



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO CIVIL
DE CARRERA. UN PANORAMA
EN MÉXICO. 1987

T E S I S
Q U E P R E S E N T A:
IRMA GUADALUPE ALANIS ROSALES
PARA OPTAR EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.P.

ASESOR: LIC. ELENA JEANNETTY

FALLA DE GRIGEN

Abril de 1989



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.

I N D I C E

| | Página |
|-------------------|--------|
| INTRODUCCION..... | 3 |

C A P I T U L O 1

| | |
|-----------------------------|----|
| 1. PROBLEMATICA ACTUAL..... | 12 |
|-----------------------------|----|

C A P I T U L O 2

| | |
|--|----|
| 2. ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO..... | 16 |
| 2.1. ADMINISTRACION..... | 17 |
| 2.2. ADMINISTRACION PUBLICA..... | 18 |
| 2.3. ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO..... | 20 |

C A P I T U L O 3

| | |
|---|----|
| 3. SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO..... | 23 |
| 3.1. SISTEMA EVOLUCIONADO DE BOTIN..... | 24 |
| 3.2. SERVICIO CIVIL DE CARRERA..... | 26 |
| 3.2.1. ELEMENTOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRE RA..... | 27 |
| 3.3. SISTEMA DE MERITOS..... | 28 |
| 3.3.1. PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE MERITOS.... | 29 |
| 3.3.2. REQUISITOS DEL SISTEMA DE MERITOS.... | 30 |

C A P I T U L O 4

| | |
|-----------------------------|----|
| 4. EL SERVIDOR PUBLICO..... | 32 |
|-----------------------------|----|

| | Página |
|--|--------|
| 4.1. SERVIDOR PUBLICO..... | 33 |
| 4.1.1. CUALIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO..... | 35 |
| 4.1.2. OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO..... | 36 |
| 4.2. SERVIDOR PUBLICO SUPERIOR Y DE MANDO MEDIO... | 37 |
| 4.3. BUROCRATA..... | 38 |
| 4.3.1. CARACTERISTICAS DE LA BUROCRACIA..... | 40 |
| 4.4. APTITUD Y ACTITUD..... | 41 |
| 4.5. CORRUPCION..... | 42 |
| 4.6. NEUTRALIDAD POLITICA..... | 43 |

C A P I T U L O 5

| | |
|--|----|
| 5. ANTECEDENTES EN MEXICO. RESPONSABILIDAD Y ACCIONES PARA EL SERVIDOR PUBLICO..... | 45 |
| 5.1. MEXICO PREHISPANICO..... | 46 |
| 5.2. MEXICO COLONIAL..... | 47 |
| 5.3. MEXICO INDEPENDIENTE..... | 49 |
| 5.4. MEXICO REVOLUCIONARIO..... | 51 |
| 5.5. MEXICO ACTUAL..... | 55 |

C A P I T U L O 6

| | |
|--|----|
| 6. SERVICIO CIVIL DE CARRERA. CASOS CONCRETOS..... | 59 |
| 6.1. INGLATERRA..... | 60 |
| 6.2. FRANCIA..... | 63 |
| 6.3. CANADA..... | 65 |
| 6.4. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA..... | 66 |
| 6.5. JAPON..... | 70 |
| 6.6. PUERTO RICO..... | 71 |

| | Página |
|----------------------|--------|
| 6.7. TAILANDIA..... | 72 |
| 6.8. ECUADOR..... | 73 |
| 6.9. COSTA RICA..... | 73 |

C A P I T U L O 7

| | |
|---|-----|
| 7. SERVICIO CIVIL DE CARRERA. UN PANORAMA EN MEXICO.... | 75 |
| 7.1. DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO CIVIL..... | 77 |
| 7.2. COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL. | 79 |
| 7.3. RECLUTAMIENTO Y SELECCION..... | 81 |
| 7.4. FORMACION INICIAL..... | 85 |
| 7.5. CLASIFICACION DE PUESTOS..... | 86 |
| 7.6. REMUNERACION..... | 88 |
| 7.7. ESCALAPON..... | 89 |
| 7.8. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO..... | 91 |
| 7.9. ESTIMULOS..... | 94 |
| 7.10. NORMATIVIDAD..... | 95 |
| 7.11. RESUMEN..... | 100 |
| CONCLUSIONES..... | 102 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 107 |

I N T R O D U C C I O N

El presente estudio es producto de una investigación realizada por el interés de conocer el sistema del Servicio Civil de Carrera en México, siendo su objetivo esencial el proponer un sistema que, da das las características del País, pueda funcionar para mejorar la actuación del personal público, otorgándole seguridad, capacidad y dignidad para que a su vez, su conducta se refleje en resultados ó ptimos en el desarrollo de sus funciones.

Se trata de un tema que ha tomado auge en la Administración Pública Mexicana debido a la creación de la Dirección General del Servicio Civil, encaminada a realizar los estudios necesarios para su implantación. Esto me ha motivado a reunir los conocimientos teóri cos que existen sobre el Servicio Civil y plantear una posible ade cuación del mismo en el País, los cuales se presentan bajo el si guiente esquema:

La Tesis se compone de siete capítulos centrales y un apartado que expresa las conclusiones. El primer capítulo señala la problemática existente en nuestra sociedad actual que obstaculiza la rela ción Estado-Sociedad civil, y cómo, a través de un sistema de Admi nistración de Personal adecuado, se puede reducir la irregularidad administrativa que en forma de corrupción e inmoralidad se presen ta.

En los tres siguientes capítulos se proporciona un marco concep tual que ayudará al entendimiento del Servicio Civil. Así, en el segundo capítulo se distingue a la Administración general de la Ad ministración Pública y se dan a conocer algunas definiciones de la Ad ministración de Personal Público. En el tercer capítulo se hace hace

una diferenciación entre los dos sistemas de Administración de Personal más conocidos: el Servicio Civil y el Evolucionado de Botín.

Para el cuarto capítulo se ha destinado la descripción del elemento humano como Servidor Público superior, de mando medio y burócrata

teniendo el marco conceptual, este estudio se auxilia del marco -- histórico para describir la trayectoria del Servidor Público en el País, por eso, en el capítulo quinto se han expuesto los antecedentes en México en cuanto a las acciones del propio Servidor Público.

Un sexto apartado otorga un panorama internacional y describe el tipo de Administración de Personal Público que se tiene en diferentes Países.

Para finalizar, el capítulo séptimo expone lo que se ha hecho en México a través de la Dirección General del Servicio Civil en cuanto a la capacitación, incentivos y escalafón, entre otros.

Las conclusiones de este estudio se indican al final del mismo y en ellas se esclarecen las siguientes interrogantes:

-- ¿Se puede implantar el sistema de Servicio Civil en México, dadas sus características propias?

-- ¿Disminuirá el crecimiento del gasto público con la implantación del mismo?

-- ¿Se puede obtener del Servidor Público una absoluta eficiencia en sus funciones a cambio de estabilidad y seguridad en el empleo mediante la carrera administrativa?

Estas cuestiones han jugado un papel muy importante a lo largo de la investigación, pues se han convertido en las hipótesis de la misma, con sus respuestas positivas, como se podrá observar.

CAPITULO I

PROBLEMATICA ACTUAL

Existen problemas muy graves que atacar en México inherentes a la relación: Gobierno-Servidor Público-Sociedad. Para que el Servidor Público pueda lograr los objetivos del Gobierno en la sociedad, debe estar satisfecho de desarrollar sus labores y el Servicio Civil de Carrera es el sistema adecuado para regular y mejorar sus acciones.

Lo que sucede en México es la incipiente actuación de un órgano que reúna, imponga y vigile la normatividad ya existente, aunque muy dispersa, sobre el Servidor Público. Bien lo ha afirmado Dualth Krauss al decir que en México existe de hecho un "Servicio Civil desorganizado o prácticamente inexistente, aún en los casos en que hay legislación especial al respecto."¹

En otros países en que existe el Servicio Civil se establecen distintas formas de acción con respecto al personal; existen unidades de personal, que en su conjunto, son como una especie de matriz y sucursales, es decir, una agencia central de personal y pequeñas unidades en cada Departamento de Estado. En México, con la creación en 1980 de la Comisión de Recursos Humanos, se quiso asemejar al sistema, pero dicha comisión sólo se encargó de implantar normas, políticas y procedimientos para unificar los criterios en materia de personal en las Dependencias gubernamentales. Tres años más tarde se creó la Dirección General del Servicio Civil, con la cual se espera establecer el sistema del Servicio Civil de Carrera en México:

1. Miguel Dualth, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO, P. 61.

" 'El establecimiento de una oficina central de administración de personal es un primer paso de importancia fundamental en la iniciación y funcionamiento de un servicio civil de carrera moderno. En realidad en las fases preliminares de un sistema de servicio civil de carrera tal oficina es indispensable como medio de dotar de dirección al mejoramiento de los métodos de personal, en todos los servicios del gobierno....' " 2

Por su parte, William Ebenstein ³ menciona en su estudio dos importantes aspectos que ha presentado la figura fantasmagórica del Servicio Civil en México, y son:

- A). La falta de reconocimiento de méritos para el nombramiento y ascenso del personal público y,
- B). La irregularidad administrativa.

En el primer problema alude a la falta de una Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que no se han aplicado abiertamente los estatutos en materia de nombramientos y ascensos. A su vez, el segundo problema lo relaciona a la corrupción e inmoralidad de los Servidores Públicos.

Este problema representa un círculo vicioso: las ideas de la Renovación Moral de la sociedad pretenden arrancar de raíz la corrupción que ahoga a la burocracia y concientizar al ciudadano, tanto Servidor Público como usuario del servicio. El Servidor Público por su parte, se inconforma de su situación debido a que le faltan

2. Miguel Dualth, LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO. UN ENFOQUE SISTEMICO, P. 76.
3. William Ebenstein, PREMISAS HISTORICAS Y TENDENCIAS DEL GOBIERNO MEXICANO, en Manuel Marcué, PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO, PP.322- 323.

incentivos, como lo son el ajuste de remuneración, el no reconocimiento de sus aptitudes y otros. Esto provoca que realice sus funciones sin el entusiasmo adecuado y busque siempre obtener otro provecho de sus actividades. A su vez, el propio usuario fomenta el cohecho, pues sabe que la "mordida" resuelve ágilmente sus problemas. Esta situación la trata de atacar el Gobierno con la Simplificación Administrativa, pero a pesar de los esfuerzos que hace, la deshonestidad y la corrupción no disminuyen.

Es necesario por eso reconocer la labor fundamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la Dirección General de Servicio Civil, que creará un sistema centralizado de administración de personal para unificar no solo los criterios, sino las acciones, y proporcionar al Servidor Público de base y de confianza la seguridad laboral que siempre ha deseado, la superación que siempre ha necesitado y la estabilidad por la que siempre ha luchado. Un sistema de Administración de Personal que integre y regule en una oficina propia como en Estados Unidos, Inglaterra, Francia y muchos países más, aquellas funciones propias de la Administración del Personal Público.

Así es como lo expresa Raúl Miranda, manteniendo la idea como una de las políticas para introducir el proceso de planeación del personal; "Crear un órgano central para la administración de Recursos Humanos al servicio del Estado que asegure la planeación, ejecución, articulación y eficiencia de las acciones de la administración y desarrollo de personal." ⁴

4. Raúl Miranda, TRANSFORMACION DE LA FUERZA DE TRABAJO PARA EL DESARROLLO, en P.R.I., PRIMERA REUNION PREPARATORIA DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLANEACION, P. 38.

