESPONSABLE DE LA GESTION DEL SERVICIO CIVIL. | | |
| Sección 1) | Situación actual. Estudio de la Dirección del Servicio Civil (S.P.P.)..... | 79 |
| Sección 2) | Perspectivas..... | 82 |
| | CONCLUSIONES..... | 91 |
| | BIBLIOGRAFIA..... | 95 |

Páginas

| | |
|------------------------|-----|
| INDICE DE AUTORES..... | 99 |
| ANEXOS..... | 101 |

INTRODUCCION GENERAL

"INTRODUCCION GENERAL"

Dentro de la presente investigación, han sido analizados los factores sociológicos del Servicio Civil de Carrera en México, sus posibles medidas de estructuración e implantación dentro de la política de Modernización de la Administración Pública, tales como: un mecanismo que permita al Estado contar con servidores públicos preparados, capacitados, conscientes de la importancia del desempeño de sus labores. Los planes y programas de estudio del Servicio Civil de Carrera en México, responden a los requerimientos de la sociedad en el sector público.

El Servicio Civil de Carrera en México, tiende a instaurar el establecimiento de un adecuado desempeño de la función pública en general, fundamentado en la capacidad, experiencia, equidad, eficiencia, profesionalización, honestidad del servidor público en general sin importar jerarquía.

Asimismo, se han analizado las estrategias y lineamientos citados en el Servicio Civil de Carrera, a fin de determinar la creación de un Instituto de educación para los servidores públicos, -- a través del cual se permita el acceso, en igualdad de oportunidades, a los servidores públicos que lo requieran, contribuyendo así a la formación adecuada de profesionales públicos que demande el desarrollo social del país.

Es importante señalar que las características del Servicio Civil de Carrera, exigen por su propia naturaleza de servicio público, -- una calidad de excelencia en el servidor, en la prestación de su -- función. Por ello, se debe poner especial cuidado en el Servicio -- Civil de Carrera, las políticas de selección del personal, la capacitación del mismo, la concepción y construcción de los factores -- que puedan incidir, directa o indirectamente, en la calidad del servidor público.

El capítulo primero, presenta los antecedentes históricos del -- Servicio Civil en países como la Gran Bretaña, Estados Unidos y -- Francia. Se desarrollan los términos fundamentales del servicio civil y su historia.

En el capítulo segundo se plantea la función del Servicio Civil, se habla del reclutamiento, selección capacitación, adiestramiento y promoción del mismo, se investigará en que consiste cada punto.

En el primer capítulo, de la segunda parte, se hace un enfoque -- sociológico de la organización burocrática que a mi parecer es la -- parte fundamental del mismo, porque contiene más antecedentes históricos referentes a la administración mexicana. Este apartado se divide en varias secciones, entre las cuales se encontrarán, el medio social de la administración, los problemas de la relación entre el hecho administrativo y sociedad global, las relaciones de compatibilidad entre administración y medio social, el derecho de asociación

ción y por último, el derecho de huelga.

En el capítulo segundo, se presenta el marco jurídico y político del Servicio Civil.

El capítulo tercero habla de la ubicación del órgano responsable de la gestión del Servicio Civil, de la situación actual, del estudio que ha desarrollado la Dirección General del Servicio Civil a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como de las perspectivas existentes.

Para finalizar, se exponen las conclusiones respectivas, la bibliografía y anexos, terminando así la presente investigación y -- esperando sea de utilidad.

Aunque este trabajo haya sido limitado por diversas circunstancias, representa un paso más dentro del campo de la investigación.

PRIMERA PARTE

EL SERVICIO CIVIL

"UN ENFOQUE SOCIOLOGICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO"

PRIMERA PARTE.- EL SERVICIO CIVIL

CAPITULO I NOCION DEL SERVICIO CIVIL EN DERECHO COMPARADO

Sección 1) El Servicio Civil en Gran Bretaña

Antiguamente la administración pública en Inglaterra se caracterizaba en condados que eran gobernados por medio de uno o más - - - sheriff o sheriffs. El sheriff era un gran propietario del país --- que administraba las rentas del rey, además de ser un representante del poder ejecutivo, en las grandes familias esta función tendía a hacerse hereditaria y se convertía en un feudal que abusaba de su - poder. Era el recaudador de las rentas del rey, de las cuales obtenía un provecho, además conservaba la paz pública, aprehendía criminales, preparaba la tarea de la justicia itinerante (ambulante), y ejecutaba las sentencias.

Gracias a Enrique II se conoce la técnica de la monarquía inglesa fundada en el siglo XII, el rey consideraba que las franquicias no existían sino por delegación de su autoridad y que tenía derecho a recuperar su función enajenada. Pero, al mismo tiempo, con la institución del jurado, Enrique II consolida por muchos siglos

en el país el espíritu de descentralización y su autogobierno. (1)

Una de las características de justicia real en Inglaterra, es - que se toma muy en cuenta las costumbres locales y mediante sus -- Assises (2) funda un procedimiento y una jurisdicción de alcance - general, favorables a la clase media libre y hostil al espíritu -- señorial.

Assises era una asamblea judicial de la Edad Media, que no sólo administraba justicia, sino que en ciertos casos examinaba los reglamentos sobre diversas materias de interés general y fiscalizaba la actuación de jueces en funciones. También, las leyes u ordenanzas son votadas por estas asambleas judiciales.

La historia del Servicio Civil de Carrera se inicia en 1853 con los reglamentos del Indian Service, que se caracterizaron por el - establecimiento de exámenes para ingresar al Servicio Civil de Carrera.

(1) DUTAILLIS, Ch. Petit. "La Administración Medieval en Inglaterra y Francia". Revista de Administración Pública, Ediciones INAP. Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública. México julio - diciembre 1981. PP. 273-294.

(2) La palabra significa también sesión de la Corte; jurado que investiga y decide el hecho e inclusive, acción en que se emplea el procedimiento.

Ya en 1855 se dio el primer paso para la creación de la "Comisión del Servicio Civil", para que ésta se encargara de aplicar y supervisar los exámenes y después, ya cubiertos los requisitos, ubicar al nuevo personal en los diferentes Departamentos de acuerdo a las necesidades.

El período transcurrido desde alrededor de 1870 hasta poco después de la primera guerra mundial, conoció tres importantes comisiones del servicio civil. El Cambio principal experimentado en dicho período, estuvo constituido por un avance sostenido hacia la uniformidad del orden de clasificación entre los distintos departamentos gubernamentales y la normalización de las retribuciones y las condiciones del servicio. La tercera de las tres comisiones, cuyas funciones duraron desde 1912 hasta 1915, formuló en realidad recomendaciones muy importantes y de largo alcance, pero como su informe no se presentó sino hasta después de comenzada la primera guerra mundial, no pudieron adoptarse medidas inmediatas al respecto.

Después de la guerra, sin embargo, se creó un organismo denominado Comité de Reorganización del Consejo Nacional Whitley (integrado por representantes de los departamentos y de las asociaciones de personal del servicio civil). Fundándose en las recomendaciones de la Comisión Real que actuó durante el período 1912-1915, preparó los planes para una gran reorganización del servicio civil que comprendía la creación de tres nuevas categorías generales de servicio:

la administrativa, la ejecutiva y la de auxiliares administrativos.

Estas categorías serían clasificadas según el nivel del trabajo realizado: la clase administrativa asumiría la responsabilidad de la formulación de políticas, la dirección general y el control, bajo la autoridad de los ministros y los departamentos gubernamentales; la clase auxiliar administrativa asumiría la responsabilidad de trabajo rutinario y la ejecutiva a su vez, la de la amplia gama de trabajos restantes entre los otros dos niveles. El reclutamiento de personal para las tres clases se haría por separado, orientándose los concursos hacia los candidatos cuyo nivel de formación se considerase ampliamente adecuado para el tipo de trabajo, pero también se pensó que debían existir ciertas posibilidades de ascenso dentro del servicio, a fin de que los funcionarios de las categorías inferiores pudieran pasar a las superiores.

En 1929 la Comisión Tomlin, de acuerdo a lo establecido por el Comité de Reorganización, admitió las clases, que fueron tres: la administrativa, la executive, y la clerical, cada una dividida en categorías. Desde entonces se les conoce a todas ellas con el nombre de Clases de Tesorería.

Las funciones de las clases mencionadas son las siguientes:

"Administrative", es la clase superior o directiva de la administración pública inglesa, desempeña los puestos de mayor responsabi-

lidad. Son equivalentes a subsecretarios, directores generales y jefes de sección.

"Executive", las funciones de esta clase, son puramente ejecutivas, es decir, no participan en la elaboración de la alta política administrativa y consisten en la realización de la mayor parte de la labor cotidiana; es la clase intermedia entre la clerical y la administrative.

"Clerical", esta clase desempeña tareas de carácter auxiliar - similar a las que realizan los auxiliares de banca, compañías de seguros y comercio, están encargados del trabajo de secretariado. (1)

En 1963 se establecieron con ayuda del gobierno, las primeras - Escuelas Administrativas de Empresas en Londres y Manchester. Entonces un gran número de otras instituciones educacionales se introdujeron a este campo. En 1964 se aprobó el Acta de Capacitación Industrial y desde entonces el perfeccionamiento de la preparación - para la dirección y la supervisión, constituyó la preocupación fundamental de las Comisiones de Capacitación Industrial creada por dicha Acta.

(1) CHAVEZ, Alcazar Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. Derecho Reservado. México -- 1985. P. 31.

En febrero de 1966, el gobierno británico nombró a Lord Fulton presidente de un comité de once personas, que habrían de examinar la estructura, reclutamiento, gestión y capacitación del personal del servicio civil.

Estas recomendaciones, que fueron aceptadas y aplicadas, eran totalmente compatibles con los principios formulados en el Informe Northcote-Trevelyan sobre la selección y el ascenso, fundados tan sólo en los méritos, además de poner también en práctica, por vez primera, otras dos recomendaciones del mismo informe: en primer lugar, que debían dividirse claramente el trabajo intelectual y el mecánico, así como el personal reclutado por separado para desempeñarlos; en segundo lugar, que el servicio debía tratarse como una unidad.

El Informe Fulton recomendaba profundos cambios de la estructura, reclutamiento y administración del servicio civil, debido a que el adiestramiento se encuentra vinculado esencialmente con -- aquellas resoluciones relativas a la estructura, el reclutamiento, la práctica de la carrera y la especialización; concluía que no era posible inmediatamente ver resultados, pero que se podrían -- plantear y resolver algunos problemas.

El Departamento del Servicio Civil fue creado el 10. de noviembre de 1968, asumió las funciones ejercidas anteriormente por el Tesorero con respecto a los pagos y gestiones del Servicio Civil,

los miembros son nombrados por la Reina en un consejo y son responsables ante ella en lo que respecta a sus funciones de selección.

El objetivo de agrupamiento de los departamentos en los primeros años, sería la base de sus principales áreas de actividad; algunos departamentos están principalmente relacionados con problemas sociales, otros con problemas económicos, financieros, comerciales e industriales y otros con problemas científicos o técnicos; los administradores deberían contar con experiencia apropiada para poder llegar a desempeñar puestos a un nivel más alto. (1)

El Departamento del Servicio Civil es responsable de la trayectoria de los departamentos, de un mayor profesionalismo de administradores y especialistas, una mejor organización de la carrera, formación y empleo del personal y la promoción de una mayor eficiencia de los departamentos, de la escuela y del nivel académico de la actividad. Para lograr esta meta, proponen la creación de un Colegio Superior del Servicio Civil (Civil Service College). En primer lugar, el Colegio deberá impartir cursos fundamentales de adiestramiento en administración y dirección. El cargo de director del Civil Service College, tiene nivel de subsecretario mexicano en el -

(1) Ibid. Dem. PP. 23-29.

departamento del Servicio Civil. Cuando hubo que prever ese cargo por primera vez, podían ocuparlo universitarios o también funcionarios públicos; y se dispuso que, en caso de que fuera nombrado un universitario, habría de designarse un funcionario civil para que le asistiera como subdirector; si el cargo fuera ocupado por un funcionario civil se nombraría un decano de estudios, procedente de la Universidad, para que desempeñara esta actividad en la escuela.

Subordinados al director y al subdirector, hay una escala jerárquica dual de funcionarios civiles y universitarios. Aquellos se denominan directores de programas y deben planificar y supervisar toda la gama de cursos y deben asegurarse de que éstos satisfacen las exigencias aprobadas para la capacitación. Con respecto a este punto deben mantener estrechas y continuas consultas con la división del Departamento de Servicio Civil, que está a cargo de esta función y tiene la responsabilidad, a nivel central, de establecer y poner en relación las exigencias que debe satisfacer la enseñanza a través de todo el servicio. Actúan en coordinación con otros departamentos gubernamentales y con algunos organismos externos, para que presten su asistencia en el desarrollo de los cursos.