CAPITULO 2

ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO

Para estudiar la Administración de Personal es imprescindible partir de los conceptos de Administración general y de Administración Pública.

2.1. ADMINISTRACION.

La Administración es el resultado de la actividad humana dirigida, guiada e integrada por una agrupación de individuos para realizar determinados objetivos. Dimock afirma en su libro de Administración Pública que administrar es la "...capacidad de coordinar el trabajo de los especialistas de tal suerte que se obtenga una empresa productiva, de altura, de funcionamiento suave que pueda influir profundamente en los problemas." ¹

Sin embargo la Administración no sólo se nutre de especialistas, por lo que el concepto debe ser aún más sencillo, como el que maneja Pierre Escoube cuando dice: "Administrar es realizar por medio de hombres una determinada acción en favor de otros hombres." ², o Miguel Dualth Krauss cuando hace mención de las "acciones humanas" que tratan de lograr con eficacia los objetivos establecidos por los miembros de la agrupación, es decir, los objetivos colectivos. ³

Como se puede apreciar, no es posible conceptualizar a la Administración sin hablar del elemento humano, no puede existir una Administración si no se agrupa al ser humano y mantiene acciones encaminadas a lograr los fines que se pretenden con el mayor grado

1. Marshall y Gladys Dimock, ADMINISTRACION PUBLICA, P. 54
2. Michel Lesage y otros, TRATADO DE CIENCIA ADMINISTRATIVA, P.419
3. Miguel Dualth, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO, P. 32.

de eficiencia y eficacia posibles.

Dentro de una Sociedad se dan dos tipos de Administración: La Administración Pública y la Privada. De esta última sólo se mencionará que es una Administración realizada para obtener primordialmente fines lucrativos.

2.2. ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública se puede estudiar desde dos puntos de vista: como proceso y como disciplina. En el primer caso se puede afirmar que ha existido desde tiempos muy remotos, pues tan sólo en las sociedades egipcias, griegas y romanas, ya se manifiestan, desde sus orígenes acciones encaminadas a la elaboración, aplicación y control de las leyes. Aspecto éste fundamental en la Administración Pública.

Como disciplina la Administración Pública es más reciente. Los procesos administrativos comienzan a sistematizarse poco después de la aparición del Estado moderno y la economía capitalista y con el empuje que le dió el grupo de los cameralistas en los siglos del XVI al XVIII.

El desarrollo de esta disciplina muestra su máximo punto a finales del siglo XIX. Epoca en que se da a nivel general un apogeo en las ciencias y surgen estudios como los de Woodrow Wilson (1887) y Franck Goodnow (1900), entre otros.

El concepto de Administración Pública es muy amplio, hay estudiosos como Leonard Withe que la consideraban como un arte, cuyos fines son la eficiencia y la eficacia en el Gobierno. O como el ya citado Woodrow Wilson, que la vislumbró como una ciencia y la conceptualizó como "el Gobierno en Acción" ⁴

Siendo la Administración Pública una rama de las ciencias sociales, se encarga de realizar los fines gubernamentales, satisfaciendo a la vez, los intereses públicos. Tiene una vinculación muy estrecha precisamente con las ciencias sociales, de las cuales las más allegadas son la Ciencia Política, el Derecho y la Economía.

El Gobierno utiliza a la Administración Pública para satisfacer, a través de ella, las necesidades de la sociedad, o mejor expresado aún por Wilburg Jiménez Castro: "es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado." ⁵

La Administración Pública es, ante todo, un conjunto de acciones que el Estado necesita realizar para lograr sus fines como tal; es un proceso en el que, nos dice Roscoe C. Martín, "... se definen objetivos, se formulan planes y políticas, se crean y administran instituciones, se movilizan energías humanas,..." ⁶

4. José Castelazo, APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, P. 89

5. Wilburg Jiménez, ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, P. 148

6. Martín Roscoe, ADMINISTRACION PUBLICA. ENSAYOS EN HONOR DE PAUL H. APPLEBY, P. 300

" Se movilizan energías humanas"... , quiere decir ésto que se requiere de personal para realizar las tareas que conllevan a los objetivos gubernamentales. Es debido a ésto que la Administración Pública como sistema, conjuga las acciones del subsistema de Administración de Personal.

2.3. ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.

El hombre es el elemento indispensable de toda organización, a pesar de la era de la computadora que lo agobia. Se quiere decir con ésto que es el engranaje de la rueda sistemática de la organización, de ahí la importancia de lo que se conoce como Administración de Personal.

Se trata de una disciplina dentro de la Administración Pública que tiene como fin el procurar el mejoramiento del nivel de vida del empleado, así como su máxima capacidad laboral. Es decir, proporcionar al elemento humano (sembrar en él) aquellas condiciones de bienestar, tanto interno como externo, para obtener posteriormente (cosechar) la eficiencia en su trabajo.

Eh aquí algunas definiciones de serios autores a fin de hacer más explícito este concepto:

Para Dualth Krauss la finalidad de la Administración de Personal es "Obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones de aptitud y

de actitud para el servicio." 7

Mientras que para el maestro José R. Castelazo, "La administración de Recursos Humanos en el Sector Público Mexicano consiste en obtener, ubicar, desarrollar, evaluar y guiar recursos humanos idóneos para cada unidad orgánica de la institución de que se trate, con el propósito de satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio Público y satisfacer, también, las aspiraciones económicas, psicológicas y sociales de quienes prestan el servicio." 8

En este concepto se menciona algo de suma importancia que no se había tomado en cuenta, y es lo que se refiere a la satisfacción de quienes reciben el servicio. La Administración de Personal Público siempre ha de esforzarse por el bien de la sociedad, es por eso que prepara constantemente a los Servidores Públicos para que atiendan las demandas del usuario de los servicios como es debido, es decir, para que cumpla con sus funciones con eficiencia.

Se puede concluir que la Administración de Personal es una disciplina que dentro de la Administración Pública establece y mantiene en constante actualización los principios que rigen la utilización y el desarrollo del personal dentro de las organizaciones, para ello cuenta con el objetivo esencial de asignar al mejor personal y sostenerlo en su más alta capacidad dentro de la organización, pues se sabe que del personal dependerá siempre el éxito de la misma, su buena marcha y el bienestar general.

7. Miguel Dualth, LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO. UN ENFOQUE SISTEMICO, P. 18

8. José Castelazo, OP. CII. P. 168.

Perfeccionando las aptitudes y guiando las actitudes del elemento humano, el Gobierno favorecerá la productividad en el trabajo y estará en condiciones no sólo de competir con la iniciativa privada, sino de tener al personal mejor capacitado y concientizado para prestar los servicios y satisfacer las demandas de la sociedad. Es por ésto, que es muy importante contar en el Gobierno con una adecuada Administración de Personal.

CAPITULO 3

SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE
PERSONAL PUBLICO

Existen dos grandes sistemas para el manejo del personal público, por un lado está el sistema Evolucionado de Botín y por otro, el sistema de Servicio Civil. Uno y otro son totalmente distintos; uno causa irregularidad y el otro estabilidad y satisfacciones al personal. Desafortunadamente en nuestro País siempre ha existido una mezcla de ambos: los puestos a un alto nivel son otorgados por favoritismo, y a su vez, existen normas de control para el personal.

3.1. SISTEMA EVOLUCIONADO DE BOTIN.

El sistema Evolucionado de Botín es un sistema negativo para la sociedad, en el cual se requiere de tener participación política para poder ser ascendido en algún puesto público. En este sistema los vencedores de una lucha política se reparten los puestos públicos (el botín).

Este sistema surgió en el momento en que nacieron los partidos políticos, con la idea de que el partido en el poder debía rodearse de sus afiliados y colocarlos en diferentes puestos públicos con el fin de asegurar la responsabilidad y la lealtad al Gobierno. Con el tiempo esta idea se fue tergiversando y los mejores puestos se fueron otorgando ya no sólo a quienes tenían capacidad o actuación política, sino también a amistades y parientes, gente incapaz muchas veces de desarrollar las tareas de su competencia. A esto se le ha conocido como 'padrinazgo'.

Aunado al padrinazgo, se fomentó en la Administración Pública la corrupción, la deshonestidad y la inseguridad del Servidor Público.

Debido en gran parte a que el partido en el poder, al tratar de colocar a sus militantes, debía deshacerse del personal anterior, alegando para ello que no le tenían confianza como para contar con ellos.

Como dice Wilburg Jiménez Castro, el sistema de Botín es "favoritismo institucionalizado en el sector público como recompensa al apoyo de tipo electoral, personal, de amistad o parentesco, contrario al sistema de méritos y de carrera."¹

En México se encuentran, como ya se ha mencionado, estas características dentro de la Administración Pública; el único personal que tiene seguridad en sus puestos públicos es el personal de base, que excuso decir, ocupa en su mayoría puestos en niveles medios-inferiores.

En otros países como en Inglaterra primero, y luego en Estados Unidos de Norteamérica, se vio por la segunda mitad del siglo XIX, la necesidad de reformar el sistema de Botín debido a que la sociedad misma demandaba moralización, exigiendo un cambio radical en la Administración cada vez más compleja. La reforma hizo que el sistema de Botín se sustituyera por otro donde la seguridad en el empleo, el mérito, la capacidad y otros aspectos más, ocuparan un primer plano en el Gobierno, fue así como surgió el sistema de Servicio Civil de Carrera.

1. Wilburg Jiménez, OP. CIT., P. 33.

3.2. SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

El Servicio Civil de Carrera es otro sistema centralizado de la Administración de Personal. Conocido por algunos autores, entre ellos E.P.Labergé, como el sistema de Méritos, porque está organizado en clases y niveles, cuyo ingreso a los mismos es mediante una estricta clasificación o selección de capacidades, y en donde la capacitación y los exámenes son el punto clave de los ascensos.

El Servicio Civil es un cuerpo no político permanente de funcionarios y empleados que conforman el punto central o la base de la Administración Pública.

Una definición que resulta muy atinada es la de Carlos Martínez R. porque dice que "El servicio civil, consiste en un proceso permanente, autosostenido y deliberado, de integración y desarrollo humano, valiéndose de adecuadas tecnologías, métodos y criterios para el reclutamiento y selección, la inducción, el entrenamiento y capacitación, la remuneración... reconociendo constitucional y legalmente sus derechos y obligaciones y regulando las relaciones laborales entre éstos y el Estado como empleador." ²

Es decir, el sistema de Servicio Civil no es sino la creación de aquellos elementos o condiciones que permitan al Gobierno aventajar en la competencia que de alguna manera llega a sostener con la iniciativa privada, en lo referente a la obtención y retención del

2. Carlos Martínez, DOCUMENTO BASICO DEL PROYECTO DE LA E.N.A.P. "GABINO FRAGA", PP. 3 y 4

personal capacitado para el logro de sus objetivos.

El Servicio Civil de Carrera es para algunos autores un sistema nocivo para la sociedad, pues argumentan que provoca la incapacidad del personal público. Al respecto, escribe Labergé:

"El término «servicios de carrera» ha sido señalado por sus detractores como la erección de una muralla aisladora para proteger la incapacidad de los servidores públicos."³

No empero, para la mayoría de los estudiosos de la Administración de Personal, el Servicio Civil es el mejor sistema que cualquier País puede implantar en materia de Administración de Personal Público.

3.2.1. ELEMENTOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Son dos los principales elementos que deben conformar al Servicio Civil:

- A). Una ley que regule al personal
- B). Un organismo que aplique la ley.

El primer elemento, la ley, debe establecer el sistema de Mérito y servir como norma para todo Servidor Público. El segundo elemento, el organismo, puede llevar el nombre de Departamento de Servicio Civil como en Inglaterra, o de Oficina de Manejo de Personal como

en Estados Unidos, u otro nombre cualesquiera, con tal que sea un organismo que centralice la Administración de Personal Público.

Otros elementos que integran el sistema son: el sistema de retiros, el sistema de promoción y ascenso, el sistema de méritos para seleccionar al personal, y otros.

3.3. SISTEMA DE MERITOS.

Como se ha mencionado con anterioridad, muchas veces se le conoce al Servicio Civil como sistema de Méritos, sin embargo no deben confundirse estos términos. El sistema de Servicio Civil de Carrera tiene la característica de contener entre sus subsistemas al de Méritos.

El sistema de Méritos se integra con los métodos y técnicas de selección, retención y hasta promoción de los Servidores Públicos, tomando siempre en cuenta la capacidad y aptitud de los mismos. Este sistema es totalmente contrario al sistema Evolucionado de Botín o sistema de padrinazgo, porque para ser Servidor Público no se requiere de tener participación política, sino que se necesita tener la capacidad para desarrollar las labores gubernamentales. Con ésto se elimina el favoritismo, las recomendaciones, el nepotismo y la política partidista. Por otra parte, el reclutamiento y la selección del personal se hacen a base de exámenes con el fin de apreciar las características, conocimientos y aptitudes del candidato, de ahí que el sistema de Méritos es un método propio que la Administración de Personal requiere para mejorar la calidad del Servidor Público. Es una herramienta que utiliza la Administración

de personal.⁴

Anota Kilburg Jiménez Castro en una de sus obras que "A través del sistema de méritos y de carrera se garantiza la igualdad de oportunidades para que cualquier ciudadano tenga derecho a aspirar a servir en este sector público, independiente de su credo, de su ideología política, de su raza, etc., lo cual es un reconocimiento - práctico de sus derechos humanos."⁵

3.3.1. PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE MERITOS.

En los Estados Unidos de Norteamérica se manejan dentro de la Ley de Servicio Civil de 1979 los siguientes principios:⁶

- A). Igual oportunidad para los candidatos para ser reclutados y seleccionados.
- B). Igual trato a los empleados, sin distinción entre raza, edad, sexo y otros.
- C). Igual pago a trabajo igual.
- D). Capacitación y adiestramiento para todo el personal.
- E). Respeto de las normas por todos los empleados por igual.

Estos principios bien pueden servir para cualquier País, porque son la base de todo sistema de Administración de Personal Público.

4. E.P. Labergé, OP. CIT., P. 52

5. Wilburg Jiménez, OP. CIT., P. 255

6. Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, ASPECTOS RELEVANTES DE LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, s/p.

3.3.2. REQUISITOS DEL SISTEMA DE MÉRITOS.

Para tener un sistema de Méritos en funcionamiento, es indispensable ante todo;

- A). Una base jurídica que establezca al propio sistema (ley, decreto, estatuto)
- B). Un organismo centralizado de personal (Comisión o Departamento de Servicio Civil)
- C). Un sistema parejo de compensación
- D). Un período de prueba posterior a un ascenso para verificar la capacidad del Servidor Público promovido
- E). Un sistema de calificación por méritos.

El sistema de Méritos tiene la ventaja de constituir una carrera administrativa que se va escalando conforme a las aptitudes y conocimientos del propio individuo proporcionándole estabilidad.

En el Servicio Civil de Carrera y dentro del sistema de Méritos, existe una actividad propiamente dicha: la calificación por méritos, a través de la cual, se aprueba o critica positivamente al Servidor Público en relación a las tareas de su competencia; se le califica su aptitud y actitud tomada en las tareas asignadas y se le da a conocer el resultado de la calificación, proporcionando "... la ocasión de hacer saber a los empleados que están empeñados en cierta labor la aprobación o la crítica que éste recibe." ⁷

Uno de los objetivos primordiales de la calificación por méritos es hacer del conocimiento del empleado sus avances y retrocesos, sus logros y fallas laborales dentro de la organización, a fin de que se vea motivado a seguir funcionando bien o a mejorar sus actitudes o aptitudes. Otro de los objetivos es utilizar los resultados para la toma de decisiones con respecto a las promociones, cursos y ascensos.

C A P I T U L O 4

E L S E R V I D O R P U B L I C O

4.1. SERVIDOR PUBLICO.

Los Servidores Públicos representan al Gobierno y son los mediadores entre el Estado y la sociedad civil, por lo cual, tienen que guardar ciertas características y obligaciones como las de proteger los intereses generales por encima de los particulares y respetar los derechos de la sociedad. Hay una definición de Servidores Públicos que resulta muy completa por enfocarse a la situación del País:

"Es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del D. F., organismo descentralizado, empresa de participación estatal mayoritaria, organismos y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del D.F., o que manejen recursos económicos federales." ¹

El Servidor Público es por tanto, según palabras de Gonzalo Martínez Corbalá, ² el que tiene el poder, el ámbito y la autoridad para desarrollar las actividades propias del Estado, aplicando las medidas y disposiciones gubernamentales adecuadas para atender las demandas de la sociedad. Es por eso tan importante contar con Servidores Públicos capaces de lograr la mediación óptima. El Estado debe, por obligación propia, no sólo atraer para sí al personal que le sirva, sino que debe formar y retener a aquel personal apto

1. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983, REFORMAS AL CODIGO PENAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y FEDERAL, P. 3
2. Gonzalo Martínez, EL PERFIL NACIONALISTA REVOLUCIONARIO DEL SERVIDOR PUBLICO, en P.R.I., PRIMERA REUNION PREPARATORIA DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLANEACION, P. 21.

y talentoso para integrarlo a las tareas gubernamentales.

Existen tres tipos de Servidores Públicos, clasificados por el lugar que ocupan dentro de la estructura jerárquica de la dependencia en que laboran, así como por el tipo de actividades que desempeñan. En primer término se tiene al Servidor Público Superior, quien es quien toma las grandes decisiones en el Gobierno. En segundo lugar se encuentra el Servidor Público de Mando Medio, cuya función se centra en mediar las acciones entre el personal de mando superior y la base de la organización. Esta última es el tercer tipo de Servidor Público y representa a la fuerza de trabajo propiamente dicha. Es la parte operativa de toda organización.

Los Servidores Públicos pueden ser de base o de confianza. El personal de base tiene funciones específicas y está amparado por el artículo 123 constitucional en su Apartado B, pero no así el personal de confianza, pues el citado Apartado, en su fracción XIV, sólo "cubre a los empleados de confianza con los beneficios que se les otorga a los trabajadores al servicio del Estado en materia de atención médica, seguridad social, habitación y protección del salario;"³

Estos Servidores Públicos, ya sean de confianza o de base, tienen que contar con ciertos atributos para servir eficientemente a los fines gubernamentales. Dichos atributos se mencionan en el siguiente tema.

3. Salvador y Valentín Yañez, LAS REMUNERACIONES A LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO, P. 43.

4.1.1. CUALIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Para ser un buen Servidor Público se deben concentrar en un solo individuo las características de la responsabilidad, la vocación y la integridad.

- A). **RESPONSABILIDAD:** Al ser el Servidor Público el mediador entre el Gobierno y la sociedad civil, se entiende que representa al Estado y, por lo tanto, tiene la responsabilidad del mismo.

"Formalmente el servidor público se responsabiliza ante un marco histórico, jurídico y legal, y ante la sociedad misma, sólo que la sociedad exige responsabilidad del servidor público en forma indirecta, es decir, a través de la soberanía del Presidente o Gobernador." ⁴

- B). **VOCACION:** El Servidor Público debe tener inclinación por servir a la sociedad. A falta de esta vocación nace el Servidor Público que descuida sus tareas, que ofende al ciudadano y actúa con corrupción para aprovechar su poder, pues sólo busca sus propios intereses alejándose cada vez más de los del Gobierno.
- C). **INTEGRIDAD PERSONAL:** Este es el elemento que centra al Servidor Público para hacerlo actuar adecuadamente en el desarrollo de sus funciones, y es a la vez, lo que cualquier ciudadano busca en todo Servidor Pú

blico, pues la integridad del mismo se refleja en el beneficio de la sociedad.

Rodrigo Moreno también comenta sobre las cualidades de un Servidor Público, cuando afirma que "Hoy más que nunca en la historia nacional, el éxito en la configuración de una sociedad más justa y desarrollada está en manos de los servidores públicos, de quienes el pueblo espera tengan la conciencia histórica que las circunstancias actuales reclaman: convicción de servicio, responsabilidad en el trabajo, honestidad acrisolada y deseo de superación..."⁵

4.1.2. OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Parte de los Servidores Públicos se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la cual, se establecen sus derechos y obligaciones. Estas últimas se encuentran en el artículo 44 y, entre otras, son:⁶

- A). Realizar sus actividades sometiéndose a sus jefes y a las leyes y reglamentos existentes.
- B). Comportarse debidamente y tener buenos hábitos en el campo de trabajo.
- C). Guardar discreción en asuntos confidenciales en materia laboral.
- D). Evitar que perjudiquen a sus compañeros.
- E). Mejorar su capacidad para realizar las actividades asistiendo a los cursos que se le indiquen.

5. Rodrigo Moreno, LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO DEL PERSONAL PÚBLICO, P. 32.

6. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, P. 990.

Georges Burdeau señala también algunas obligaciones que deben envolver al Servidor Público, y menciona en su obra que debe consagrar su trabajo a su empleo, estar ligado al Gobierno a través del secreto profesional, obedecer al que le sigue jerárquicamente hacia arriba y asegurar el servicio con el máximo grado de conciencia profesional.⁷

Resumiendo, es obligación del Servidor Público sujetarse a las disposiciones jurídicas de la dependencia, sujetarse a su jefe inmediato, guardar discreción y tener ánimos de superación profesional, buscando siempre el beneficio de la dependencia donde labora.

4.2. SERVIDOR PUBLICO SUPERIOR Y DE MANDO MEDIO.

El Servidor Público de mando medio se encuentra en los niveles medio-superior de la organización, y debe ser, desde el punto de vista de la Comisión Fulton⁸, un profesional preparado para afrontar los problemas y conocer los intereses de los diferentes sectores del País.

Max Weber plantea que en la burocracia existe el tipo de funcionario de formación profesional "..., cuyas condiciones de servicio se basan en un contrato, con un sueldo fijo, graduado según el rango del cargo y no según la cantidad de trabajo, y derecho de ascenso conforme a reglas fijas"⁹.

7. Georges Burdeau, INSTITUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES, P. 206

8. Comisión Fulton, EL INFORME FULTON. TRES ESTUDIOS SOBRE EL SERVICIO CIVIL BRITANICO, P. 30.

9. Max weber, ECONOMIA Y SOCIEDAD, P. 707.

Esto es muy cierto, sobre todo en lo que corresponde al sueldo; el Servidor Público de mando medio no es el que opera, sino el que dirige, es el que recibe la información condensada y es el que decide, su sueldo es alto por el rango en que se encuentra ya que la carga de trabajo no es comparable a la que tienen los Servidores Públicos de un nivel inferior.