Los directores de estudios, por su parte, son profesores universitarios y atienden a los aspectos docentes de la escuela y a los

programas de investigación a todos los niveles. Después de consultar con los directores de programas, redactan los temarios y los distribuyen al cuerpo de profesores del colegio. Seleccionan y asesoran sobre la gestión de cursos a cargo de universidades y otras instituciones; asisten sobre los servicios y normas de la biblioteca y mantienen contacto con universidades y otras instituciones -- docentes. Están encargados de cierto número de clases de trabajo -- de seminario. Actualmente existen cinco directores de estudio, responsable de las materias siguientes:

- 1) Estadística,
- 2) Economía,
- 3) Administración Pública,
- 4) Política Social y Administración,
- 5) Administración de Personal. (1)

El trabajo de Sir William Armstrong sobre la reforma administrativa, describe en detalle la función de los aspirantes a la -- clase administrativa. El objetivo es reclutar de 250 a 300 cursi--llistas cada año; cerca de dos tercios de los mismos, entre univer

(1) ARMSTRONG, William y GREBENIK, Eugene. El Informe Fulton. Ediciones INAP. Organó del Instituto Nacional de Administración -- Pública. México 1981. PP. 319-321.

sitarios o entre quienes posean un nivel equivalente y alrededor de un tercio de miembros del Servicio Civil, que se han incorporado a éste como funcionarios de la clase ejecutiva y que en su mayoría - no han pasado por la universidad. A diferencia de lo que ocurre en otros países, no hay limitaciones con respecto a la carrera que un graduado, aspirante al Servicio Civil, haya cursado en la universidad; puede haberse graduado en Humanidades lo mismo que en Ciencias Naturales o Sociales. Una parte muy importante de la labor de la escuela, consiste en los cursos destinados a los aspirantes a la clase administrativa. Según los planes, acudieron a la escuela, -- tras haber estado en sus departamentos durante un período que osci- la entre dieciocho y veinte meses; normalmente ocuparon dos pue- tos en un departamento antes de ingresar en la escuela.

Se acordó que el primer curso de capacitación durara unas die- ciséis semanas. En forma experimental se dictó el primero en 1971, para quienes ingresaron como principales adjuntos en 1969; los pri- meros candidatos a la clase administrativa, no entraron en la es- cuela hasta 1973. La estructura detallada del curso ha sido prepa- rada por el colegio, después de consultar con representantes de -- los departamentos. Se ha estructurado el curso en torno a tres ni- veles de trabajo gubernamental conectados entre sí:

- 1) De Sección y División,

- 2) De Departamento,
- 3) De Gabinete y Ministerio.

Cada uno de estos niveles está dividido, primeramente, en cierto número de actividades relacionadas entre sí y en este marco están -- incluidas las formulaciones puestas en marcha, control y examen del trabajo gubernamental, así como las aportaciones de las distintas -- especialidades como estadística, economía, política social, adminig tración del personal y administración pública.

Es necesario como parte de este curso, introducir al joven cursi llista en las teorías de la micro y macroeconomía; sin embargo, -- esto se enseña preferentemente, en relación con problemas que puedan surgir dentro del Gobierno. En el curso se incluyen dos "estudios -- de casos" y se harán todos los esfuerzos posibles, para ilustrar el material teórico con referencia especial a problemas reales que se encuentran en la actividad gubernamental.

Resulta esencial no encasillar el curso en una serie de temas -- separados, sino destacar y poner de manifiesto ante el joven func-- cionario, que los problemas con los que ha de enfrentarse tendrán dimensiones económicas, políticas y sociológicas, y que formará -- parte de sus funciones el volcar sobre estos problemas todas las -- disciplinas estudiadas y no de una sola. El curso se ocupará, adé-- más de la organización, de la actividad gubernamental y de la es-- tructura de la maquinaria del Gobierno, a fin de comunicar a los --

jóvenes cursillistas conocimientos sobre el medio ambiente dentro - del cual habrán de actuar.

El grupo de trabajo examinó las necesidades de capacitación a nivel de HSO, (oficial ejecutivo superior) y a la vista de sus conclusiones sobre las necesidades de capacitación general en los dos niveles OE=Executive Office (oficial ejecutivo) y HEO, juzgaron que - era necesario un curso a nivel central de amplio desarrollo para -- personal seleccionado, por su alto potencial dentro del grupo y a - nivel directivo medio.

La formación para personas de treinta a cuarenta años, se ofre- ció por medio de una serie de cursos relativamente cortos. En 1969- 1970 el conjunto de cursos era como sigue:

- 1) Estadística, ordenadores e informática (tres semanas),
- 2) Micro-economía y asignación de recursos (tres semanas),
- 3) Macro-economía y planificación (tres semanas),
- 4) Dirección, investigación operativa y modelos (tres semanas),
- 5) Organización y administración de personas superior (tres semanas),
- 6) Administración social (tres semanas),
- 7) Crecimiento industrial (tres semanas),
- 8) Economía internacional (tres semanas),
- 9) Administración de personal (tres semanas). (1)

(1) Ibid. Dem. PP. 319-331.

Se define al Servicio Civil de Carrera como aquellos servidores de la corona que desempeñan una función civil y cuyos sueldos se abonan, total y directamente, con fondos aprobados por el Parlamento.

El Servicio Civil debe tener una estructura clara y rígida, los puestos deben estar escalonados en grupos distintos, el de los funcionarios debe ser racional y equitativo. Además deben estar claramente establecidas, la autoridad y la subordinación.

Las funciones del Departamento del Servicio Civil serían la administración del personal, la eficiencia administrativa y directiva además del adiestramiento y capacitación de los empleados civiles, el control del escalafón, las tasas de pago y compensación -- del servicio, de su estructura, así como las pensiones y jubilaciones.

El concepto inglés de funcionario es sensiblemente diferente al que prevalece en la mayoría de los países de Europa continental. No existe un criterio preciso sobre el Civil Servant, pero no es indispensable el nombramiento de la corona para serlo.

Los funcionarios británicos se dividen en cuatro clases:

- 1) Administrative, es la clase superior o directiva, desempeña los puestos de mayor responsabilidad,
- 2) Executive, es la clase intermedia entre la Administrative y la Clerical, su actividad es puramente ejecutiva,

- 3) Clerical, es auxiliar, está encargado del trabajo de secretariado,
- 4) Clerical Assistant, se encarga del archivo registro, relevo de impresos y contestar a las preguntas del público, -- por teléfono o personalmente.

La Carrera del Servicio Civil tiene un control tripartita:

- 1) El Parlamento, fija de modo general los objetivos que el Gobierno debe realizar por medio de la legislación delegada.
- 2) La Tesorería, a cargo de los ministros, son los jefes de la administración, ellos tienen la función de transmitir el influjo político en el mecanismo administrativo, pero son también solidarios de la administración que dirigen y tratan de cubrir sistemáticamente ante el legislativo.
- 3) Sindical, (Asociaciones de Funcionarios, los organismos paritarios y tributarios de Arbitraje Civil), los agentes subalternos no están sometidos a ninguna restricción en su actividad política.

El Servicio Civil fue establecido en la segunda mitad del siglo XIX, aunque su creación ha sido calificada como "la gran invención política de la Inglaterra del siglo XX", también es evidente que su continuo crecimiento es obra de nuestros días; así, el Servicio Civil de Inglaterra ha sido adoptado por algunos países como Esta-

dos Unidos y Francia.

Tal vez sea apropiado concluir con algunas observaciones: el servicio civil constituye un servicio permanente y apolítico; cuando los ministros cambian o se produce un cambio de gobierno después de una elección general los funcionarios públicos, hasta los niveles superiores, siguen sirviendo a la nueva administración exactamente igual que a la anterior.

Sección 2) El Servicio Civil en EE. UU.

En 1871 se dió poder de regular la entrada de personal al servicio civil y se estableció la primera agencia central de personal - llamada Advisory Board of the Civil Service. (1)

En 1883 se estableció una Comisión de Servicio Civil bipartita para administrar los exámenes y la selección. La admisión a la administración pública sería solamente con exámenes abiertos, que -- probaran la habilidad y competencia del sustentante para el puesto.

Estados Unidos se ha caracterizado por una centralización cuyo objetivo ha sido el forjar un servicio equilibrado y homogéneo.

El Servicio Civil Federal supone un sistema de gestión central, que se caracteriza por una solución unitaria, en beneficio de un -- órgano de dirección. Está inspirado en la experiencia británica -- pero ha tomado una orientación distinta por su estructura federal, en un régimen presidencial en donde el titular directo es el jefe del Estado.

(1) CHAVEZ, Alcazar Margarita. Op. Cit. P. 33.

En los Estados Unidos el presidente tiene un poder de designación exclusivo para algunas funciones, para otras debe compartir ese poder con el Senado. La consecuencia de esa distribución es una concentración de los órganos de gestión al lado del presidente. -- Este puede así coordinar la acción de la política de los organismos encargados a uno u otro título, de intervenir en el funcionamiento de la función pública. Es normal que esos poderes dependan del presidente, pues está en la lógica de todo sistema político -- que el poder pueda controlar las leyes de su administración.

La Comisión del Servicio Civil es el órgano mediante el cual, -- el presidente realiza la gestión del personal federal, pero sin -- embargo, el órgano central está dotado de cierta autonomía para -- así garantizar la regularidad del sistema.

La Comisión de la Función Pública (Civil Service Commission), -- ejerce un papel importante en la orientación y en la gestión de la función pública. Está dirigida por tres comisarios (que no deben pertenecer al mismo partido), nombrados por el presidente de los -- Estados Unidos con el consentimiento del Senado.

Según la Pendleton Act, el poder de organizar los concursos y -- de operar los reclutamientos pertenece a la comisión y no a los -- jefes de servicio de las diferentes administraciones. La comisión puede delegar ese poder, sin embargo, a sus oficinas regionales o

en las administraciones, a tribunales de examinadores (board of - examiners) que actúan en su nombre.

Al principio la comisión ejecutaba solamente los reclutamientos, ya sea directamente a nivel central, o a nivel local, por medio de sus oficinas regionales. Además, casi todas las medidas referentes al personal deben aprobarse por la comisión antes de hacerse oficiales. La centralización de las operaciones de reclutamiento debería, en el pensamiento de los autores de la Pendleton Act, permitir evitar el favoritismo en la selección de los candidatos.

La Comisión Federal del Servicio Civil fue creada por el Civil Service Act con la doble finalidad de propagar el sistema de mérito en el servicio civil y de reforzar la eficacia gubernamental -- por medio de una administración eficiente del personal.

Es el organismo central del personal para el gobierno federal - y el arma del Presidente para la gestión del servicio civil.

La función del Servicio Civil consiste principalmente en actividades administrativas, en la determinación de normas, la ejecución, la gestión de disposiciones en vigor con la posibilidad de dictar reglas, el análisis y mejora del sistema de gestión, el conocimiento de recursos, etc.

Su misión es de creación y de acción, además aconseja al presidente para así obtener medidas apropiadas para una buena gestión.

La Comisión del Servicio Civil fue concebida como un órgano cuya dirección estaría políticamente equilibrada.

Existen tres comisarios del Servicio Civil incluyendo al Presidente de la Comisión, que es el jefe supremo y tiene una posición predominante. Son nombrados por el Presidente pero con previa aprobación del Senado con una duración de seis años, pueden ser revocables a discreción.

Su misión es determinar la política en la materia, actuar como jueces dictaminadores y ser propagandistas del sistema.

La planificación del personal para el sector público en los Estados Unidos se lleva a cabo en una forma fragmentada y especial para cada caso.

Aparte de la vasta serie de dependencias gubernamentales que intervienen en uno u otro aspecto en la planificación del personal para el sector público, se han creado grupos de interés público y muchas asociaciones profesionales que planifican de alguna forma. Esa planificación va desde la proyección general de necesidades, hasta las muy elaboradas proyecciones de la oferta y la demanda para grupos especializados de empleados.

El gobierno federal interviene en el planeamiento de personal de tres maneras diferentes:

- 1) Algunas dependencias federales, como la oficina de estadísticas del trabajo, perteneciente a la Secretaría del Traba-

jo, o la oficina de censo de la Secretaría de Comercio, desarrollan y modifican continuamente las proyecciones del personal que necesitarán varias industrias; recogen también datos referentes a la oferta y la demanda efectiva.