Existe otro tipo de Servidores Públicos en su más alto nivel y se les conoce como Servidores Públicos Superiores y son quienes llevan directamente el manejo de la vida política del País: el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de Estado, entre otros.

4.3. BUROCRATA.

El burócrata es un empleado que pertenece a la burocracia, siendo ésta un sistema de organización, que etimológicamente significa : poder de los empleados en las oficinas públicas.

El término burocracia se ha tergiversado con el tiempo, su significado más generalizado actualmente es el de que la burocracia es un grupo de irresponsables, con poder excesivo que ocasiona inmorales y malas acciones. Se dice que es un mal para la sociedad.

Sin embargo, la burocracia en sí es una forma de dominación legal, un tipo de organización y funcionamiento ejercidos por funcionarios contratados "... siempre que su competencia esté fundada en reglas estatuidas y que el ejercicio del derecho de dominio

corresponda al tipo de administración legal." 10

El Gobierno ha fomentado el mal concepto que se tiene por burocracia porque no estimula adecuadamente al Servidor Público, quien a su vez, presenta una mala imagen a la sociedad. Alejandro García Nieto afirma que "... al insertarse la Burocracia en el panorama político, adquiere un relieve particular hasta entonces inédito ... la Burocracia asume el papel de víctima expiatoria de los pecados que comete un Estado que queda por encima de todas las críticas. " 11

Quiere decir el mencionado autor que, de hecho, la burocracia parece ser un sistema imperfecto que sirve al Estado con errores graves, siendo que el Estado por sí mismo es perfecto. Y realmente parece serlo porque el Gobierno se excusa en el personal que le sirve y la sociedad misma concentra los errores en el personal que le atiende sin asumir siquiera la idea de que el mismo responsable es el Gobierno, que no hace nada por mejorar la ideología de sus Servidores Públicos.

Los burocratas están inmersos en un sistema de normas excesivas y estáticas, cuyos aspectos sobresalientes son la indiferencia, la falta de innovación y creatividad, la rutina y otros.

10. Max Weber, OP. CIT., P. 708

11. Alejandro García, LA BUROCRACIA, P. 42.

4.3.1. CARACTERISTICAS DE LA BUROCRACIA.

Los elementos característicos del sistema burocrático son:

- A). IMPERSONALIDAD: La gente actúa no en función de ser ella misma, sino en función de haber sido nombrada y atribuida de poder. Esta atribución tiene que ser legal ya que debe existir un documento que ligue al Estado con el trabajador (nombramiento).
- B). JERARQUIZACION: Rige el principio de la jerarquía funcional una unidad de mando con líneas de autoridad definidas.
- C). ESPECIALIZACIÓN: Se trata de tener dentro del sistema tareas y personas con especialidad determinada. Dicho en términos Weberianos: una profesionalización.
- D). SISTEMA DE REGLAS ESTABLECIDAS: Dalton E. Mc. Farland así lo subraya: " procedimientos convertidos en rutina, decisiones según reglamentos, naturaleza altamente estructurada de problemas, ... disciplina estricta." ¹²
- E). SUPERIORIDAD TECNICA: Existe un alto grado de conocimientos, tanto técnicos como prácticos, pues son la base para asegurar la posición dentro de la escala organizacional.
- F). SISTEMA DE ASCENSOS Y DE CARRERA: Se va haciendo carrera de acuerdo a un sistema de ascenso por méritos, en la escala jerárquica.

12. Dalton E. Mc. Farland, LA ADMINISTRACION DE PERSONAL. TEORIA Y PRACTICA, P. 41.

G). INTERESES PROPIOS: Se tienen intereses alejados a los intereses generales del Estado.

Wilburg Jiménez Castro añade al respecto, que parte de estos 'defectos' existen en casi todas las organizaciones de gran tamaño, no solo en el sector público.¹³ De cualquier forma el burócrata realiza actividades lentas, costosas y carentes de iniciativa, ya que sigue reglas preestablecidas, ocasionando con ello actividades rutinarias que frenan el desarrollo del País.

4.4. APTITUD Y ACTITUD.

La aptitud y la actitud son dos factores tan importantes para que el Servidor Público desarrolle, con el grado máximo de eficiencia, sus funciones.

La aptitud es una serie de conocimientos y experiencias, personalidad y otras habilidades con las que cuenta el ser humano para poder destacar; unas son innatas en el hombre y otras se aprenden, pero todas tienen la característica de ser exclusivas de cada persona. Estas habilidades, dice Wilburg Jiménez Castro, elevan a las personas de un nivel a otro mejor.¹⁴

La actitud en cambio, es de entre los dos factores el más importante, ya que el individuo puede controlar y decidir conscientemente su propia actitud. El trabajador puede tener una actitud positiva o negativa, pero siempre dependerá de dicha actitud el resul

13. Wilburg Jiménez, OP. CIT., P. 260

14. IBIDEM, P. 23.

tado de sus funciones, por eso se dice que vale más un Servidor Público cuya actitud es positiva, aunque no tenga la aptitud necesaria para el puesto que desempeña, ya que su actitud solventará los problemas que resulten por la ineptitud.

Miguel Dualth Krauss señala en su obra que "un empleado eficiente será aquel que no solamente sepa hacer su trabajo, ésto es, que tenga aptitud, sino que quiera hacerlo bien, ésto es, que la actitud del trabajador hacia su trabajo, hacia el organismo para el cual trabaja, lo haga desarrollar su máxima eficacia." 15

4.5. CORRUPCION

La corrupción del Servidor Público es un factor que afecta a toda organización administrativa debido a que provoca un desajuste en las acciones, y por ende, un desequilibrio en los resultados.

Hay quienes afirman que la corrupción es un problema organizacional que se puede corregir con una adecuada reforma administrativa dedicada a tecnificar y racionalizar al aparato burocrático implantando medidas de control que corrijan y/o eviten las desviaciones dadas, de acuerdo al modelo existente. Esto no es posible porque también influye la ciudadanía que permite y fomenta la corrupción.

De cualquier forma, como dice José Castelazo, la corrupción no de

15. Miguel Dualth, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO, P. 126.

ja de ser nociva pues frena el desarrollo y provoca la injusticia y la desigualdad, ya que no todos reciben los mismos beneficios: quien más da, recibe mejor servicio.¹⁶

Existe el Servidor Público que carece de escrúpulos en sus acciones administrativas y olvida que su función principal es la de servir a la comunidad, manteniendo como bandera a las normas sociales. Actualmente una de las demandas de la Renovación Moral exige el prevenir y castigar la corrupción que los Servidores Públicos mantienen para su enriquecimiento personal¹⁷, y para ello se debe eliminar el desorden implantando un marco de responsabilidades para los Servidores Públicos. Paralelo a ésto, se necesitan fortalecer las garantías de la sociedad para evitar que sufra los abusos e inclusive que los ciudadanos mismos sigan cayendo en el círculo de la corrupción.

4.6. NEUTRALIDAD POLITICA.

La neutralidad o indiferencia política del Servidor Público es un tema ya muy discutido desde hace mucho tiempo. Max Weber ya escribía acerca de ésto cuando afirmaba que el funcionario no debía hacer política: " Si ha de ser fiel a su verdadera vocación (...) el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a 'administrar', sobretodo imparcialmente."¹⁸

Esto no quiere decir que el Servidor Público no pueda tener ten-

16. José R. Castelazo, OP. CIT., P.77

17. Miguel de la Madrid, NACIONALISMO REVOLUCIONARIO, SIETE TESIS FUNDAMENTALES DE CAMPAÑA, P. 62

18. Max Weber, EL POLITICO Y EL CIENTIFICO, P. 115.

dencias políticas o que su actividad esté desligada de la política, sino que cuando preste sus servicios, no debe de manifestar dicha tendencia y sí actuar con lealtad e imparcialidad.

Por su parte, Mario Martínez Silva dice que el Servicio Civil de Carrera no sólo pueda, sino debe también ser políticamente neutral.

Precisamente una de las características del sistema de Servicio Civil es que otorga seguridad en el empleo, misma que se refleja en la protección contra el cambio de dirigentes políticos, y si el Servicio Civil no fuera políticamente neutral, la base no estaría protegida contra dicho cambio.

CAPITULO 5

ANTECEDENTES EN MEXICO. RESPONSABILIDAD Y ACCIONES PARA EL SERVIDOR

PUBLICO

5.1. MEXICO PREHISPANICO

Para hablar acerca del Servidor Público, es necesario remontarse a la etapa prehispánica, en la cual ya se manifiestan los cimientos de una organización de responsabilidades. En la sociedad de los Aztecas la organización política tuvo como base la federación de 20 barrios o calpullis, cada uno representado por un Tlatoani. A su vez los 20 Tlatoani formaban el Tlatocan o Consejo de Estado, que era el órgano máximo de Gobierno cuyas funciones que le competían eran las relativas a la guerra, los tratados de paz y la persecución de los delitos.

El jefe supremo del Estado era el Tlacateculli, electo por un comité de 4 miembros del Consejo de Estado. El Emperador reunía en su persona el poder militar y religioso y mantenía un poder absoluto entre la sociedad dividida en clases: la nobleza (tecutli, pilli), los hombres libres (macehuallis), los trabajadores del campo (mayeques) y los esclavos (tlacolli).

Los integrantes del Consejo de Estado exigían la responsabilidad de las personas a través de un código moral (no escrito) y juzgaban la gravedad del delito y la pena.

Así era el sistema de responsabilidades, truncado por el brusco cambio que sucedió a la llegada de los españoles, alterando con ello el orden moral y social existente.

5.2. MEXICO COLONIAL.

La conquista trajo nuevos y radicales cambios a México, entre ellos, se implantó un sistema de responsabilidades a través de visitas y residencias, manifestado en las Leyes de Indias.

Debido a las características de la propia Colonia, la Corona se vio obligada a mantener en Nueva España una administración compleja y descentralizada, manifestando una no muy clara división de poderes que hacía aún más difícil la administración pues había un virrey, una audiencia, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y toda una gama de representantes menores dando por resultado la ineficiencia en la Administración Pública. Para controlar tanto al virrey como a todo el aparato administrativo, el Consejo de Indias asumió la tarea de llevar un control a través de las residencias; aunque resultó ser un sistema lento debido a que el Consejo de Indias residía en España y los juicios se demoraban por la lejanía.

La residencia era algo así como un juicio público que se realizaba para investigar si un funcionario que entregaba su puesto o terminaba su cargo había cumplido con sus deberes satisfactoriamente. Mientras duraba el juicio debía permanecer en el lugar de residencia del puesto desocupado, es por ello el nombre del juicio.

También los jueces visitantes o residenciadores visitaban de improviso a un grupo de funcionarios, pero antes de llegar con e-

llos investigaban su conducta por el camino para efectos de llevarse un juicio sobre los funcionarios en cuestión. Así, al llegar a ellos, muchas veces hasta les exigían que ellos mismos confesaran, para dar pie a que, por desconocer lo que sabían los jueces, se acusaran de delitos no previstos aún por los propios jueces.

Esta era la forma en que los jueces visitantes conocían los cargos de los funcionarios, y en base a éstos decidían si eran culpables. Al funcionario acusado se le sujetaba a un juicio de residencia que "...consistía en colocar al funcionario en una parte alejada del lugar donde había ejercido sus funciones, en hacer publicaciones a efecto de que los agraviados, el pueblo en general, presentase las acusaciones que quisiera." ¹

Otra forma en que los jueces podían saber sobre la conducta de los funcionarios era a través de una medida de control utilizada a partir del siglo XVII y que consistía en que los regidores antes de asumir su cargo debían inventariar sus bienes y propiedades y depositar una fianza en la ciudad de su jurisdicción. De esta manera el inventario servía de base para detectar enriquecimientos ilógicos. La fianza a su vez, obligaba al funcionario a permanecer en el lugar de residencia durante el juicio.

Los juicios de residencia, sin embargo, no resultaron positivos, debido a que se prestó a engaños por parte de las amistades y ene

1. José López, CURSO DE ACTUALIZACION SOBRE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, P. 14.

mistades del funcionario en cuestión, pues cambiaban la verdad de los hechos elogiando o exagerando. La corrupción y deshonestidad de los funcionarios no disminuyó, ni la responsabilidad pública mejoró.

Karl Gordon menciona este punto en su obra cuando afirma: "El sistema fué pernicioso durante el Gobierno español, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la deshonestidad." ²

Este sistema se fue diluyendo a comienzos del siglo XIX con el nacimiento de las ideas de independencia. La prueba de ésto se encuentra en la Constitución de Cádiz, de 1812, en la cual se asienta la idea de que el juicio de responsabilidades se da a través de un órgano creado específicamente para juzgar.

5.3. MEXICO INDEPENDIENTE.

El movimiento de Independencia iniciado en 1810 sentó las bases para la separación o ruptura del dominio español en México. Se dice que una de las causas de que se efectuara dicha rebelión fue el hecho de que los puestos públicos sólo eran ocupados por los españoles, lo mismo que los monopolios comerciales, ésto aunado a las restricciones sociales existentes. Al darse cuenta España de la naciente rebelión, trató de solucionar o enmendar en algo los

2. Wendell Karl, ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, en Manuel Mar--
cué, PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO, P. 224.

problemas de la sociedad con la promulgación de la Constitución de Cádiz, sin embargo era ya demasiado tarde para frenar el movimiento Independiente.

Dada la Independencia de México, se tenía que dar forma a la nueva administración, propia de un régimen democrático. Así, se promulga la Constitución de 1824, que, al igual que la Constitución española, basa sus principios en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

El sistema de responsabilidades se concentró mas que nada en controlar al funcionario ocupado en manejar el erario público y al que incurría en culpas "...eran sancionados con el pago a cargo de su propio patrimonio de lo que faltare, con el cese de sus funciones y con la inhabilitación para reingresar al servicio público." ³

Durante el México Independiente, en ningún momento se dejó de controlar al funcionario que hiciera mal uso de su responsabilidad. Se creó un órgano encargado para mantener dicho control conocido como la Contaduría Mayor de Hacienda que, en coordinación con la Tesorería General, se ocupaba del control sobre el erario de la Nación. Es en 1853 el año en que se diferencian las funciones que a cada órgano competen, siendo de la competencia de la Contaduría Mayor de Hacienda el hacer efectiva la responsabilidad de los empleados del manejo de las rentas y gastos de la Nación.

3. Coordinación General de Estudios Administrativos, ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS FUNCIONES DE CONTROL Y EVALUACION, P. 21.

Esto denota un interés sobre el control de los empleados públicos, sin embargo, es un control que sólo beneficia al Gobierno ya que no se normó durante ese período sobre incentivos para fortalecer el bienestar del personal público. Este aspecto, ausente en el siglo XIX, se vislumbra a partir de la Revolución acaecida en 1810, en donde el pueblo lucha por mejores condiciones de vida hasta lograr, en 1917, una nueva Constitución, con aspectos más favorables para el personal tanto público como privado.

5.4. MEXICO REVOLUCIONARIO.

Durante el período revolucionario de 1913-1917, donde el anarquismo se encontraba de moda, surge la idea de implantar un Servicio Civil, pero el Gobierno era tan inestable que no se logró reglamentar. Es en la Constitución de 1917 que se manifiesta un giro con respecto al tratamiento de los Servidores Públicos, puede verse en el artículo 111, en el cual se establece que la Cámara de Diputados será el órgano que recibirá las denuncias acerca de los delitos de los altos funcionarios de la Federación y obliga además, al Congreso de la Unión para que expida "...a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos..."⁴

El artículo 123, en sus fracciones XVII y XVIII, establece el dere--

cho de huelga con algunas condiciones para el personal público, ya que se indica que en tiempos de guerra no podrá disfrutar de dicho derecho. 5

Es durante el corto período de Abelardo L. Rodríguez como Presidente de la República que, por primera vez, se establece un Acuerdo de Servicio Civil de Carrera. Es así como lo menciona el Lic. Rodrigo Moreno:

"..., el Presidente Abelardo Rodríguez expidió el 9 de abril de 1934 un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, emitido con una vigencia limitada entre el 12 de abril y el 30 de noviembre del mismo año." 6

Este Acuerdo del Servicio Civil reguló la posición del Servidor Público y estableció procedimientos para integrar al personal por selección de acuerdo a la aptitud y el mérito; normó sobre ascensos, licencias y otros aspectos, encaminados todos ellos a mejorar la función pública reinante. Sin embargo este proyecto se fué al vacío con la llegada al poder del Presidente Cárdenas, porque en 1935 rechazó el programa y adoptó nuevas medidas para regular la relación entre el Estado y el Servidor Público. Una de estas medidas fue la promulgación, en 1938, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Para reforzar esta idea es conveniente manifestar textualmente el comentario que aparece en la sección primera "normas constitucionales del trabajo burocrático" de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático:

5. IBIDEM, P. 106

6. Rodrigo Moreno, OP. CIT., P. 22.

" Las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos se consignaron en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil, expedido por el Presidente de la República, general Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934. Posteriormente, con sentido revolucionario fue promulgado por el Presidente Cárdenas el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión,..."⁷

En este Estatuto se iguala la posición entre el personal público y privado, pero se hace una diferencia entre el personal público de base y el personal público de confianza. Al introducirse este último concepto, se introdujo también la negación al derecho de huelga y de sindicalización para el personal de confianza. Para entonces el grupo de trabajadores de confianza era muy reducido pues sólo comprendía a militares y altos funcionarios nombrados por decreto presidencial.

El Estatuto sólo regía a los trabajadores de base: "...dividió a los trabajadores federales en dos grupos: de base y de confianza, pudiendo considerarse a los primeros como los integrantes de un servicio civil de carrera, a los cuales se aplicaban las normas del Estatuto, quedando excluidos de dicha reglamentación los de confianza y los militares."⁸

Por su parte, el Estatuto establece a los empleados de base 5 clasificaciones y asegura que no se verán afectados con el cambio de

7. Jorge Trueba, LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO, PP. 15 - 16

8. Rodrigo Moreno, OP. CIT., PP. 22 - 23.

los altos funcionarios, se estipula sobre vacaciones, pago de horas extras y horario de trabajo.

En 1941 el Presidente Manuel Avila Camacho reformó el Estatuto ampliando el concepto de empleados de confianza y aclaró las condiciones en que se normarían los ascensos, siendo la elección a través de exámenes de competencia, limitando además los ascensos a aquellos que estuvieran en el nivel inmediato inferior al puesto de ocupado.

En 1940 aparece publicada una Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado para establecer un control sobre la deshonestidad oficial y el abuso de autoridad. De acuerdo a lo que dice un catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la exposición de motivos de la ley se explica con gran claridad que el sentido de la misma es el de asegurar a la ciudadanía, que el proceso revolucionario no se afectaría ni se vería obstaculizado por la deshonestidad o corrupción de los funcionarios o empleados del Gobierno de la República.⁹

De cualquier forma esta ley señala que cada empleado o funcionario público debe declarar sobre sus bienes ante el Procurador General de Justicia de la República antes de tomar posesión de su cargo.¹⁰

9. Luis Molina, CURSO DE ACTUALIZACION SOBRE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
10. William Ebenstein, PREMISAS HISTORICAS Y TENDENCIAS DEL GOBIERNO MEXICANO en Manuel Marcué, PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO, P. 323.

La ley se reformó en 1974 en algunos de sus capítulos y fue derogada en 1979 al expedirse la Ley de Responsabilidades que lleva el mismo nombre.

5.5. MEXICO ACTUAL.

En 1959 el Servidor Público de base se ve de nuevo favorecido con la creación del Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ya que éste aporta nuevos derechos y servicios a los empleados. Sin embargo, esta creación recubre más la situación del Servidor Público de confianza, pues se ve muy limitado con las prestaciones y servicios que el Instituto proporciona.

Es en 1960, bajo el régimen del Presidente Adolfo López Mateos, en que se amplía el artículo 123 constitucional al crearse el Apartado B que rige las relaciones individuales de trabajo. En este Apartado se especifican con mayor claridad todos aquellos aspectos que conciernen al personal público y que van, desde la jornada de trabajo hasta los conflictos laborales.

Aparejado al Apartado B del artículo citado, pero a fines de 1963, se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Reglamentaria del Apartado B), en la cual, se amplía la relación entre el Estado y los Servidores Públicos, aunque sólo los que se encuentran en el grupo de los de base, pues el artículo 2° dice: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas (en el artículo anterior) y los trabajado-

res de base a su servicio." 11

Esto demuestra cómo siguen excluyéndose de la ley a los trabajadores de confianza, a pesar de que ha sido reformada en varias de sus partes.

Una creación de gran importancia en la Administración Pública fue en 1965 la Comisión de Administración Pública (CAP) dentro de la Secretaría de la Presidencia. Sus estudios provocaron un giro en la Administración de Personal Público ya que en sus primeros informes sugiere su actualización. Tiempo después, durante el sexenio presidencial de 1970 - 1976, Luis Echeverría Álvarez promueve las sugerencias de la Comisión de Administración Pública con respecto al personal público. Sustituye a la Comisión por la Dirección General de Estudios Administrativos y, en coordinación con la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, fue el órgano adecuado para llevar a cabo las actividades de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. 12

Basándose en las sugerencias emitidas por la Comisión de Administración Pública, se formula el documento Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971 - 1976, en el cual se fijó el Programa Global de Reforma.

En 1971 se establecieron el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos y el Comité Técnico Consultivo de Unidades Cen

11. Jorge Trueba, OP. CIT., P.29. (La frase entre paréntesis es propia).

12. Alejandro Carrillo, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, TOMO II, P. 47.

trales de Capacitación. En el siguiente año, se ordenó por acuerdo presidencial, la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de Administración de Personal. En 1975 se dio otro acuerdo para "El establecimiento y cumplimiento de normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos,..."¹³

En todas estas creaciones se advierte un auge en el mejoramiento de la Administración de Personal, auge que continuó José López Portillo con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el acuerdo presidencial donde se marcan los movimientos del personal (reubicación y reasignación) que se derivan de la nueva ley.

El Programa de Reforma Administrativa también vislumbra el mejoramiento del personal, pues el tercer objetivo global del Programa fue el de "Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal."¹⁴ "...que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal."¹⁵

Este objetivo se pretendió lograr a través de la 5ª etapa del Programa de Reforma Administrativa y nos dice el Dr. Carrillo Castro que con ello, se sentaron las bases generales del Servicio Civil.