- 2) Cada una de las dependencias federales formula sus propios -- planes de personal, donde se contienen proyecciones del total de fuerza de trabajo que necesitará el gobierno federal. Esas proyecciones toman en cuenta los datos de cambio de personal, los índices del crecimiento anual y la realización práctica -- de nuevos programas del gobierno. En otro aspecto de la pla-- neación de personal que hace la Comisión del Servicio Civil, incluye la situación matemática (actuarial) de sus sistemas -- de jubilación y concesión de otros beneficios marginales. Los planes de la dependencia federal y de la Comisión del Servi-- cio Civil ejercen un efecto directo sobre los presupuestos de operación. Se establecen topes para personal. Los salarios y los beneficios constituyen normalmente la parte mayor del --- presupuesto de cualquier dependencia.
- 3) Forma en que intervienen las dependencias federales en la -- planificación del personal, son los diversos programas -- de subsidios o concensiones. Mediante esos gobiernos --

de los Estados y las localidades, o los grupos de interés público, planifican las necesidades del personal en varias partes de la nación. Los fondos de ayuda o subsidios proceden de varias dependencias federales tales como la Secretaría del Trabajo, la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos y la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, organismos que apoyaron (y siguen apoyando) esta clase de actividades planificadoras en el sector público. Entre los programas federales, el de mayores alcances es la Ley de Empleo y Adiestramiento Completo (CETA), administrada por la Secretaría del Trabajo; la Ley de Personal Intergubernamental (IPA), estipula la concesión de subsidios a los gobiernos de mejoramiento de la administración de personal. En algunos de esos proyectos se incluyó la facilitación de medios para planear el personal. (1)

El Servicio Civil en Estados Unidos de América en la última década desde mayo de 1977, ha sufrido una reforma administrativa que tiene como objeto establecer programas de ayuda para mejorar a las

(1) FRITSHELER, A Lee. BOESEL, Andrew W. ENGLBERT, Ernest A. "Planificación del Personal del sector público en los Estados Unidos". Revista de Administración Pública. Ediciones INAP. Organismo del Instituto Nacional de Administración Pública. México 1975. -- PP. 61-69.

clases más necesitadas, se han comprobado últimamente deficiencias en el sistema, ya que se convirtió en "automático", esto quiere decir que lo mismo recibían al capaz y al mediocre, el ascenso llegaba para el que tenía mayor antigüedad y no para el más útil y esforzado, lo único que contaba era la perseverancia y el resultado de esta situación fue la disminución de la eficiencia.

En la reforma, las principales inquietudes son: El diseño de un sistema para mejorar la eficiencia de los empleados a través del uso de incentivos; la transformación de los procedimientos con el objeto de evitar reglas conflictivas; eliminar el alto costo y el retraso innecesario.

La reforma se inició con la creación de un grupo de trabajo integrado por 120 personas altamente calificadas. El proyecto se dividió en 9 áreas de trabajo que son:

- 1) Composición dinámica,
- 2) Ejecutivos de alto nivel,
- 3) Procesos asesoría,
- 4) Oportunidad de empleo para mujeres y minorías,
- 5) Los beneficios,
- 6) Relación entre la fuerza de trabajo y la administración,
- 7) El desarrollo del personal,
- 8) La organización del servicio civil,

9) La relación y la coordinación entre los servicios civiles federales y local. (1)

El objetivo del servicio civil es formar gente apta y honesta, se delimitan con precisión los programas principales, separándolos en áreas. El primer problema que apareció fue el de la excesiva -- rigidez del sistema que está operando. Se buscó un sistema de in-- centivos y se llegó a la conclusión de que el motivador más eficaz es el dinero.

El Servicio Civil en Estados Unidos, es un sistema de méritos -- cuyo objetivo primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada y asegurarle al personal nombrado, seguridad razonable para un mejor desempeño de sus deberes y obligaciones.

Los funcionarios tienen categorías establecidas en escalafones, la remuneración es proporcional al puesto y a la antigüedad; los métodos para promover nombramientos se basan en ausencia de favoritismo; se toma en cuenta cualidades, habilidades y conocimientos especializados, y además es muy importante la lealtad al sistema.

(1) GRANJUIST, Wayne G. "Reforma y Reorganización del servicio civil en los Estados Unidos de América". Revista de Administración Pública, Ediciones INAP. Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública, México, abril - junio 1978. PP. 63-69.

La Comisión del Servicio Civil tiene como función:

- 1) Proveer lo necesario para los exámenes, establecer las calificaciones, bases para reinstalación, promoción y transferencia de los empleados.
- 2) Requerimiento de las agencias federales del personal disponible.
- 3) Revisar las disposiciones estatales y regulaciones del -- servicio civil, restringiendo la actividad política de -- empleados federales en puestos del servicio civil.
- 4) Administrar el acta de presentaciones sobre la salud de -- empleados federales y jubilados.
- 5) Administrar acta de jubilación en el servicio civil.
- 6) Administrar el acta de recompensas e incentivos para empleados del gobierno.
- 7) Administrar estímulos y recompensas, mejorar las leyes, reglas políticas y métodos de personal. (1)

(1) Ibid. Dem. PP. 63-69.

Sección 3) La Función Pública en Francia

En Francia, el término funcionario utilizado por el lenguaje común para caracterizar a todos los agentes empleados por la administración, tiene, en lenguaje jurídico, un alcance más restringido. No se aplica más que a algunos agentes de la administración.

La definición de funcionario surge el 19 de octubre de 1946, los elementos que caracterizan la situación del funcionario son la ocupación de un empleo permanente en una administración pública francesa y la titularización, acto que confiere a un agente la calidad de funcionario integrando en la jerarquía administrativa. (1)

Esos caracteres llevan a separar de la categoría de los funcionarios a los interinos o empleados temporales, a los pasantes que no están titulados, pero tienen sencillamente vocación de serlo.

El funcionario superior tiene la obligación de proyectarse como un profesional y debe consagrarse por entero al Estado.

(1) DEBBASCH, Charles. Ciencia Administrativa. Los Agentes de la -
Administración. Colección Estudios Administrativos. Instituto
Nacional de Administración Pública. Madrid 1931. P. 331.

A este respecto en la concepción francesa, el funcionario superior no puede beneficiarse del derecho de huelga, este derecho es facultad de la clase obrera.

En Francia la administración del personal establece un reclutamiento selectivo, ésto implica un concurso. El aspirante debe --- tener una buena preparación.

La Función Pública puede atender cualquier asunto que interese a los funcionarios o al servicio civil y hacer proyectos relativos a la clasificación de los empleados.

La Dirección General del Servicio Civil es una unidad administrativa con poco personal, tiene una oficina de estudio y de coordinación ajena a la dirección del personal de los ministerios.

La función ministerial y la autoridad tiene tradicionalmente en materia de gestión del servicio civil una sólida administración del personal a nivel departamental, y descarta la creación de una super dirección del personal.

La Función Pública se define como la gestión que tiene como objeto instaurar un sistema de mérito.

La experiencia francesa tiene numerosos rasgos característicos - que se derivan del concepto de la administración y del servicio civil, que tiene como objetivo instaurar un sistema de mérito, la administración del personal establecida tiene un principio de reclu--

tamiento selectivo que, en numerosos casos, implica un curso. Respecto al reclutamiento de ciertas categorías de funcionarios, el sistema francés cuenta con la Escuela Nacional de Administración - que se encarga del adiestramiento y capacitación de los funcionarios públicos.

El Ministerio de Hacienda ejerce un control sobre la creación - de puestos y sobre los sueldos esforzándose en tener ciertas armonías generales.

La Dirección General de la Administración y de la Función Pública tiene como finalidad asociar al personal en ciertas gestiones, tiene una función de estudio, de impulso, de coordinación y de control general.

La principal caracterización de la experiencia francesa es la - preocupación por una gestión general, por una política de servicio civil con una evolución económica y social de la nación, ya que el servicio civil es muy importante en el plan y presupuesto nacional.

La Dirección General de la Administración creó el estatuto general de los funcionarios con una doble finalidad.

Concierne al Estatuto:

- 1) La remuneración del personal del Estado.
- 2) La estructura y organización material de los servicios, especialmente de la gestión del servicio civil.

La fundamentación del Estatuto en el servicio civil es dignificar el concepto de función pública. La tarea parece muy difícil de cumplir, sobre todo por la opinión generalizada de que la función pública y funcionario público son sinónimos de irresponsabilidad, improvisación, pereza, descuido.

La Dirección General del Servicio Civil debe velar por la aplicación del estatuto general de los funcionarios y cuidar que se observen los principios generales de las disposiciones reglamentarias -- propias de cada administración. Es una función ejecutiva que exige una importante actividad reglamentaria.

Un problema relacionado con lo anterior es el de la libertad que tiene un ministro de efectuar cambios entre sus inmediatos colaboradores, ésto no sera problema en el servicio civil de carrera, ya que afecta a aquellos que han sido nombrados personalmente y con carácter temporal por su predecesor, toda vez que tendrán que abandonar su puesto en el momento de llegar un nuevo ministro.

El gobierno está consciente de que debe existir un cambio continuo en el personal, que cueste obviamente dinero y tiempo, pero -- también el buen desarrollo de la función pública, sabe que las críticas que se hacen al gobierno producen malos efectos en la moral de la comunidad y afectan el prestigio de todo el sistema de la -- administración pública.

CAPITULO II

FASES DEL SERVICIO CIVIL

Sección 1) Reclutamiento

Para poder cumplir las tareas encomendadas y hacer posible un -- efectivo servicio civil, se debe promover un mayor profesionalismo entre todos sus integrantes, tanto técnicos como administrativos.-- Para los técnicos ésto significa una formación más intensa en lo -- que se refiere a técnicas de gestión y dirección y a un aumento de responsabilidades.

La gestión será la facultad por medio de la cual el servidor -- público asumirá la realización de un acto social y jurídico que -- tienda a un beneficio social.

Para los administradores supone una mayor especialización. W. - Armstrong en El Informe Fulton señala en este aspecto, que debe -- desterrarse el viejo concepto del aficionado de talento, del "hom- bre universal", capáz de trasladarse fácilmente de un puesto a otro, y sustituirlo por la convicción de que es precisa una mayor espe- cialización. (1)

(1) ARMSTRONG, William y GREBENIK, Eugene. Op. Cit. PP. 319-321.

El Servicio Civil está dirigido a crear una administración dinámica y plenamente profesional.

Lo que un profesional nunca debe olvidar es mantenerse en constante contacto dentro de su profesión, con sus colegas y en el exterior con su comunidad, ésto traerá como consecuencia un servicio civil equilibrado y profesional, que podrá servir al Estado siendo un servidor de la democracia y responsable de sus actos ante los ministros.

Dentro del servicio civil es también muy importante que el número de funcionarios no sobrepase el número imprescindible requerido para desempeñar sus obligaciones de una manera eficaz.

El Servicio Civil y la comunidad deben tener un interés mutuo, nunca se deben aislar porque ésto sería perjudicial para el Estado. Pero a la comunidad le hace falta algo más que profesionalismo y eficacia. La importancia primordial son las buenas relaciones entre la administración y el público.

A medida que se ha ido extendiendo la responsabilidad del Estado se ha ampliado asimismo la influencia, beneficiosa o perjudicial, de la administración, el hombre se ve confrontado con el Estado en numerosas circunstancias de su vida cotidiana ya que le somete a impuestos, determina sus derechos, establece los beneficios sociales, proporciona educación a sus hijos, protege la salud de su fa--

milia, determina la política de la vivienda del Estado. Como empleado o patrón, el ciudadano se ve profundamente afectado por el éxito o fracaso de la política económica estatal. En la práctica la mayor parte de los ciudadanos solamente pueden atender muchas de sus obligaciones familiares gracias a las medidas que toma y controla - el Estado. El Servicio Civil como agente del Estado, se ve obligado constantemente a tocar fibras muy sensibles. Por ésto los ciudadanos, hombres y mujeres darán una gran importancia a sus cualidades de integridad, comprensión y eficacia ya que el Servicio Civil de - Carrera ofrece un principio de igualdad en el acceso en la función pública, impidiendo toda discriminación en el hombre y en la mujer.

En los países latinos entre los cuales se encuentra México, la - regla de igualdad no siempre funciona para la mujer, debido a que - no tiene de la misma manera educación profesional y dedicación a la carrera política que se requiere en la función pública.

Las condiciones generales para el acceso a un puesto en la función pública, minimamente exigen a los candidatos capacidad, apego a la función pública, honorabilidad y una buena salud. Es por ello que, debido a las diferentes tareas que desempeña la mujer, como - tal, es llevada a ausentarse más frecuentemente que los funcionarios públicos hombres, del servicio civil.

Esta discontinuidad perjudica a la mujer en su papel de funcio-

ario público, pues aún teniendo la capacidad, honorabilidad y una buena salud, se ha comprobado que la mujer en general, no está todavía lo suficientemente preparada para competir socialmente con el hombre, ha tenido grandes avances desde 1972 con la liberación femenina, y además ha venido progresando muy rápidamente.

En Gran Bretaña, el sistema de carrera siempre ha estado matizado por el liberalismo de ese país, que mantiene contactos importantes entre los agentes públicos y los agentes privados, y por el amplio puesto reservado al ascenso y a la elección. En este país se encuentran frecuentemente funcionarios públicos tanto hombres como mujeres.

En Francia nadie puede ser excluido de una función pública por razones de sexo o matrimonio. La carrera del agente público comienza por la entrada en el servicio público y termina hasta el momento de la salida del servicio o la jubilación.

La función pública americana se preocupa menos de los agentes que de los empleos; lo que toma en consideración, en primer lugar, no es la calidad del postulante, sino el empleo que deberá ocupar. Se define el puesto a ocupar y las cualidades y exigencias que requiere, y en seguida se busca un agente cuyas aptitudes respondan a las que se han determinado. La función pública está igualmente marcada por una especialización muy grande. Esos dos caracteres --

dan un aspecto, opuesto a la noción de carrera, que se aplica en los países europeos, deberían ser empleados especialistas, (arquitectos, científicos, ingenieros, abogados, médicos) o bien en uno de los nuevos grupos de administradores, y en ambos casos, hombres y mujeres son reclutados para determinadas clases de empleo.