13. Rodrigo Moreno, OP. CIT., P. 24

14. Alejandro Carrillo, OP. CIT., TOMO III, P. 247

15. Rodrigo Moreno, OP. CIT., P. 29.

"por ello, --afirma-- venimos trabajando en la elaboración de un catálogo de puestos, bien diseñado, que permita elaborar un correcto tabulador de salarios; que a su vez facilite el funcionamiento de un escalafón basado en el mérito y no sólo en la antigüedad..."¹⁶

Con la 4ª etapa, la de ventanillas, también se trató de hacer más congruente y eficaz al servicio público. En estas dos etapas mencionadas, la 4ª y 5ª, se recabaron opiniones de los usuarios de servicios, se implantaron módulos de información y quejas y se constitucionalizó la capacitación y el desarrollo del Personal Público, sin embargo, dichas medidas fueron insuficientes debido a que no se atacó a la corrupción. Debido a esto, en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se plantearon nuevos cambios que propician una eficaz Administración, teniendo sus comienzos con una Renovación Moral de la Sociedad y la creación, en 1983, de la Dirección General del Servicio Civil, tema del que se hablará con detalle en el capítulo 7 de este estudio.

Hasta aquí se ha tratado de dar un panorama de los antecedentes históricos en el País en materia de Administración de Personal, la siguiente fase será buscar en un campo extranjero los avances que se han suscitado y que representen una experiencia, una sugerencia o un modelo para la Nación.

16. Alejandro Carrillo, OP. CIT., TOMO III, P. 298.

CAPITULO 6

SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

CASOS CONCRETOS

El Servicio Civil de Carrera ha existido desde la antigüedad aunque no manifestado como sistema. Labergé sitúa su origen en los reinados de Enrique VIII (1509 - 1547) de Inglaterra y Luis XIII (1610 - 1643) de Francia.¹ En ambos reinados el poder del Rey fue disminuyendo por la influencia del Parlamento. Ya no se trataba de una persona que llevaba la Administración, sino de un grupo de personas que se encargaban del Gobierno.

Sin embargo, no es sino hasta el siglo XIX, que fueron tomando forma los sistemas de Servicio Civil de Carrera. Aspecto que se puede observar en el estudio de algunos Países:

6.1. INGLATERRA.

Inglaterra es el primer País que presenta indicios del Servicio Civil, dándose prácticamente a mediados del siglo XIX, pues es en 1853 que surge por vez primera, un organismo sobre función pública.

Originalmente cada organismo se ocupaba de su propio personal y no existía un control acerca de las normas en que se realizaba. Predominaba el sistema del Patronato, en el cual se manejaba el favoritismo político.

El Consejo Northcote - Trevelyan detectó esta situación en un informe que presentó en 1854. En dicho informe se recomendó la reorganización del Servicio Civil tomando en cuenta el aspecto de las divi-

1. E.P. Labergé, OP. CIT., P. 15.

siones horizontales, es decir, un sistema de clases: administrativa, ejecutiva y auxiliar.

Como consecuencia del Informe Northcote - Trevelyan, se decide crear una asociación dedicada exclusivamente a la Reforma Administrativa. Es así como se crea la Comisión del Servicio Civil, cuya función principal fue la del reclutamiento de funcionarios a través de concursos abiertos e independientes, sin embargo, dice Labergé que a pesar de la Comisión, "...el verdadero Servicio Civil apareció en 1870 en que surgieron las competencias libres para los puestos." ²

La Comisión se formó originalmente de tres miembros, incrementándose posteriormente a cinco, y era controlada directamente por la Tesorería bajo la autoridad de la Corona. Es decir, la administración del Servicio Civil se desarrolló a través de tres autoridades, que son: el Ministerio, la Tesorería y la Comisión del Servicio Civil.

El primero se encargaba del cumplimiento de la disciplina y rutina existentes; el Tesoro, de regular las reglas que a Servicio Civil se refieren y que tratan de asuntos financieros; por último, a la Comisión le competía el reclutamiento.

En 1968 el Comité Fulton presentó un informe sobre el Servicio Civil, en el cual se sugirió la creación de un Departamento del Servicio Civil, al cual se le debía incorporar la Comisión existente, asumiendo las tareas propias de la administración central del Servicio Civil. El Departamento se creó, y por influencia del mismo in--

2. IBIDEM, PP. 15 - 16.

forme se creó también el Colegio del Servicio Civil, encabezado por un Director, quien es responsable ante el Director del Servicio Civil.

Los Consejos Whitley se crearon en 1919 y son el órgano que representa al personal; no tienen autoridad y se dedican solamente a sugerir propuestas y a buscar un acuerdo entre patrones y empleados en el caso de que exista diferencia de intereses. Si el Consejo Whitley no logra equilibrar los intereses de ambas partes, entonces transfiere el asunto al Tribunal de Arbitraje del Servicio Civil.

El Consejo Nacional del Servicio Civil (Consejo matriz) se compone de 25 representantes del Gobierno, de 25 delegados del personal y 4 secretarios. Aparte de este Consejo hay 90 Consejos Departamentales en los distintos Servicios del Gobierno y se rigen cada uno por un reglamento interior aprobado previamente por el Consejo matriz.

También como consecuencia del Informe Fulton, "Se decidió crear desde el principio un comité especial del Consejo Nacional Whitley denominado Comité Conjunto sobre el Informe Fulton, como órgano principal para negociar y acordar las medidas a adoptarse a la luz de las recomendaciones formuladas por el Comité Fulton sobre la estructura de la clasificación del Servicio Civil..."³

Por otra parte, fue característica del Servicio Civil de Inglaterra la división horizontal de clases: administrativa, ejecutiva y de em

3. William Armstrong, EL SERVICIO CIVIL DESPUES DEL INFORME FULTON, en EL INFORME FULTON. TRES ESTUDIOS SOBRE EL SERVICIO CIVIL BRITANICO, P. 274.

pleados auxiliares, subordinados a su vez, en grados. Sin embargo esta clasificación fue reemplazada recientemente por una estructura jerárquica de la base al vértice.

Dadas estas características del sistema de Servicio Civil Británico, se puede indicar que su importancia estriba en las evaluaciones continuas a que se ha sujetado. Las Comisiones Northcote - Trevelyan y Fulton se han dedicado a investigar y analizar la labor del Servicio Civil de Carrera y sus conclusiones y sugerencias, siempre encaminadas a mejorar el sistema, han tenido éxito. Es importante entonces, efectuar revisiones y evaluaciones periódicas a fin de buscar siempre su perfeccionamiento.

6.2. FRANCIA.

Francia tiene un Servicio Civil muy parecido al que imperaba en Inglaterra antes de las reformas del Comité Fulton.

El Servicio Civil en Francia sufrió un cambio en sus actividades a partir de la Ordenanza dada en octubre de 1945, en la cual se reformaron los cuerpos de administradores civiles, se centralizó la tarea del reclutamiento y se modificó la clasificación de grados.

Existe un estatuto general que rige a funcionarios y titulares del Estado, creado por ley en octubre de 1946. El Servicio Civil Francés cuenta con un Director, el cual a su vez, forma parte del Secretariado General del Gobierno, pues está 'agregado' a la Oficina del

Presidente del Consejo, es decir, al Primer Ministro.⁴

A cargo del Presidente del Consejo se crearon la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la Dirección de la Función Pública. A la primera le compete preparar a los empleados públicos que ingresan a la clase administrativa, es decir, le corresponde preparar administradores civiles. Para ingresar a la ENAP se necesita tener licenciatura en Derecho, por lo menos, o graduación en artes o en ciencias. El programa de actividades dura tres años y está dividido en:

- A). Administración General
- B). Administración Económica
- C). Administración Financiera
- D). Administración Social y de Asuntos Exteriores.

Como en Inglaterra, en Francia también existen órganos encargados de las apelaciones y de mantener el equilibrio entre los conflictos empleado - patrón. A estos órganos se les denomina Consejo Superior del Servicio Civil y Tribunales Departamentales y vienen realizando funciones tan similares a los Consejos Whitley.

El sistema de clases horizontales es el que rige en Francia y el tipo de carreras para pasar de una clase a otra es a través de méritos. Este sistema de clasificación se desarrolló a partir de la reforma de 1945, tomando como modelo al sistema Inglés, y pese a que en Inglaterra esta estructura ya ha sido modificada, en Francia aún sigue dando buenos resultados.

6.3. CANADA.

En Canadá el Servicio Civil de Carrera se origina precisamente en el momento en que el País comenzó a tener ingerencia pública a fuerza de las demandas existentes de carácter popular. Por eso en 1867 el Gobierno se ocupó de la Defensa Nacional, del Servicio Postal, de actos exteriores y otros asuntos de índole público.

Es en 1868 que se habla por vez primera de la Ley sobre Función Pública, en la cual, se incluye el término de 'examinadores'. Esta ley se perfeccionó 14 años después al establecerse un Jurado de Examinadores cuyo funcionamiento resultó mejor que el anterior.

En 1908 surge en Canadá una ley que crea a la Comisión del Servicio Civil ⁵, integrada en un principio por dos miembros. Después se vio la necesidad de aumentar el número a tres. Actualmente estos miembros son nombrados por el Gabinete para un período de 10 años. ⁶

Esta ley a la fecha ha sufrido varias modificaciones pero sin trascendencia alguna.

La primera Comisión tuvo solamente funciones de reclutamiento, sin embargo, en la actualidad es responsable de la promoción, clasificación de puestos, adiestramiento y otros más.

5. J.J.Rivas, LES SERVICES DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE MONDE, PP. 18 - 19. y E.P. Labergé, OP. CIT., P.21. (hay una divergencia entre estos dos autores con respecto al año de creación de la Comisión. Rivas lo sitúa en 1908 y Labergé en 1898).
6. J.J.Rivas, OP. CIT., P.59 y E.P. Labergé, OP. CIT., P.21. (de igual forma, Rivas dice que son nombrados por un lapso de diez años, pero Labergé afirma que es por cinco años.)

En Canadá la Comisión controla, de acuerdo a la Ley del Servicio Civil, a los empleados federales exceptuando a los magistrados, policías, militares y otros Servidores Públicos que tienen el cargo por elección.

Las Juntas de Apelación AD HOC se crearon para tratar aquellos problemas de apelación entre los Servidores Públicos y la dependencia de que se trate. De hecho, especifica Labergé, que en la Ley del Servicio Civil del País se determinan los problemas de apelación "...y están limitados a aquellos individuos que han fracasado en la obtención de una promoción o de un aumento anual de su sueldo dentro del mínimo y del máximo de su clase a causa de una recomendación de su jefe." ⁷

Estas Juntas de Apelación se componen de tres miembros: un representante del empleado, un encargado de la administración y un Presidente electo por la Comisión del Servicio Civil.

6.4. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

En los Estados Unidos de Norteamérica ha existido una trayectoria muy compleja acerca de la instalación de la Comisión del Servicio Civil. Se dieron varios intentos para establecer un sistema de Servicio Civil, el primero, parte de la Ley Pendleton en 1883, en la que se pretendió eliminar el reparto de empleos dentro del partido ganador en las elecciones.

7. E.P. Labergé, OP. CIT., P.22.

En 1919 se creó el Comisario del Servicio Civil y dos Comisarios Asociados, pero no funcionaron. Un año después se estableció un solo Comisario del Servicio Civil, con los mismos resultados que el sistema anterior.