El reclutamiento tiene como principio la igualdad en las opiniones políticas, religiosas y en función al sexo. Tiene como finalidad la elección de los candidatos a funcionarios públicos por medio de concurso en función a sus aptitudes, demostradas por sus títulos o por la sumisión a pruebas iguales.

El concurso puede tratar de un concurso sobre títulos cuando se efectúa la selección sin pruebas especiales en función de los diplomas obtenidos o de trabajos científicos.

El concurso en Francia es el procedimiento de derecho común para reclutamiento de los funcionarios. Según el artículo 13 del estatuto de 1959, bajo reserva de las medidas previstas por la legislación sobre los empleos reservados en lo que concierne a las categorías, los funcionarios se reclutan por medio de concurso.

Desde hace algunos años se ha intentado unificar los concursos, para luchar contra la tendencia de cada servicio a organizar su propia vía de reclutamiento.

Sección 2) Selección

La selección, exige a los candidatos a la función pública que cumplan aparte de criterios de capacidad, ciertas condiciones que garanticen su apego a la comunidad nacional, su honorabilidad o su buena salud, además de su nacionalidad.

También le exige condiciones de moralidad y buena conducta, -- esto quiere decir, ausencia de todo impedimento de orden legal, -- tanto al ingreso como al reingreso al servicio civil. Dentro de -- este requisito también se toma en cuenta la violación a las leyes del servicio militar obligatorio.

El servidor público debe atenerse a una estricta obediencia -- jerárquica. Esta obligación varía según el puesto del agente inculgado, en la jerarquía. Un servidor público está en situación -- de discutir las órdenes recibidas y dispuesto a someterse si su -- director mantiene su posición, y un agente inferior no puede intentar convencer, está subordinado estrictamente.

En Francia como ya quedó señalado anteriormente, el concurso -- es el procedimiento de derecho común en el reclutamiento y la selección.

En los Estados Unidos la mayoría de los puestos se ocupan por concurso. La selección directa se realiza sólo en casos particu--

lares, cuando se trata de proveer puestos temporales o cuando no hay candidatos suficientes o con los empleos de carácter político y para algunos servicios.

El poder de organizar los concursos pertenece a la Comisión de la función pública. Esta comisión está secundada por los boards -- (consejos) de examinadores que actúan en su nombre en las diferentes administraciones. Según la opinión vulgar, no hay necesidad de probar las cualidades particulares para ser un buen funcionario, -- por éso las pruebas tienen un carácter esencialmente práctico, -- puesto que tiene el objeto de comprobar que el candidato es apto -- para ocupar un determinado puesto. La utilización de tests está -- muy extendida, y el nombramiento está ampliamente basado sobre los resultados obtenidos en esos tests.

En Gran Bretaña, los concursos no son verdaderamente importantes más que para la clase alta. Para las clases inferiores, es decir, los funcionarios más numerosos, las formas de reclutamiento no revisten ese carácter, un poco solemne y original.

Cuando hay un concurso, las pruebas se dividen en pruebas escritas y orales. Las primeras son esencialmente un examen de cultura general, destinado a verificar el nivel del candidato.

No existen pruebas de carácter técnico, sino ejercicios de com-

presión. (1)

(1) DEBBASCH, Charles. Op. Cit. PP. 350-352.

Sección 3) Capacitación

Quando la naturaleza de la función así lo justifique, conviene disponer la cobertura de ascensos, por aplicación del sistema de -- puntaje de calificaciones del personal del grupo de que se trate, -- y en caso de no haber candidatos que acrediten las condiciones de idoneidad necesarias, mediante concurso abierto por oposición, dándose prioridad en igualdad de condiciones al personal de la administración.

Por supuesto, deberá hacerse en el Estatuto lo necesario para -- distinguir entre curso abierto o libre, interno y cerrado.

Pero el interés principal de la capacitación departamental se -- centra en la instrucción del funcionario público con respecto a las técnicas del trabajo, al que será destinado inmediatamente después de concluir el curso.

Es evidente que la capacitación a nivel central tiene que tomar siempre en cuenta, que todos los funcionarios que asisten a cursos de capacitación, están ya prestando servicios en la administración pública, y por ello, la distinción entre ligados a la carrera y ligados a la función; cuando se refiere al adiestramiento o capacitación es, en cierto modo, artificial. Tal vez podrían esas experiencias o expresiones sustituirse por otras, como a corto plazo o a --

largo plazo. La capacitación a nivel central, con algunas excepciones que se citarán más adelante, se preocupa por lo tanto, de dar a conocer al funcionario público la estructura más amplia dentro de la cual se lleva a cabo la misión gubernamental, informándose sobre la situación actual de las técnicas administrativas y proporcionándole un conocimiento básico de las ciencias de la administración. Los responsables del contenido de este adiestramiento, deberán siempre tener en cuenta, que sus alumnos habrán de aplicar los conocimientos que han recibido durante sus próximos diez o veinte años de servicio.

En Gran Bretaña se combina la formación universitaria con la del grupo. Así, los altos funcionarios (administrativa-class) se escogen a su salida de Oxford o Cambridge y ocupan inmediatamente un puesto.

En Estados Unidos desde 1967, se está forjando una experiencia original de formación, organizada por la comisión de la función pública en colaboración con algunas administraciones, se destinan a jóvenes diplomados de las universidades que hayan pasado con éxito las pruebas del management intership (especie de certificado de aptitud para las funciones de dirección).

En Francia la función pública se reclutó tradicionalmente entre

los diplomados de la Universidad. (1)

La Carrera Administrativa, como consecuencia del progreso del personal dentro de las clases, grupos o categorías, debe significar el derecho del agente a ser promovido a cargos de mayor jerarquía y remuneración. Debe ser agrupado en carreras, las cuales deben ser determinadas atendiendo a la naturaleza de la función respectiva. El funcionario tiene derecho a igualdad de oportunidades para optar por cubrir cada uno de los niveles y jerarquías previstas en los respectivos escalafones.

En Gran Bretaña y según Fulton, esta corriente rápida no se hará en el futuro en el momento del ingreso, sino tan sólo después que hayan pasado algunos años en el servicio, a fin de poder determinar si las personas responden a su promesa inicial. De todos modos, se les tendrá al corriente de su clasificación en la selección inicial, a fin de que se encuentren en condiciones de hacerse una idea razonable de sus posibilidades.

Por otra parte, varios de los puestos serán designados como de

(1) Ibid. Dem. P. 355.

oportunidad. Esto significa que los miembros de dos o más grupos de actividades serán considerados automáticamente para dichos puestos lo cual aumentará también las posibilidades de flexibilidad.

Una característica muy importante es que todos los cargos de los niveles más elevados, desde director general, subsecretario y secretario serán considerados como puestos de oportunidad. En estas condiciones, la persona mejor calificada podrá ser seleccionada -- para ocuparlos, sin tener en cuenta antecedentes del ingreso al servicio o la naturaleza de las obligaciones particulares para las cuales ha sido contratada en los niveles inferiores del servicio, ya fuesen generales o especializadas.

A fin de asegurar que toda la esfera de candidatos potenciales sean considerados en lo que se refiere al personal encargado del trabajo administrativo general, el cual forma lo que ahora se llama grupo de administración, (creado a partir de la función de las categorías administrativas, ejecutivas y de auxiliares administrativos), también se han adoptado otras medidas a fin de mejorar los métodos para el ascenso en el servicio. Se están adoptando disposiciones para asegurar que las funciones estén convenientemente -- relacionadas, tomando a la vez en cuenta la experiencia anterior -- de un individuo y la vía posible a través de la cual se desarrollará en el futuro su carrera. Naturalmente, al hacerlo se cuentan --

los deseos personales hasta el máximo posible. Los métodos adoptados para alcanzar estos objetivos comprenden el estudio periódico de la conveniencia.

Sección 4) Promoción

La promoción es adoptar un enfoque más positivo en el sentido de una formación; reconocimiento especial de la necesidad de alentar y profundizar la experiencia de quienes tienen capacidad para ascender varios grados, ofreciéndoles posiciones variadas para lograrlo; la prestación de mayor atención en el caso de aquellos cuyas posibilidades son menos claras, a fin de que puedan adquirir experiencia en la esfera para la cual son más aptos, y la consideración de un cambio de funciones cuando un administrador se agotó en un empleo o una esfera particular de actividad, o cuando solicita un cambio.

Mandell aconseja que se tome en consideración:

- 1) El grado de diversidad del trabajo.
- 2) El grado de atención que requiere el trabajo.
- 3) El grado de habilidad que debe tener el trabajador.
- 4) Labor de cooperación cumplida por el empleado.
- 5) Las condiciones físicas y ambientales para el trabajo (que el trabajo implica).

Posteriormente sugiere:

- 1) Calidad en el trabajo.
- 2) Capacidad para aprender.
- 3) Cantidad de trabajo producido.
- 4) Conocimiento del trabajo.
- 5) Puntualidad y asistencia.
- 6) Capacidad para el trabajo en equipo.
- 7) Aceptación de la responsabilidad.
- 8) Empleo efectivo de las horas de trabajo.
- 9) Iniciativa.
- 10) Adaptabilidad (se refiere a condiciones variables).

Aconseja medir la eficiencia del empleado con la siguiente escala de valores:

- 1) Condiciones mínimas (insatisfactorias).
- 2) Superiores al mínimo (aceptables).
- 3) Normales (buenas).
- 4) Superiores a las normas (superiores).
- 5) Excepcionales (sobresalientes). (1)

(1) CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Editorial McGraw-Hill. Universidad San Judas Tadeu Fundacao Getulio Vargas de Sao Paulo 1978. PP. 13-77.

Los objetivos que se están tratando de alcanzar con respecto a la evolución profesional de los funcionarios, pueden facilitarse enormemente mediante ciertas medidas, aplicables a todos los grupos de personal, que se están adoptando no sólo para mejorar las comunicaciones entre el personal y sus administradores, sino también para mejorar el alcance y la calidad de la información a cerca del personal. Entre los distintos departamentos y la introducción gradual de un sistema consistente en entrevistas anuales de evaluación, que abarca a la totalidad del personal hasta categorías bastante superiores.

El objetivo de estas entrevistas consistirá en que cada funcionario pueda pasar revista, con su superior jerárquico, a lo que se espera de él en su empleo, conocer las dificultades y los problemas, así como el mejor modo de superarlos; por ejemplo, asistiendo a un curso apropiado de formación. El funcionario estará en condiciones de informar sobre sus deseos con respecto a su próximo puesto, mientras cabe esperar que el administrador, verá facilitada la tarea de alcanzar un reconocimiento de su responsabilidad.

En cuanto a los aspectos individuales de la dirección de su personal obviamente, estas entrevistas pudieran revelarse más perjudiciales que beneficiosas si se efectuaran de una forma inadecuada;

en consecuencia, se está elaborando un programa muy sustancial para la formación de las personas encargadas de llevarlas a cabo. (1)

Para que el nombramiento sea efectivo, el agente debe antes ser calificado en el desempeño de sus funciones, esta valoración debe ser a todos los niveles siempre por medio de un razonamiento sistemático.

La promoción requiere de un Departamento del Servicio Civil que tenga la función de elección entre el personal eficiente a la función pública, éste debe ser responsable de la política y de los -- acuerdos centrales tomados para la selección, reclutamiento, capacitación, adiestramiento y promoción.

El adiestramiento por medio de cursos es necesario para asegurar la permanencia del funcionario público, los asistentes a cursos en las escuelas comerciales, administrativas o profesionales, enseñanzas de idiomas, deben contar con becas ya que previamente han demostrado sus aptitudes.

Promoción. Para que el personal del servicio civil pueda ser promovido, deberá cubrir ciertos requisitos, como son primeramente los disciplinarios por medio de calificación.

(1) ARMSPRONG, William y GREBENIK, Eugene. Op. Cit. PP. 287-289.

En algunos de los países en donde se ha instituido el servicio civil se lleva registro de asistencia y de comportamiento.

Además un informe trimestral de valoración de méritos, como el siguiente:

Habilidad: Conocimiento de la función o tarea; capacidad concreta para lograr éxito en su trabajo, aceptar críticas justas y para reaccionar frente a errores o inconvenientes; experiencias e iniciativas.

Esfuerzo Cumplido: Voluntad de hacer y cooperación desarrollada; asistencia y puntualidad. Cooperación con sus compañeros.

Responsabilidad: Toma de conocimiento pero más bien es de conciencia de cómo cumple su labor. Sobre la mejor utilización de los elementos, equipos y herramientas de trabajo. En la lealtad que debe a su jefe y al organismo. En sus deberes, obligaciones y derechos.

Rendimiento: Cantidad y calidad de trabajo de acuerdo con los patrones y modelos operativos diseñados.

Organización, Coordinación: Iniciativa y aplicaciones concretas para lograr impactos combinados de trabajo en el sector a su cargo.

Capacidad Directiva: Aptitud puesta en juego para organizar, orientar y conducir al personal a su cargo. Poder real al hacerse

obedecer. Grado de conducción adecuada y oportuna.

De ahí la importancia de que el servicio civil cuente con un Colegio que facilite cursos superiores de adiestramiento en administración que comprendan:

- 1) Cursos para especialización y para especialistas, (científicos, ingenieros, arquitectos, abogados).
- 2) Adiestramiento posterior al ingreso de los graduados, reclutados directamente para las funciones administrativas en los campos gubernamentales, financieros y económicos o sociales.

La calificación del personal jerarquizado debe tomar en cuenta:

- 1) Inteligencia para resolver situaciones.
- 2) Laboriosidad.
- 3) Esmero en el cuidado y conservación de elementos de trabajo.
- 4) Labor de cooperación cumplida por el empleado.
- 5) Las condiciones físicas y ambientales para el trabajo (que el trabajo implica). (1)

(1) Ibid. Dem. P. 265.

SEGUNDA PARTE

EL SERVICIO CIVIL EN MEXICO

SEGUNDA PARTE.- EL SERVICIO CIVIL EN MEXICO

CAPITULO I UN ENFOQUE SOCIOLOGICO DE LA ORGANIZACION
BUROCRATICA

Sección 1) Medio Social de la Administración.

A la vez que medio social, la administración es parte del medio social.

En efecto la administración es un sistema de organización vasto y complejo que constituye en sí, un universo visible que dispone de sus leyes, sus procedimientos, sus medios no jurídicos de persuasión, sus costumbres, sus símbolos, su lenguaje.

Pero la administración es un conjunto dentro de un conjunto de estructuras sociales a las que puede afectar o que la pueden afectar. Así, el medio social de la administración es el conjunto de factores exteriores susceptibles de influir en sus estructuras, las formas y el contenido de su acción, la psicología y el comportamiento colectivo de sus elementos.

La administración se presenta, pues, como un agrupamiento estructurado de agentes y de órganos asociados a otros agrupamientos sociales y organizaciones de una sociedad global, por procesos de --

relaciones recíprocas a fin de alcanzar metas buscadas en común o por separado. (1)

(1) GUYARD, Claude "El medio social en Traité de Science Administrative", París 1966, Ed. Mouton, PE 145-164 (Traducción del -- Dr. Juan Roque Flores).

Sección 2) Problemas de la relación entre el hecho
administrativo y sociedad global.

La cuestión es saber si administración y sociedad global están necesariamente vinculadas: ¿A un tipo determinado de estructura social le corresponde necesariamente un tipo de organización administrativa? O al contrario, ¿son relativamente independientes una de la otra, pueden evolucionar de modo diferente, sin ligas de correlación entre sus respectivas formas de evolución?

El hecho administrativo se caracteriza en ocasiones por una tendencia natural irreprimible a la jerarquización, a la burocratización, a la centralización y al secreto. En cuanto a la organización de los servicios, los cuadros se vuelven más numerosos, más rígidos, más cerrados. Respecto al funcionamiento, los medios de control se afinan, los procedimientos se hacen más formalistas pese a los intentos de simplificación y de racionalización. A mi juicio, la agudización de un tal estado de cosas derivaría al advenimiento de un absolutismo administrativo.

Sección 3) Relaciones de compatibilidad entre
administración y medio social

Visto lo anterior abordemos las relaciones de compatibilidad que pueden manifestarse entre administración y medio social. De entrada, dos formas de expresión de estas relaciones aparecen frente a nosotros:

- 1) Existe compatibilidad cuando la administración está integrada a la sociedad, abierta a su influencia, y carente de cualquier actitud combativa frente a ésta.
- 2) Existe compatibilidad entre administración y sociedad, cuando hay correspondencia entre el propósito de ésta, y el del público. Hay que investigar, por lo tanto, si el objetivo de la administración y el papel que considera su deber desempeñar en la sociedad, coinciden, con el que la opinión pública espera que la administración desempeñe.

Hablando de una administración abierta al medio social encontramos, tres modos de manifestar esa influencia.

- a) La penetración sociológica. La influencia sociológica puede realizarse mediante la influencia y la difusión en el medio administrativo, de los hábitos y conductas de los servidores

públicos que ellos han conservado de sus medios de origen. - Es interesante, y lamento no haber podido realizarlo por la carencia de fuentes, un estudio del servidor público. Un estudio tal, comprendería entre otros elementos, la pirámide - de edades, el porcentaje de hombres y mujeres, el grado de - escolaridad, y la población al servicio del Estado.

- b) Penetración social institucionalizada. La influencia social institucionalizada. Esta influencia se refiere al régimen ju rídico del reclutamiento de los servidores públicos. En algu nos países la elección de ciertos funcionarios o magistrados por los ciudadanos vincula y somete en cierta medida, a la - administración al medio social. Esta fórmula, sin embargo, - no es práctica pues la independencia de la acción administra tiva, depende de la libre selección por parte de la adminis tración, de los agentes que considera en los servicios públi cos.
- c) La penetración funcional. La influencia funcional de la so-- ciedad en la administración, se da cuando ésta busca adaptar se a las demandas del medio a fin de mejorar el cumplimiento de sus tareas al servicio del público. En nuestro tiempo, dos manifestaciones de esta búsqueda podríamos enfatizar: por ---

una parte, la concentración que la administración realiza con los particulares mediante órganos mixtos que influyen en la forma de decisiones administrativas. Tales son los casos, en nuestra administración paraestatal, de las Juntas Directivas del Instituto Mexicano del Seguro Social, del INPONAVID. Asimismo, mediante la participación de particulares en la prestación de servicios públicos como lo demuestra la Compañía Mexicana de Aviación. De otra parte encontramos el agrupamiento y la acción común de asociaciones de profesionales dentro de la administración. Así la Asociación Nacional de Abogados al Servicio del Estado y el Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado, evidentemente prueban las estructuras administrativas al medio social.

Sección 4) El derecho de asociación

El derecho de asociación sindical reconocido actualmente a los trabajadores del Estado, es consecuencia de un largo camino histórico. El artículo 123 de la Constitución de 1917 estableció el derecho sindical dentro del sector privado, pero olvidó a los trabajadores del Estado. Igualmente, la Ley Federal del Trabajo proclamada en 1931 los excluyó de su texto.

No fue sino en 1934 cuando un acuerdo del Presidente Abelardo -- Rodríguez sobre la organización y el funcionamiento de la Ley del -- Servicio Civil, reconoció los derechos fundamentales de los burócratas en cuanto a salarios, ascensos, huelgas, y otros aspectos. Antes de ello, según el artículo 89 de la Constitución, el Presidente de la República podía nombrar y remover libremente a todos los empleados civiles.

En 1960, el artículo 123 Constitucional fue adicionado con el -- apartado B, destinado a fijar las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Este apartado, comprende un conjunto de mejorías para los trabajadores -- del Estado: la jornada de trabajo diurno de ocho horas y nocturno -- de siete horas, las vacaciones anuales, la igualdad de salarios pa-

ra trabajo igual, el derecho de asociación, el derecho de huelga y otras.

El texto constitucional excluye a los militares, los marinos, - los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior; quienes se rigen por sus ordenamientos particulares.

Existe además la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado, promulgada el 28 de diciembre de 1963, derivada del -- apartado "B" del Artículo 123 Constitucional ya enunciado. Así tenemos que el derecho de asociación se consagra en el artículo 67 - de la Ley como en la fracción décima del apartado "B".

Rasgos notables del ejercicio de este derecho son los ya mencionados, que abordamos en seguida:

1.- Sindicato único. Existe un solo sindicato en cada entidad - administrativa. En el caso de que varios grupos pretendan el reconocimiento como tal, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien decide en favor del grupo mayoritario, conforme al artículo 68.

2.- Mínimo de miembros. Para la constitución de un sindicato es necesario, cuando menos, la existencia de veinte trabajadores, según lo establece el artículo 71.

3.- La adhesión obligatoria. Todos los empleados de base tienen el derecho de afiliarse al sindicato respectivo, pero una vez admitidos, no pueden separarse del mismo sino por la vía de la expulsión, atendiendo a lo establecido en el artículo 68. Esto amerita una -- observación precisa. En la práctica, tal derecho se manifiesta como una obligación. Recordemos que existen dos tipos de trabajadores: -- los de base y los de confianza. Estos son reclutados en forma directa por los titulares de las dependencias o entidades; aquellos son propuestos por los dirigentes del sindicato correspondiente a los -- titulares de las dependencias o entidades. Vía reclutamiento pues, el trabajador de base está ya sometido al sindicato. Y para proseguir su carrera dentro del aparato administrativo como trabajador -- de base, necesariamente deberá ser miembro de dicho sindicato. Así, su afiliación deja de ser una facultad para convertirse en una obli-- gación. Por otra parte, se atenta contra la libertad de asociación plasmada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al im-- pedir a los trabajadores su separación del sindicato una vez que ya ingresaron al mismo.

En cuanto a la forma de su organización, los burócratas se agrupan en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Es ésta la cúspide de la pirámide sindical y cons-- tituye la única organización reconocida por el gobierno federal. --

cuenta actualmente con casi dos millones de miembros. (Anexo No. 1)

Esta Federación se compone por 95 sindicatos de las distintas dependencias; comprende así, un vasto y variado complejo de trabajadores: los empleados del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, los del gobierno del Distrito Federal, los de algunos organismos paraestatales y los del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En cuanto al aspecto funcional la FSTSE dispone de los siguientes órganos: a) el Congreso Federal, b) el Consejo Federal, c) el Comité Ejecutivo Nacional, d) las Comisiones Nacionales Autónomas, y e) los Comités Ejecutivos de los Comités de Coordinación. (Anexo No. 2).

La representación de la Federación se deposita en el Comité Ejecutivo Nacional cuyos miembros son electos para un mandato de tres años.

Respecto a la organización territorial la FSTSE cuenta con comités de coordinación en las capitales de los Estados y con comités de coordinación regionales en algunas ciudades.

En cuanto al papel que esta Federación desempeña en el terreno político, cabe señalar que se encuentra afiliada al Partido Revolucionario Institucional y manifiesta su decisión de buscar una mayor

intervención en el campo electoral. (1) De hecho, la FSTSE constituye uno de los agrupamientos más importantes del PRI, tanto a nivel nacional como a nivel local. Además de las posiciones que ocupa en el seno de los comités del Partido, cuenta siempre con curules o --escaños en el Congreso de la Unión la Cámara de Diputados actualmente cuenta con cinco diputados y la Cámara de Senadores con dos senadores y una senadora.

(1) Estatutos. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1981. Edit. FSTSE. P. 9.

Sección 5) El derecho de huelga.

Conforme al artículo 123 de la Constitución, apartado A, fracción XVII, las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros. Agrega en la fracción - XVIII que las huelgas serán lícitas, cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los - servicios públicos, los trabajadores tendrán la obligación de avisar con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas se considerarán como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieran actos de violencia contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenecan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.

Por otra parte, el mismo artículo, refiriéndose a los trabajadores del Estado estipula en la fracción X del apartado B que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos legales, respecto de --

una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

Evidentemente, el término "violación general y sistemática" es bastante ambiguo y permite a los titulares de las dependencias y de las autoridades laborales un manejo subjetivo del asunto.

Por su parte, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, define la huelga como el cese temporal del trabajo a consecuencia de una coalición de trabajadores, acordada según los procedimientos y términos establecidos por esta Ley.

Algunos autores como el maestro Serra Rojas, (1) afirman que las huelgas contra la administración en su conjunto no son permitidas. A nuestro juicio, esta interpretación es muy restrictiva y no concuerda con el espíritu de la defensa de los derechos de los burócratas, aunque en la práctica, una huelga contra todas las ramas del aparato administrativo, sea casi imposible.

Respecto a los procedimientos, la ley señala que la declaración de huelga es la manifestación de los trabajadores de una dependen-

(1) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, 1981. Ed. Porrúa. Tomo I. Décima Edición. P. 445.

cia de suspender las funciones conforme a la ley, si el titular de dicha dependencia no acepta sus peticiones. Esta declaración debe ser manifestada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia involucrada.

Además los trabajadores, antes de suspender sus funciones, deben depositar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sus demandas y el acta de asamblea en la que se haya acordado ir a la huelga. Seguidamente, el Tribunal envía las demandas al funcionario afectado para que responda en un plazo de diez días. El tribunal -- debe decidir en un término de setenta y dos horas después de la presentación de la declaración de huelga, si ésta es legal o ilegal -- atendiendo a que las formalidades de la declaración se hayan cumplido o no.

En caso de declaración de huelga legal, el tribunal promueve la conciliación de las partes y si no hay acuerdo dentro de los diez días siguientes, los trabajadores pueden suspender sus actividades. Sin embargo, el Tribunal puede determinar el número de trabajadores que los huelguistas deben mantener en sus puestos para evitar la -- suspensión de los servicios que atente contra la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o que amenace -- la salud pública según se desprende del artículo 109 de la Ley.

Por el contrario, si la declaración de huelga es considerada ilegal, el Tribunal prevendrá a los trabajadores que la suspensión de las actividades será causa justificada de despido.

Respecto a la extinción de la huelga, ésta puede terminarse por acuerdo de las partes, por decisión de la mayoría de los trabajadores, por la declaración de ilegalidad o por la sentencia del tribunal correspondiente.