En el año de 1930 se dio en Norteamérica mayor importancia a la eficiencia y al rendimiento máximo de los empleados, saltando a la vista la insuficiencia del Sistema de Méritos, por lo que en 1933 la Comisión Hoover recomendó la idea de implantar un Servicio Civil de Carrera. No fue sino hasta el año de 1949 que por fin se estableció la Comisión del Servicio Civil manteniendo como prioridad el aspecto de las relaciones humanas (recuérdese a Elton Mayo por esos años) como son: motivaciones, incentivos y otros.

Las primeras Comisiones se dedicaron a prevenir los abusos específicos: "The commissions were 'politics eliminators' and little more. The system of control which developed was intended to prevent specific abuses, without particular reference to other aspects of the employment situation."⁸

Pero poco a poco se les fue transfiriendo la actividad de reclutar y examinar a los candidatos para ingresarlos al Servicio; de esta manera, los Departamentos y Agencias dejaron de administrar aisladamente sus propios asuntos de personal, como lo venían haciendo antes de la Ley Pendleton.

Como en otros Países, la Comisión del Servicio Civil se conformó

8. O'Glenn Schal, PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION, P. 419.

de tres miembros, designados por el Presidente y ratificados por el Congreso. Uno de los miembros es Presidente y no debe haber más de dos miembros en un mismo partido

A finales de la década de los 70's, se dio gran importancia al personal público al promulgarse en 1978 una Acta de Reforma del Servicio Civil firmada por el Presidente Carter. En 1979 se estableció el Plan de Reorganización No. 2 y el Propio Presidente Carter expresó en un mensaje dirigido a la ciudadanía:

"the Civil Service Commission has acquired inherently conflicting responsibilities: to help manage the Federal Government and to protect the rights of Federal employees. It has done neither job well. The Plan would separate the two functions." ⁹

Y efectivamente, se separaron las dos funciones, por un lado, la de dirigir al personal y, por el otro, la de protegerlo. El Plan se puso en marcha y con ello quedó abolida la Comisión del Servicio Civil, siendo absorbidas sus funciones por tres organismos que son:

- A). La Oficina de Manejo de Personal.
- B). El Consejo Independiente de Protección al Sistema de Mérito.
- C). La Autoridad de Relaciones Laborales Federales.

Estos tres organismos tienen su sede en Washington D.C.. El Consejo Independiente de Protección al Sistema de Mérito se integra con

tres miembros por un período de siete años, de los cuales, uno es Presidente y otro Vicepresidente, nombrados ambos por el Primer Mandatario de la Nación. La función primordial del Consejo es, como ya se indicó, la protección de los empleados federales, siendo como se señala en el Código, la primera agencia independiente e institucionalmente imparcial. ¹⁰

El Consejo de Protección, como su nombre lo indica, protege, inspecciona y corrige al sistema de Méritos. Con su creación, a la vez que se suprime el Consejo de Revisión de Apelaciones y la Autoridad de los Empleados Federales que existían, se establece un Consejo Especial para investigar las prácticas prohibidas del personal.

La Autoridad de Relaciones Laborales Federales es también un organismo independiente del Poder Ejecutivo y se forma con tres miembros, de los cuales, no más de dos deben pertenecer al mismo partido. El período de cada uno dura cinco años, pero debe ser escalonado el de uno con respecto al de otro.

Surge también en Norteamérica un Consejo General y un Tablero de Problemas Insuperables del Servicio Federal (The Federal Service Impasses Panel), que apoya en sus funciones a la Autoridad de Relaciones Laborales Federales.

Dentro del Servicio Civil Norteamericano, es el Consejo de Protec-

10. IBIDEM, P. 120.

ción el organismo que llama la atención por su necesidad de evaluar los avances del sistema de Méritos y corregir sus desviaciones, siempre haciéndolo funcional a una realidad equitativa y justa.

6.5. JAPON.

En el Japón democrático los primeros intentos de un Servicio Civil se dan en 1899 al establecerse un régimen disciplinario para los empleados gubernamentales. Actualmente quien se encarga del personal público es la Autoridad Nacional de Personal compuesta de tres miembros conocidos como Comisarios, de los cuales, uno es Presidente y es nombrado por el Gabinete.

En Japón se observa el mismo sistema que otros Países al tener un órgano compuesto por tres miembros dependientes del Poder Ejecutivo, sólo que en este País el período dura cuatro años y los Comisarios tienen el derecho de renovarse.

Para ser Comisario se consideran las siguientes características:

- A). Ser menor de 25 años
- B). Tener una moralidad alta
- C). Tener ideas democráticas, favorables al Gobierno
- D). No haber tenido un cargo importante en un partido político en los últimos cinco años
- E). No pertenecer al mismo partido que los otros dos miembros de la Autoridad
- F). Otras

Para el asunto relacionado a las apelaciones, existe un órgano _

especial encargado de mantener o controlar las relaciones que se dan entre la Autoridad Nacional de Personal y los servicios del personal de los Ministerios.¹¹ Dicho órgano tiene el nombre de Consejo Nacional del Personal.

6.6. PUERTO RICO.

Puerto Rico, bajo la influencia Norteamericana sustentó una Ley del Servicio Civil aprobada en 1907. Por esta razón, esa ley fue muy similar a la que en ese entonces existía en Estados Unidos. 40 años más tarde se creó la Oficina de Personal, contando ya con los principios de mérito.

En el año de 1947 se promulgó una segunda Ley de Servicio Civil inspirada también "...en el modelo de ley propuesta por la Liga Nacional de Servicio Civil de los Estados Unidos."¹²

En Puerto Rico es el Gobernador, quien con la aprobación del Senado, nombra a la Comisión del Servicio Civil, así como a su Director.

En materia de apelación, existe una Junta de Personal compuesta de tres miembros, los cuales deben guardar las siguientes características:

- A). No ocupar otro cargo público simultáneamente
- B). Más de dos miembros no deben pertenecer al mismo partido.

11. J.J.Ribas, OP. CIT., PP. 20 - 21

12. E.P. Labergé, OP. CIT., P. 23.

Con respecto a este segundo aspecto expresa Muñoz Amato que "Es puramente un recurso de precaución contra las intervenciones partidistas." 13

A la Junta de Personal, además de competirle las funciones de apelación, le corresponde la aprobación de los reglamentos que en materia de personal existan.

6.7. TAILANDIA.

En Tailandia se crea una Ley de Servicio Público en el año de 1928 y es modificada con las leyes que han surgido en los años posteriores. La primera ley estableció una Comisión de Servicio Civil formada por cinco elementos designados por el Rey. Dicha Comisión se creó para establecer un control sobre el personal civil de la administración, tanto central como regional, centralizando así el control que le competía a cada Ministerio.

Más tarde se creó una Comisión de Servicio Civil cuya función primordial fue la de alinear a un criterio único los métodos de reclutamiento, clasificación de puestos, selección y otros.

Esta Comisión, como la mayoría, controla al personal gubernamental con la excepción del empleado judicial y militar. Se forma con cinco o siete miembros, nombrados por el Rey por un lapso de dos años.

Los Comisarios deben rendir cuentas al Primer Ministro (como en In

13. Pedro Muñoz, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA II, P.144.

glaterra) por encontrarse bajo su autoridad directa.

Con respecto a la clasificación, existen grados para funcionarios y para empleados menores, así como una escala de remuneración para cada grado.

6.8. ECUADOR.

Es en este siglo que en Ecuador se comienza a tener conciencia sobre los trabajadores gubernamentales. En 1928 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda, en la cual en su título V se rige a funcionarios y empleados públicos en lo referente a la regulación de nombramientos, sueldos y responsabilidades, entre otros.

La Ley de Carrera Administrativa se promulga en 1959 "con la finalidad de mejorar la marcha de la Administración Pública, para lo cual establece: la estabilidad de los empleados públicos idóneos, su capacitación técnica y el sistema de selección por méritos."¹⁴

Cinco años después, en 1964, se expide la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que deroga a la anterior pero que sin embargo, sigue manteniendo vigente al sistema de Mérito.

6.9. COSTA RICA.

Costa Rica es una República democrática donde el Poder Ejecutivo

14. Dirección Nacional de Personal, CODIFICACION DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA, P. 4.

está representado por un Presidente elegido por un período de cuatro años. En este País existe una Dirección General de Servicio Civil cuyas funciones son muy similares a las de una Comisión de Servicio Civil de otros Países.

La Ley de Servicio Civil aprobada en mayo de 1953 establece que el Titular del Órgano del Servicio Civil será un Director que dependerá directamente del Presidente de la República, y es responsable sólo ante él de las funciones administrativas que le competen.

Para la apelación existe un Tribunal del Servicio Civil que se ocupa de casos de despidos, reclamaciones de empleados y otros. Los dirigentes del Tribunal son nombrados por el Consejo de Gobierno por un período de seis años.

Hasta aquí se ha presentado un panorama del Servicio Civil de Carrera en el campo extranjero y nos da la pauta a pensar que ha proporcionado beneficios para la Administración de Personal en diversos Países. Para delinear en México un sistema funcionable, se pueden tomar experiencias ajenas, modelos similares o estructuras parecidas para adecuarlas a nuestras circunstancias, a nuestra historia y a nuestra realidad. El siguiente capítulo muestra el panorama existente en México relacionado a los últimos intentos por establecer el sistema del Servicio Civil de Carrera.

CAPITULO 7

SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

UN PANORAMA EN MEXICO

En la última parte del capítulo 5 de este estudio se ha hecho referencia a los avances que en materia de Administración de Personal Público se han dado en México hasta el sexenio presidencial de López Portillo. En el presente capítulo se analizarán los hechos más vigentes.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en enero de 1983, incluye en su Reglamento Interior las atribuciones que competen a la Dirección General del Servicio Civil (dependiente directa de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal). El 29 de junio del mismo año, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. Un año más tarde, el 19 de junio de 1984, se publica su Reglamento Interior.

Con este panorama la Secretaría de Programación y Presupuesto se encuentra muy atareada realizando estudios que coadyuven a poner en marcha el sistema de Servicio Civil de Carrera en México.

El sistema no debe ser una imitación del existente en otros Países, pero sí debe de conocerse la experiencia internacional para no caer en errores que ya han sido detectados en otros sistemas. Debido a esto, y no olvidando dichas experiencias, en México se busca implantar un sistema de Administración de Personal que se adecúe a nuestro desarrollo y que a su vez, sirva a nuestra sociedad exterminando nuestros problemas como son la corrupción, la inmoralidad, la inseguridad en el empleo, la incapacidad laboral, la ineptitud y muchos otros que obstruyen nuestro desarrollo.

7.1. DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO CIVIL.

La Dirección General del Servicio Civil tiene la función de establecer el Servicio Civil de Carrera en México, con actividades que van desde su diseño hasta su evaluación. Para tal efecto se le han fijado las atribuciones correspondientes a proponer normas para los catálogos de puestos y tabuladores de sueldos, así como para el sistema escalafonario y los procesos de selección, integración y reubicación del personal público, sin descuidar tampoco la normatividad sobre la productividad y capacitación de los Servidores Públicos.