La requisita existe y el gobierno la ha utilizado cuando ha considerado que la huelga atenta contra la continuidad del servicio.

Ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en septiembre de 1985 con motivo de la revisión contractual del sindicato de trabajadores de la empresa Teléfonos de México. Aún antes que el sindicato presentara el aviso de la huelga puesto que se mantenían negociaciones entre las partes, el gobierno ocupó las instalaciones. El servicio no se había interrumpido pero el gobierno argumentó causas de ineficacia y necesidad de mejorar el servicio. Consecuentemente, las negociaciones se prosiguieron en un ambiente tenso y desfavorable para los trabajadores. Además, para sostener la línea dura del gobierno, los dirigentes de la empresa utilizaron los medios masivos de comunicación. Pues si bien es cierto que la huelga es eficaz en tanto afecta al público, también lo es que existe el riesgo de contraponer al público con la causa que la huelga pretende sostener.

CAPITULO II EL MARCO JURIDICO Y POLITICO DEL SERVICIO CIVIL

Sección 1) El marco jurídico

El Servicio Civil de Carrera reconoce la existencia de un marco legal que regula la relación entre el Estado y sus trabajadores, -- pero considera que la implantación de un sistema de Servicio Civil requiere del soporte de una legislación integral específica y adecuada, que garantice una vigencia y un óptimo funcionamiento. Esto quiere decir, una nueva ley. Esta idea de una nueva ley está firmemente fincada en el concepto que se tiene de Servicio Civil, al que se define como la racionalización de todos los procesos de administración de personal al Servicio del Estado, llevado a rango de ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente, dentro de la función pública, con el objeto de propiciar o fomentar en los -- trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos. De aquí se deriva la dificultad fundamental y la raíz de la discrepancia respecto a la instrumentación del Servicio Civil.

Fani Cora Sinatra propone las siguientes bases para una ley del Servicio Civil:

- 1) Un estatuto de empleo público no debe limitarse a ser sólo un instrumento jurídico referido a las obligaciones y dere-

chos de las partes.

- 2) En sus propósitos y contenidos el estatuto debe estar impregnado de una realidad de esencia humanística.
- 3) Sólo así la ley del Servicio Civil constituirá un instrumento vertebrado para posibilitar la identificación del funcionario con su trabajo, que en definitiva es el servicio a la comunidad.

Lo anterior lo fundamenta señalando satisfacciones de interés individual e interés colectivo.

El interés individual tiende a asegurar igualdad de oportunidades, condiciones físicas adecuadas de trabajo y valoración periódica del mérito, entre otros intereses.

Y el interés colectivo parte también del individuo pero con influencia directa en el grupo, tal como ubicar psicológicamente al funcionario en el desempeño de sus funciones.

Por más molesta que sea su labor se trata siempre de servir a la comunidad. Se debe capacitar al funcionario público, ya que las ventajas de la capacitación son muchas, pero quizá sea la más importante el hecho que es condición fundamental para jerarquizar la función pública, definir sus funciones en atribuciones y responsabilidad.

Principios que deben integrar una ley del Servicio Civil:

- 1) La práctica de equidad, quiere decir que el ingreso a la admi

nistración pública se haga por el puesto inferior de la carrera correspondiente y previa acreditación de la idoneidad, probado a través del proceso de selección sistemática, con método científico. (se entiende por idoneidad o aptitud, el conjunto de las condiciones técnicas, psíquicas e intelectuales, necesarias para desempeñar el cargo).

- 2) Se deben prever aquellos casos excepcionales en que pueda ingresarse a una categoría que no sea inferior.
- 3) Todo ingreso o reingreso debe ser efectuado mediante selección de postulantes. Para ello es de oposición. En prevención deben ser establecidos métodos de pruebas escritas, orales, técnicas y aptitudinales. (1)

Ante la necesidad de dar protección a la clase burocrática, el - Presidente Abelardo L. Rodríguez, "expidió el 9 de abril de 1934, - un acuerdo Presidencial estableciendo el Servicio Civil por un tiempo determinado". Acuerdo en el que el Ejecutivo abdicaba de sus facultades discrecionales para promover libremente a los empleados -- del Poder Ejecutivo y estableciendo una serie de reglamentaciones -

(1) IV CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA RECOMENDACIONES Y TRABAJOS. CORA, Fani Sinatra. Ponencia: Base para una Ley -- del Servicio Civil. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Argentina 1974. PP.11-13.

laborales en favor de dicha clase burocrática; pero este acuerdo -- fue impugnado por inconstitucional, debido a que el Artículo 89 Fracción II de la Constitución, establecía la existencia de una Ley reglamentaria, que regulara las relaciones del Estado y sus Trabajadores y no la de un acuerdo; independiente de lo expuesto, este --- acuerdo fijó las bases de que sí era factible de dar a la burocracia una Ley del Servicio Civil, sin limitar las facultades de la -- Institución Presidencial.

Finalmente como consecuencia de la creación del Apartado B, y -- los distintos antecedentes históricos en la burocracia, surge el -- proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera que propone la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que ha sido comentada por la FSTSE en los siguientes términos.

- 1) POLITICA GENERAL.- Que en la ley laboral que nos rige (Ley -- Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) se incluya el Servicio Civil de Carrera, respetándose plenamente nuestras conquistas, derechos, prestaciones y garantías sociales.
- 2) Que para su estudio y en su caso para la formulación del proyecto de adiciones a la ley, se integre una comisión mixta -- especial con igual número de representantes del gobierno federal y la FSTSE.

- 3) Que el Servicio Civil de Carrera respete íntegramente la capacidad de negociación de los sindicatos federados, en la -- formulación y revisión de las condiciones generales de trabajo, reglamentos y convenios.
- 4) PRE EMPLEO.- Que en todas las dependencias y entidades se establezcan bolsas con participación bilateral y que los sindicatos propongan un mayor porcentaje (actualmente es del 50 -- por ciento) de candidatos a ocupar las vacantes en plazas de nueva creación de última categoría.
- 5) Que la inamovilidad en el empleo se dé a partir del ingreso -- al servicio y que se elimine la costumbre de emplear trabajadores con nombramiento de confianza para desempeñar funciones de base.
- 6) EMPLEO.- Que se instaure un sistema nacional de capacitación con participación sindical, que tenga por principal objetivo lograr el desarrollo personal y la vocación de servicio de -- los trabajadores.
- 7) Que los sistemas escalafonarios en cada dependencia o entidad sean ágiles e intercomunicados, con base en los catálogos de puestos generales institucionales, elaborados conjuntamente por las autoridades y los sindicatos y en su caso la FSTSE, para asegurar el ascenso de los trabajadores de base a los --

mandos de mayor jerarquía administrativa y dar estabilidad, seguridad y mejoría en el empleo.

- 8) Que se establezcan sistemas mixtos de evaluación para que a los trabajadores se les otorgue oportunamente constancia de reconocimiento.
- 9) Que se implanten mecanismos bilaterales sencillos para el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas, a servidores públicos que destaquen en el desempeño honesto, responsable y eficiente de sus labores.
- 10) Que la descentralización de la vida nacional y las tareas de simplificación para la modernización de la administración pública se apoyen en la participación activa de los trabajadores, mediante la creación de comisiones mixtas.
- 11) POST-EMPLEO.- Que las pensiones se otorguen con base en el sueldo promedio del último año de servicio y se implante un tabulador que afine la pensión dinámica. (1)

Al respecto, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado ha señalado la necesidad de "instaurar un servicio civil - de carrera que preserve el manejo responsable, profesional, capacitado

(1) Revista: TRUJILLO, Antonio Mendoza. Debe discutirse la iniciativa de ley del Servicio Civil de Carrera. Revista los Sindicatos de la PSTSE. México, enero 1986. Año III, Núm. 3, pp. 12-13.

y eficiente del patrimonio popular; que subordine el interés individual o gremial".

El funcionario y el empleado al servicio del Estado deben ser ejemplo de moralidad social, pero debemos ofrecerles condiciones de trabajo dignas y responsables. El pueblo tiene derecho a que su patrimonio sea manejado por el mejor personal disponible, y éste a su vez tiene derecho a una remuneración adecuada a su responsabilidad y a su capacidad. (1)

La Ley del Servicio Civil significa para la Secretaría de Programación y Presupuesto, que habrán de reconocerse todas y cada una de las condiciones generales de trabajo que se vienen dando y pactando entre trabajadores e instituciones, y que de ninguna manera coartará la capacidad negociadora de los sindicatos miembros de la FSTSE.

La actual administración pugna por la necesidad de establecer la carrera de servicio civil, para que los cargos públicos técnicos o administrativos se cubran satisfactoriamente, eliminando la influencia política e induciendo a candidatos aprovechables a competir --- para ocupar dichos cargos, por su capacidad, su experiencia, con la idea de que el servicio público ha de estar organizado sobre la --- base de constituir una carrera.

(1) Ibid. Dem. PP. 12-13.

La experiencia, la preparación que se obtiene y el perfeccionamiento dentro del servicio, son por sí mismos, una garantía de democracia. Los progresos en este sentido han de venir poco a poco.

El gobierno mexicano se ha trazado esa meta importante, y desde luego se traza el camino que debe seguirse en las instituciones de la Administración Pública en México. Por la importancia y repercusión que significa cualquier modificación jurídica en materia laboral, los sindicatos desean incrementar la participación de sus organizaciones a través de su Federación. El establecimiento del Servicio Civil de Carrera necesariamente requiere de la solución previa de algunos problemas estructurales básicos asociados a la regulación laboral de los trabajadores al Servicio del Estado.

El Servicio Civil de Carrera podría ser una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración del personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno.

Las actividades a desarrollar fueron delegadas a la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y la instauración del Servicio Civil de Carrera corrió a cargo de la Dirección General dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad. Para tal efecto se ha formulado el marco jurídico --

básico, con la publicación del Diario Oficial de fecha 29 de junio de 1983.

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se crea como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal. Esta rá integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de Educación Pública, de Trabajo y Previsión Social - así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (la presidirá la Contraloría General de la Federación).

Las funciones de la Comisión serán las siguientes.

- 1) Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera,
- 2) Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiere la instauración del Servicio Civil de Carrera,
- 3) Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera,
- 4) Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegu-

rar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

La Comisión contará con un secretario técnico que estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual desempeñará las siguientes funciones:

- 1) Llevar a cabo el seguimiento de los Acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión.
- 2) Recabar de las dependencias y entidades la información que sea necesaria para el cumplimiento de los fines de la Comisión,
- 3) Preparar las reuniones de la Comisión, levantando las actas correspondientes,
- 4) Registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relativa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. (1)

Sólo existen los siguientes documentos oficiales que ha emitido el Diario Oficial de la Federación, respecto a la creación del Servicio Civil de Carrera.

(1) Secretaría de Programación y Presupuesto. Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. México, agosto 1984.

- 1) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983. Que consta de siete artículos y de tres transitorios.
 - 2) Fe de Erratas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1983.
 - 3) Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984. Que consta del artículo primero al vigésimo noveno y un sólo artículo transitorio.
 - 4) Publicó el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1987, la nueva estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto; dentro del organigrama se crea la Dirección General del Servicio Civil que tiene por objeto definir y emitir lineamientos de administración y desarrollo de personal, que permitan inducir un Servicio Civil de Carrera, congruente con las necesidades del personal y el Gobierno Federal; así como, promover, coordinar y evaluar las acciones a nivel global, sectorial e institucional en materia de modernización administrativa dentro de un marco de eficiencia y productividad.
- La función, es condicionar al establecimiento de la política ca--

larial de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Realizar las acciones que permitan el establecimiento del Servicio Civil de Carrera. Definir y vigilar la aplicación de normatividad en materia de catálogo de puestos, tabuladores y prestaciones en las dependencias entidades de la administración pública.

Determinar y difundir políticamente las normas que regulen los subsistemas de reclutamiento, selección, capacitación, administración de sueldos, prestaciones, escalafón, separación, evaluación de información; que apoyen el establecimiento del Servicio Civil de Carrera. (1)

(1) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDH No. 18. Director: Profr. Manuel Arellano Z. México, marzo 1987. PP. 20-21.

Sección 2) El marco político.

Tomando en consideración que la administración pública es una -- parte vital de cualquier sistema político, hemos de admitir que -- aquella está condicionada, a su vez, por los factores de cambio que intervienen en la dinámica de tales sistemas.

Tratándose de nuestro país, dos son las piezas fundamentales del sistema político mexicano: el régimen presidencial y el predominio de un partido político. Así lo confirma el Lic. Miguel de la Madrid, actual presidente de México, al expresar: "... Si debiéramos señalar en forma somera el régimen político de nuestro país, señalaríamos, sin duda, como elementos esenciales y paralelos, nuestro presidencialismo acentuado y el régimen de partido dominante." (1)

Agreguemos que, en la práctica, además de ser jefe de la administración, el Presidente de la República se erige en real jefe del -- Partido mayoritario. Retomemos la explicación del Lic. De la Madrid al referirse al Partido Revolucionario Institucional: "... No obstante que este Partido tiene sus propios jefes, reconoce al Presidente

(1) DE LA MADRID HURTADO Miguel, Estudios de Derecho Constitucional. México, 1961. Edit. del PRI. 2a. Edición. P. 251.

de la República en funciones como su líder supremo... Políticamente el Presidente de la República es el jefe del Partido dominante en el país y el árbitro de los diversos intereses que, de una manera organizada o no, presionan al poder público para obtener de éste -- medidas que beneficien a cada sector". (1)

En estas condiciones, descartamos desde luego, la influencia que pudieran tener en la estructura y funcionamiento de la administración pública, los partidos políticos diferentes al PRI. Particularmente, en lo que al servicio civil se refiere, éste se enmarca en la participación política de los burócratas, afiliados masivamente al Partido Revolucionario Institucional.

Interesante es, a nuestros ojos, la relación burócratas partido dominante. No es necesario ser miembro del PRI para acceder a la administración ni para llegar a ser un alto funcionario. Por el -- contrario, es al momento de ingresar a la administración como trabajador del Estado, cuando automáticamente se convierte en miembro del Partido. Al menos, desde el punto de vista formal. Lo anterior, debido a que el sindicato de la dependencia involucrada forma parte de la FSTSE, y consecuentemente, del Partido Revolucionario Institucional.

(1) Ibid. Dem. PP. 249-251.

Evidentemente, al momento de las campañas electorales la Federación dispone de los burócratas que necesita para realizar las tareas de apoyo a los candidatos del PRI. El medio utilizado para ello es la separación temporal de sus puestos, comúnmente llamada "comisión". Una vez concluida la campaña, los trabajadores regresan a sus puestos.

Si bien esta estrecha relación permitió al PRI cierto dominio de la administración pública a través de la rotación cuadros administrativos surgidos de su final, este control dio resultado hasta el momento en que la ciencia y la tecnología intensificaron su acción dentro del aparato administrativo. Estimando este fenómeno a partir del año 1970, encontramos la opinión de Raul Salyano Rodríguez quien afirma: "En la administración pública surgieron disciplinas y tecnologías, tales como la cibernética, planificación del desarrollo, presupuesto por programas, técnicas de organización y métodos, entre otras... El saber administrativo fortaleció indiscutiblemente a la administración pública, lo que le permitió sobrepasar a las otras fuerzas políticas y sociales de la sociedad. El saber administrativo que se produjo en los diferentes niveles de la estructura administrativa, condujo a la creación de cuerpos de especialistas, que privilegiados del conocimiento técnico administrativo, los hizo portadores de la experiencia y el control de los dife-

rentes, puchaceras del Estado". (1)

Esta profesionalización de la administración pública comprende, consecuentemente, la creación del servicio civil de carrera. Por ello, el Partido Revolucionario Institucional adoptó en su Programa de Acción un pronunciamiento al respecto en los siguientes términos:

"La implantación del Servicio Civil de Carrera para los trabajadores de base en el sector Público Federal, a fin de profesionalizar los servicios que prestan, promover su capacitación, fomentar su realización personal, garantizar su permanencia en el empleo y su ascenso, reducir los riesgos de la burocratización y modernizar sistemas y procedimientos administrativos, así como la continuación del proceso de basificación de trabajadores a lista de raya y supernumerarios, pugnando por extender estos beneficios, conforme a las modalidades a considerarse en cada caso, a los empleados bancarios y de los gobiernos estatales y municipales". (2)

(1) SALIANO RODRIGUEZ, Raul. Administración de la Crisis del Estado Mexicano. Ediciones IAP. México, 1985. P. 147.

(2) Documentos Básicos. México, 1984. Edición del J.E.N. del PRI. P. 120.

CAPITULO III UBICACION DEL ORGANO RESPONSABLE DE LA GESTION
DEL SERVICIO CIVIL.

Sección 1) Situación actual, Estudio de la
Dirección del Servicio Civil. (S.P.P.)

El Servicio Civil de Carrera es un sistema de administración y desarrollo de personal, que el gobierno mexicano pretende implantar en todas las dependencias del sector público federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Una de las medidas que destacan dentro de la política de modernización de la administración pública emprendida por el Presidente Miguel de la Madrid, es la que tiende a instaurar el Servicio Civil dentro de la propia administración. A este respecto, el titular del Poder Ejecutivo señaló que "Debemos también dar prioridad, al establecimiento de un adecuado Servicio Civil de Carrera, que fundamentado en la equidad y la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación". (1)

(1) DE LA MADRID, Miguel. Modernización de la Administración Pública. Consulta Popular. IEPES. México, 1982. P. 8.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El 23 de junio de 1933, se instala la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, siendo la Secretaría de Programa--ción y Presupuesto, el órgano estatal que va a estar a la cabeza - de la Comisión. Los objetivos fundamentales que el Servicio Civil persigue son la estabilidad del servidor público como un medio de aprovechar su experiencia, lo que redundará en una carrera necesaria, que deberá emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a nivel superior dentro de la administración pública, pero que por ningún motivo y en ninguna -- forma deberán alterarse las normas protectoras que se contienen en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta--raria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución de - los Estados Unidos y de otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, que protejan al trabajador al servicio del Estado.

En el Servicio Civil de Carrera se contemplan las normas relativas a la admisión y nombramiento del personal público, también los sueldos y prestaciones, promoción, seguridad social, situación légal.

Recordemos que para Max Weber la estructura burocrática, tiene características bien definidas, que es una organización que se caracteriza por la profesionalización de sus participantes, por su - especialización que varía de acuerdo al nivel donde está situado -

al burócrata, que además los funcionarios deben ser compensados -- mediante un salario, que generalmente, sea su principal fuente de ingreso. (1)

El maestro José Dávalos, considera respecto al trabajador burocrático, que debería tratarse como una disciplina independiente, - iada la importancia que en los últimos años ha ido adquiriendo el derecho burocrático. (2)

El Servicio Civil de Carrera propone un estudio consciente del trabajador al servicio del Estado, ya que forma parte de la sociedad y el derecho reconoce la dignidad del hombre, de ahí que deba ser protegido el trabajador al servicio del Estado que cumple con una función pública.

(1) WEBBER, Max. ¿Qué es la burocracia? Editorial La Playade. Buenos Aires. PP. 21-23.

(2) LAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Editorial Porrúa, México, 1985. P. 400.

Sección 2) Perspectivas.

La implantación y consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, requiere de ajuste y cambios en la estructura y funciones de la Administración Pública Federal, tendiente a fortalecerla y adecuarla en razón de los objetivos de la planeación para el desarrollo. De esta manera la modernización administrativa - está orientada a fortalecer la función del Estado y mejorar su capacidad de servicio frente a la población, para atender oportuna - y adecuadamente las necesidades de la misma.

La administración es un medio, y no un fin, por lo que debe --- subordinarse a los objetivos del plan y programa de gobierno, se - forma tal, que la Administración Pública cumpla con su función --- cuando opere como eficaz instrumento para alcanzarlos.

Como complemento de dichas acciones, el Ejecutivo Federal, consciente de la importancia que reviste el desarrollo y la superación de los servicios públicos en la obtención eficaz y oportuna de los objetivos y metas individuales, adoptó como uno de los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1968-1988 la instauración del Servicio Civil de Carrera.

Se fomentará la vocación de servicio del personal federal median

te una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones -- para la carrera administrativa.

El establecimiento del Servicio Civil se ajusta a una planeación integral cumpliendo con las condiciones siguientes:

- Integración de sus etapas con el desarrollo social, cultural y económico del país.
- Integración y vinculación entre sí de cada una de las etapas previstas.
- Integración de los distintos órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución, para alcanzar los objetivos ya delimitados.

Ello permite apreciar que la planeación del Servicio Civil reúne las siguientes características:

- Continuidad y sistematización del proceso.
- Aplicación de un enfoque interdisciplinario que permita formular los programas.
- Observa un carácter democrático en la planeación.
- Precisión de las metas y etapas que son necesarias para alcanzar los objetivos de la planeación.

El Servicio Civil de Carrera se propone las siguientes etapas y

procesos, con metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo:

- Pre-empleo. Involucra los procesos de reclutamiento y selección del personal. Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador.

En cuanto al reclutamiento, las dependencias y entidades a -- través de sus unidades administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a fuentes internas y externas.

Fuentes internas serán las propias ramas de actividad en donde se genera la vacante, ajustándose al nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones; y las plazas vacantes que se generen.

En cuanto a fuentes externas, se acudirá en primera instancia a las demás entidades del sector público. En segundo lugar, se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema -- educativo a través de la celebración de convenios.

Respecto a la selección de personal, ésta se llevará a cabo mediante un exámen que permita determinar la idoneidad del aspirante, para ocupar el puesto de que se trate.

Se encuentran en proceso de elaboración las normas y guías técnicas correspondientes, para que las dependencias cuenten con los ---

instrumentos que les permitan llevar a cabo el reclutamiento y selección de personal.

- Empleo. En la que intervienen los procesos de nombramiento o contratación, inducción, capacitación, desarrollo y promoción.

Empleo es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado. En ella se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y se desarrolla --- prácticamente la carrera de los servidores públicos. Dentro de --- esta etapa intervienen el nombramiento o contratación cuyo objetivo es establecer la relación formal de trabajo entre el personal - seleccionado y el Estado.

En la capacitación, los objetivos radican en aportar al servidor público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado, y por otra, estar en condiciones de concursar por las vacantes que en -- puestos superiores se lleguen a generar; y propiciar que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados.

El objetivo de desarrollo consiste en proporcionar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal, familiar y social.

Promoción, con el fin de permitir al trabajador el ascenso a -

puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y por lo tanto, de remuneración, a través del Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado.

- Post-empleo. Integrada por los procesos de baja, jubilación y pensión.

Esta etapa final de la carrera del servidor público, obedece a la conclusión del servicio activo prestado por el trabajador en la Administración Pública Federal, preservando sus derechos a la seguridad social.

La Baja, cuyo propósito es concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en el servicio civil, originadas por despido, renuncia o defunción.

Jubilación, que persigue proporcionar las prestaciones socioeconómicas a todo aquel trabajador que, en el ámbito del servicio civil, haya cumplido los años de servicio que marca la legislación vigente.

Pensión, con el objetivo de proveer seguridad en todos los aspectos, a todo aquel trabajador que se encuentre en estado de invalidez.

Para la consecución de los objetivos, se están llevando a cabo una serie de estudios tendientes a actualizar los esquemas vigentes en cuanto a prestaciones y sistemas de seguridad social, para

el personal burocrático en general.

Catálogo de Puestos. Dentro de las acciones previstas y que forman parte de la metodología que se ha instrumentado dentro del Servicio Civil de Carrera se encuentra la del diseño de los catálogos de puestos, general e institucionales, cuyos objetivos principales son:

- Proporcionar descripciones definidas, claras y concisas de los puestos que integran la estructura de organización de la Administración Pública Federal.
- Proporcionar una base sólida, sistematizada y clara, para la determinación de los niveles de sueldos que correspondan a cada puesto.
- Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de integración del personal, a las estructuras de organización de las dependencias del Gobierno Federal, tales como: reclutamiento, selección, nombramiento, capacitación dentro de un sistema integral de administración y desarrollo de personal.
- Coadyuvar al establecimiento de un Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su preparación --- para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad,

creando incentivos promocionales para un adecuado servicio público.

- Elaborar un tabulador de sueldos que tenga por objetivo - asignar remuneraciones a los que puestos en función de sus contenidos reales de obligaciones y responsabilidades, así como consolidar estructuras orgánicas equilibradas y presu puestos racionales de operación.

El Escalafón Funcional e Intercomunicado será un esfuerzo para - consolidar la carrera del servicio civil; la intención fundamental de la fase funcional, es permitir el movimiento ascendente del servidor público vía capacitación, entre puestos afines dentro de la - misma rama, ordenados jerárquicamente en la estructura escalafona--ria.

A través de la intercomunicación se tratará de realizar los movimientos de promoción, que permitirán a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo, e inclu sive en otras ramas de distintos grupos por medio de la capacitación.

Las posibilidades de ascenso permitirán el desarrollo del servi--dor público, brindándose la oportunidad de superarse en el aspecto personal y por ende, de el ámbito familiar y social.

El Servicio Civil de Carrera, en el ámbito de la administración federal, pretende vincular los intereses del Estado como empleador

y los de los trabajadores como prestadores de servicios, al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales. Con ello, se garantiza la continuidad de los programas establecidos, así como la estabilidad laboral del trabajador, ya que a través del diseño e instrumentación de todas las acciones previstas, se da vigencia a sus derechos y a su desarrollo en el aparato público.

Los objetivos fundamentales del Servicio Civil de Carrera, son la estabilidad del servidor público como un medio de aprovechar su experiencia, lo que redundará, por una parte, en el mejoramiento de la eficiencia y contribuirá, por otra, a la continuidad en planes y programas gubernamentales. Asimismo se pretende responder equitativamente a la dedicación constante del servidor público, lo cual traerá como consecuencia la creación de un órgano responsable del Servicio Civil de Carrera. En la actualidad es la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsable de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, que pretende hacer conciencia de la necesidad de instaurar el servicio civil como carrera, pero a mi parecer, no tiene valor superior alguno ante ninguna otra Dirección General, por ello no se le ha dado al Servicio Civil de Carrera la importancia que merece.

El Servicio Civil de Carrera, debe de contar con un órgano que sea el encargado del mismo, independiente de cualquier Secretaría de Estado, para que pueda actuar con libertad y eficacia.

C O N C L U S I O N E S

" CONCLUSIONES "

En México, se cuenta dentro de la administración pública con elementos necesarios para la elaboración e institucionalización de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Necesariamente requiere de la solución previa de algunos problemas estructurales básicos, asociados a la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado. Entre ellos, por ejemplo, la descongelación de plazas vacantes, ya que pese al anuncio hecho por el Lic. Manuel Germán Parra, Secretario General de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), en el sentido de que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictó un acuerdo para que se adoptara esta medida en la práctica se ha avanzado muy poco.

Ahora bien, respecto a la revisión conjunta entre sindicatos y titulares de las dependencias y de las entidades de sus respectivos Catálogos de Puestos, en algunas Secretarías se esta realizando.

En el catálogo se establecen, entre otras cosas, diferentes niveles que van a variar de acuerdo a la especialización, que se debe caracterizar por la profesionalización de los participantes, por lo tanto, el servidor público será compensado mediante un salario y una que otra prestación más, como por ejemplo la prima --

vacacional, el aguinaldo, un sobre sueldo por dispensa, una compensación extra como premio de estímulos y otras recompensas.

Para la revisión conjunta del catálogo de puestos y tabuladores de sueldos, así como una correcta reubicación de los trabajadores en los puestos y sueldos, se debe tomar en consideración la función real que venía desempeñando los servidores públicos, entre otras cosas. Sin perjuicio de la revisión de los catálogos de puestos, se impone como medida obligada, una reestructuración adecuada de los tabuladores, de tal manera que no existan diferencias de sueldos en un mismo puesto, para hacer posible el funcionamiento de -- escalafón tomando en cuenta tanto a los trabajadores de base y como a los de confianza, ya que la limitante de los niveles salariales es obstáculo insuperable para el funcionamiento del escalafón.

El proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera señalará que al contar con personal nuevo, la contratación no debe ser temporal, pero que al contratar se ponga un especial cuidado, para así poder garantizar la estabilidad en el puesto, ya que se contaría con personal capacitado, de ese modo durante su estancia en el Servicio Civil de Carrera, se lograría una formación burocrática.

El Servicio Civil de Carrera deberá garantizar, necesariamente, una oportunidad para que el servidor público se capacite y se proyecte a niveles superiores, dentro de la misma administración públi

ca, sin perjuicio alguno de las conquistas laborales existentes, ya que estos derechos son irrenunciables. La idea del Servicio Civil de Carrera contempla tres perspectivas: a) en razón de las características formales del puesto que se ocupa, es decir que sea un profesional o bien un técnico en la materia, con estudios reconocidos, ya sea dentro del Servicio Civil de Carrera, o bien en cualquier institución que sea reconocida oficialmente, b) en atención a ciertas características personales, y c) en base a las tareas efectivamente realizadas.

Como sugerencia se da la creación de un instituto, el cual establezca formas y métodos de enseñanza y educación para todas las dependencias públicas, en el cual el servidor público haga una carrera, es decir que la burocracia se caracterice por la profesionalización de sus participantes. Cabe aclarar que existe un Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), al cual no se le ha dado la debida importancia que se merece, puesto que realmente en la práctica no se toma en cuenta, no se valorizan los cursos que imparten ya que no tienen un valor oficial.

El Servicio Civil de Carrera implica que los servidores públicos esten unidos a la administración pública de una manera permanente, se habla de "carrera", en esta forma. En México, no se cumple debido a las diferentes ausencias que sufre la administración pública, -

entre las más comunes son las comisiones de empleados de la administración al Partido Revolucionario Institucional (PRI), aspecto que perjudica al buen funcionamiento y al presupuesto de egresos de la federación.

El Servicio Civil de Carrera impide el ausentismo de los servidores públicos ya que les exige un apego permanente y tiene la ventaja de garantizar medidas contra los abusos y favoritismos de los funcionarios públicos, además de proporcionar una amplia estabilidad.

Dentro del Servicio Civil de Carrera el funcionario debe mantenerse en una posición política neutral y no utilizar el puesto político con fines partidistas.

El Servicio Civil de Carrera traerá como consecuencia, no sólo beneficio para los trabajadores, sino también para la sociedad en común, podrá lograrse un Estado más sólido, que dará seguridad a la ciudadanía debido a la preparación del servidor público, ya que es innegable que estamos viviendo una época que exige esfuerzo, -- trabajo conjunto y cambios. El Servicio Civil de Carrera es la reestructuración de la modernización de la Administración Pública, es uno de los cambios que la propia evolución del país exige. Pero -- también, es necesario darle una autonomía, para que destaque de -- este modo y además ejerza adecuadamente su función social.

BIBLIOGRAFIA

" B I B L I O G R A F I A "

ARMSTRONG, William y GREENID, Eugene. El Informe Fulton. Ediciones INAP. Organo del Instituto Nacional de Administración Pública. - - México, 1981. 360 Págs.

CORA, Fani Sinatra. Ponencia: Base para una ley del Servicio Civil. IV Congreso Nacional de Administración Pública. Recomendaciones y trabajos. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza. Argentina, 1974. 300 Págs.

MAYEZ, Alcazar Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. Derecho Reservado. México, 1985. 171 - Págs.

CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración. Editorial McGraw-Hill. Universidad San Judas Tadeu. - - 1978. 250 Págs.

BAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Editorial Porrúa, México, 1985. 446 Págs.

DEBBASCH, Charles. Ciencia Administrativa. Colección Estudios Administrativos. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1981. 554 Págs.

DE LA MADRID, Hurtado Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. - Editorial del PRI. México, 1981. 15 Págs.

DE LA MADRID, Hurtado Miguel. Modernización de la Administración Pública. Consulta popular IEPES. México, 1982. 27 Págs.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo CDH No. 18 Director Profr. -- Manuel Arellano Z. México, 1987.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 29 de junio de 1983.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 19 de junio de 1984.

DUTAILLIS, CH. Petit. Revista de Administración Pública. La Administración Medieval en Inglaterra y Francia. Ediciones INAP. Organó del Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1981. 359 Págs.

ESTATUTO. FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Editorial PSTSE. México, 1981, 114 Págs.

FRITSCHER, A Lee. BOESEL, Andrew W. ENGELBERT, Ernest A. Revista de Administración Pública. "Planeación del Personal del sector público en los Estados Unidos". Ediciones INAP. Organo del Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1975. 114 Págs.

JOYAND, Claude. "El medio social en Traité de Science Administrative". París 1966. Editorial Mouton. (Traducción del Dr. Juan Roque -- Flores). 300 Págs.

GRANQUIST, Wayne G. Revista de Administración Pública. "Reforma y reorganización del servicio civil en los Estados Unidos de America". Ediciones INAP. Organo del Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1978. 150 Págs.

LA PALOMBARA, Joseph. "Burocracia y Desarrollo Político". Editorial Paedoes. Buenos Aires 1970. 435 Págs.

SERRA, Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1981. 773 Págs.

Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Ejemplar realizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Edición a cargo de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal. México, 1984. 26 Págs.

TRUJILLO, Mendoza Antonio. Revista: Los Sindicatos de la PSTSE. Divulgación y Unidad Sindical, Año III. No. 3. Artículo: "A propósito del 47 Aniversario del Estatuto Jurídico. Debe discutirse la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera." México, 1986. 25 Págs.

SALYANO, Rodríguez Raul. Administración de la Crisis del Estado mexicano. Ediciones INAP. México, 1985. Págs. 250.

WEBER, Max. ¿Qué es la burocracia? Editorial La Playade. Buenos Aires 1982. 118 Págs.

INDICE DE AUTORES

"INDICE DE ACTORES"

| | <u>Páginas</u> |
|-------------------------------|-------------------|
| ARMSTRONG, William. | 9, 12, 29, 45, 47 |
| CORA, Fani Sinatra. | 65 |
| CHAVEZ, Alcazar Margarita. | 5, 7, 16 |
| CHIAVENATO, Idalberto | 43 |
| DAVALOS, José. | 81 |
| DEBBASCH, Charles. | 25, 36, 39 |
| DE LA MADRID, Hurtado Miguel. | 75, 76, 79 |
| DIARIO DE LA FEDERACION | 74 |

100

Páginas

DEPAILLIS, Ch. Petit.

2

ESTADATO.

53, 99

FRITSCHLER, A. Lee.

21

FRANQUIST, Wayne G.

23, 24

GOYARD, Claude.

49

SERRA, Rojas Andrés.

60

FRMILLO, Mendoza Antonio.

68, 69

SALYANO, Rodríguez Raul.

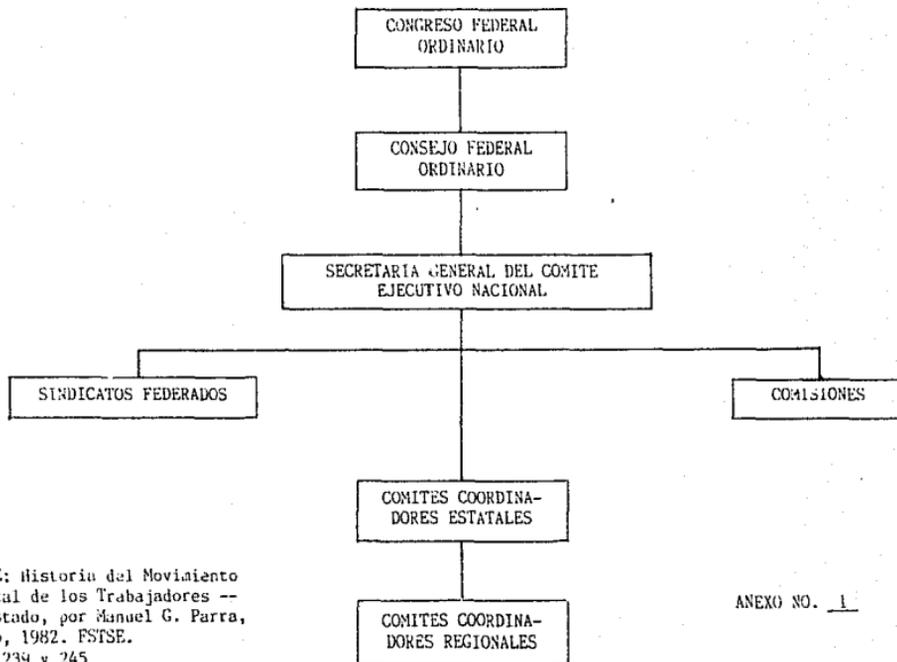
78

WEBER, Max.

81

A I E Y G S

ORGANIGRAMA DE LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO (FSTSE).



FUENTE: Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores -- del Estado, por Manuel G. Parra, México, 1982. FSTSE. Págs. 239 y 245

ANEXO NO. 1

| UBICACION DE RECURSOS HUMANOS A 1978 ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA | |
|---|---------|
| DEPENDENCIAS | TOTAL |
| 1 Patrimonio y Fomento Industrial | 3 831 |
| 2 Relaciones Exteriores | 1 647 |
| 3 Programación y Presupuesto | 14 025 |
| 4 Comercio | 6 238 |
| 5 Gobernación | 7 334 |
| 6 Trabajo y Previsión Social | 3 195 |
| 7 Reforma Agraria | 10 446 |
| 8 Hacienda y Crédito Público | 46 074 |
| 9 Turismo | 2 055 |
| 10 Salubridad y Asistencia | 79 754 |
| 11 Pesca | 4 500 |
| 12 Comunicaciones y Transportes | 57 725 |
| 13 Procuraduría General de la República | 3 207 |
| 14 Educación Pública | 589 569 |
| 15 Agricultura y Recursos Hidráulicos | 85 059 |
| 16 Asentamientos Humanos y Obras Públicas | 58 145 |
| TOTALES | 972 804 |

| UBICACION DE RECURSOS HUMANOS A 1978 ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL | |
|--|---------|
| ENTIDADES PARAESTATALES COORDINADAS POR: | TOTAL |
| 1 Salubridad y Asistencia | 6 194 |
| 2 Programación y Presupuesto | 804 |
| 3 Trabajo y Previsión Social | 1 947 |
| 4 Educación Pública | 13 766 |
| 5 Reforma Agraria | 1 316 |
| 6 Gobernación | 10 883 |
| 7 Asentamientos Humanos y Obras Públicas | 2 939 |
| 8 Hacienda y Crédito Público | 52 190 |
| 9 Comercio | 21 695 |
| 10 Turismo | 1 134 |
| 11 Comunicaciones y Transportes | 153 866 |
| 12 Patrimonio y Fomento Industrial | 315 583 |
| 13 Agricultura y Recursos Hidráulicos | 33 915 |
| 14 Pesca | 7 670 |
| 15 Relaciones Exteriores | |
| TOTALES | 845 717 |

FUENTE: Periódico: LA PRENSA, México,
julio 1979.

ANEXO NO. 2