En el Diario Oficial de la Federación se establecen las siguientes atribuciones:

"I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;

"II. Proponer normas en materia de catálogo de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general, sobre administración y desarrollo del personal federal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente;

"III. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la Administración Pública Federal;

"IV. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la

Administración Pública Federal;

"V. Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la Administración Pública Federal, y sancionar las modificaciones de las mismas;

"VI. Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las Juntas Directivas de los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones, así como pagar las prestaciones que se cubren con cargo al erario federal, en los términos de las disposiciones de seguridad social para las fuerzas armadas y trabajadores civiles del Estado;

"VII. Establecer, en coordinación con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;

"VIII. Opinar las propuestas de reforma a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, en lo referente a las implicaciones de recursos humanos;

"IX. Formular el Presupuesto de Servicios Personales, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación, y

"X. Coadyuvar, cuando proceda, con las dependencias y entidades, en las gestiones que ante ellas realicen las representaciones sindicales de sus trabajadores, relativas a remuneraciones y demás prestaciones." ¹

1. Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 1983, P. 15.

7.2. COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL.

Esta Comisión ha sido creada para asesorar y coordinar al Poder Ejecutivo Federal sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera, y se integra por los Titulares de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y, por último, del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil establecerá la coordinación respectiva de Administración de Personal en las diferentes dependencias del sector público y, para tales efectos, cuenta por un lado, con la Subcomisión Técnica del Servicio Civil, formada por los Oficiales Mayores de las dependencias y por representantes de la FSTSE. Por el otro lado, cuenta con un Secretariado Técnico cuyo Titular es el Director General del Servicio Civil.

La Comisión Intersecretarial tiene a su cargo las funciones de promover en las dependencias y entidades gubernamentales los programas del Servicio Civil y coordinar la uniformidad y sistematización de los métodos para instaurar el sistema, entre otras. Mismas que se realizarán a través del Secretario de Programación y Presupuesto, quien es el encargado de presidir la Comisión.

La Subcomisión Técnica tiene las siguientes funciones:

- A). Vigilar que la normatividad propuesta por la Comisión, se realice en dependencias y entidades.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- B). Analizar los ordenamientos jurídicos.
- C). Elaborar el proyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera.
- D). Otras.

Estas funciones se realizarán a través del Coordinador General, que es el Titular de la Subcomisión y es nombrado por el Presidente de la República.

Los Comités de Trabajo son grupos de trabajo, como lo indica su nombre, que la Subcomisión Técnica estima convenientes para realizar tareas de asesoramiento técnico, con respecto al establecimiento de los lineamientos sobre Administración de Personal y a la elaboración de programas específicos. Estos Comités de trabajo se integran con los encargados de las áreas jurídica y de personal, tanto en dependencias como en entidades administrativas, además, si es necesario, de representantes de la PSTSE.

La Comisión Intersecretarial se reúne cada dos meses ordinariamente y la Subcomisión Técnica cada mes.

Con estos ordenamientos jurídicos: la creación de la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial, se han obtenido en pocos pasos grandes avances. Mismos que se reflejan en lo que respecta a lo que son los aspectos propios de la Administración de Personal Público y que todo sistema de Servicio Civil de Carrera debe contemplar, como son entre otros:

- A) Reclutamiento y Selección
- B) Formación Inicial

- C). Clasificación de Puestos
- D). Remuneración
- E). Escalafón
- F). Capacitación y Adiestramiento
- G). Estímulos
- H). Normatividad.

7.3. RECLUTAMIENTO Y SELECCION.

El reclutamiento es un proceso que encierra actividades tendientes a atraer candidatos a fin de que sirvan en los diferentes puestos administrativos existentes en la organización.

Labergé afirma que el proceso del reclutamiento "...se dirige, principalmente a la obtención de dos clases de candidatos: A). Quienes comienzan a trabajar por primera vez, y B). Quienes ya han tenido experiencia y preparación."²

Esto es bien importante, cabe señalar que siempre el personal recién egresado de una Universidad se encuentra con obstáculos para su desarrollo profesional, pues un requisito común de los empleados es la experiencia. De ahí que sea conveniente reforzar la bolsa de trabajo que existe en las escuelas de nivel superior a fin de ayudar al egresado que aún no ha iniciado una carrera en el servicio público; este tipo de candidatos deberá sujetarse a exámenes de conocimientos generales.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 82 - 88, se marca el Programa Inmediato de Reordenación Económica y uno de sus puntos es la protección del empleo mediante cuatro líneas de acción, entre las que destaca "el programa de empleo a los pasantes, para atender a la juventud recién egresada de los centros de educación superior."³

La otra clase de candidatos, es decir, aquellos que ya han laborado con anterioridad, deberán sujetarse a exámenes más rígidos basados en la experiencia y en los conocimientos, con el fin de poder proporcionar oportunidades similares a uno y a otro tipo de candidatos.

Realmente existe otro tipo de candidatos que Labergé no contempla, y son los reclutados no graduados y sin experiencia, son aquellos que no cuentan con una preparación académica pero que pueden sujetarse a exámenes sobre temas generales y técnicos para conocer su grado de méritos y aptitudes.

Una vez reclutados los candidatos, se procede a la selección más idónea. La selección es un paso que se lleva a cabo para encontrar a la persona adecuada para cubrir el puesto vacante, para lo cual, debe existir un proceso de eliminación de aquellos candidatos que no cumplan con los requisitos necesarios. Al elegirse al candidato idóneo, se expide un nombramiento, con el cual se formaliza la relación laboral Servidor Público - Gobierno.

La Comisión Fulton, en su informe, dio para Inglaterra varias reco

3. Miguel de la Madrid, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 82-88, P. 117.

mendaciones encaminadas a mejorar los procesos de reclutamiento y selección:

- A). No esperar a examinar y calificar por méritos a todos los candidatos si es que ya se detectó uno adecuado. Con ésto no se perderá tiempo.
- B). No tardar en obtener los resultados de los exámenes y avisar al seleccionado lo antes posible. Con ésto se agiliza el trámite.
- C). Que las Universidades modifiquen sus programas de estudio, para que los candidatos graduados manejen los métodos cuantitativos para resolver los problemas administrativos.
- D). El examen debe ser oral, ante la presencia de un representante del Departamento del Servicio Civil y un especialista de la rama de que se trate.⁴

El Tesoro en Inglaterra es quien da las políticas en materia de reclutamiento y selección, pero es el Departamento del Servicio Civil quien organiza las funciones de oposición, selección, aprobación e inducción; es este Departamento quien expide el certificado de titularización.

En los Estados Unidos el reclutamiento de candidatos se da a conocer a la ciudadanía de muy diversas formas, por ejemplo, se notifica de las vacantes y el tipo de examen a que se sujetarán los candidatos en oficinas de correos y oficinas locales y estatales de

4. Comisión Fulton, EL INFORME FULTON, TRES INFORMES SOBRE EL SERVICIO CIVIL BRITANICO, PP. 54 - 66.

la propia oficina de correos o por medio de circulares informativas dirigidas a los estudiantes.

En Francia los exámenes para la selección de candidatos son escritos y existe una selección previa, como lo expresa Jacques Magnet cuando anota: "Generalmente se practica una selección preliminar: únicamente son admitidos al concurso los candidatos que, además de las condiciones generales o particulares de aptitud para los empleos a proveer, justifiquen la posesión de ciertos títulos o cualidades." ⁵

Esto da pie a pensar que los no graduados tienen muy pocas oportunidades para obtener un empleo, e incluso para concursar por el mismo.

En México, la Dirección General del Servicio Civil ha recomendado la idea de un sistema de selección centralizada que proporcione varias opciones a la dependencia que emplea y, de acuerdo al criterio de esta última, se seleccione al candidato.

El sindicato correspondiente deberá tener un representante que presencie el proceso de la selección, con el fin de aumentar la confianza en el uso de los procedimientos mismos de la selección. El examen para la selección deberá ser oral en lo que respecta a conocimientos específicos del puesto, y si el resultado es aprobatorio, se aplicará un examen escrito de conocimientos generales. En la

5. Michel Lesage y otros, OP. CIT., P. 519.

primer prueba deberá estar, como en Inglaterra, un especialista de la rama en cuestión.

Como el candidato idóneo debe corresponder a un puesto vacante, debe existir, paralelo al sistema de selección, un catálogo general de puestos.

Una vez reclutado el Servidor Público, debe sujetarse a los lineamientos de la dependencia que lo emplea, quien a su vez vigilará, por así decirlo, sus primeros pasos como Servidor Público. Estos pasos son conocidos como un período de prueba o formación inicial que tendrá que aprobar para iniciar su carrera.

7.4. FORMACION INICIAL.

La formación inicial es el comportamiento que presenta el nuevo empleado dentro de la dependencia a que ingresó. Debe tomarse como un período de prueba en el que se califica la actitud y aptitud del Servidor Público antes de darle un puesto de base.

En Estados Unidos se tiene a los Servidores Públicos en un período de prueba de tres años, conocido como "el servicio provisional". pasado este período provisional se puede gozar de plenos derechos de carrera. Este lapso es demasiado largo, pero la idea es que aquellas personas que no tengan realmente un interés en el trabajo que se desempeña, se desanimen y busquen nuevas posibilidades en áreas que verdaderamente les interesen, y dejen así el campo libre a aquellos Servidores Públicos cuyas ideas han sido reafirmadas durante esos tres años, como para hacer una carrera administrativa

en dicha dependencia.

En Inglaterra existe algo similar, al personal de nuevo ingreso se le sujeta a un período de formación por tres años o cuatro, durante los cuales se le vigila y evalúa en sus actividades, además de que se le guía para que mejore su eficiencia y desarrolle al máximo sus aptitudes.

En nuestro País, la Dirección General del Servicio Civil, debe instituir también un período provisional que no dure más de un año. Realmente en un año el Servidor Público aprende a desarrollar las funciones que le competen y decide si le interesa o no pertenecer al sistema. El evaluador también le conocerá lo suficiente para calificar su trabajo y comportamiento, fundamento esencial para otorgarle su nombramiento definitivo. El año de formación inicial se contará como parte en la carrera que habrá de continuar en el caso de ser aceptado.

7.5. CLASIFICACION DE PUESTOS.

La clasificación de puestos está considerada como el análisis completo de los puestos existentes en una organización, clasificándolos por sus características propias: funciones, relaciones, cargas de trabajo y otras, a fin de poder emitir juicios acordes a una realidad y definir así los requisitos que debe tener el candidato al puesto para obtener su máximo rendimiento.

La clasificación de puestos es elemental en toda organización, no sólo permite identificar aspectos funcionales, sino que también re

fuerza al conocer el perfil del puesto, los aspectos del reclutamiento, selección, ascensos y capacitación, siendo más fácil descubrir las necesidades de la empresa para reclutar y seleccionar, así como los aspectos que deben de capacitarse para que el Servidor Público se integre al puesto.

Los puestos deben jerarquizarse, es decir, acomodarse por niveles de acuerdo a la complejidad y responsabilidad de las actividades, estableciendo con esto, como lo indica la Comisión Fulton, las relaciones de autoridad y subordinación.⁶

Para cada uno de estos niveles debe existir una nivelación de sueldos, esto es, un tabulador que corresponda a cada puesto en sus distintos niveles. No hay que olvidar la frase de "a trabajo igual, salario igual", tomándose como base la clasificación de puestos de que se ha hablado en el párrafo anterior.

En el sector público se ha tratado de unificar a los puestos. Así, se recuerda que en 1984 éste intento se manifestó a través de catálogos de puestos, como son: el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y los Catálogos Institucionales. Se asesoró en gran parte para la aplicación de estos últimos a las Secretarías de Minas e Industria Paraestatal, de Salud, de Reforma Agraria, de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público, y a organismos como el ISSSTE, DIF y otros.

El catálogo de puestos se considera como el instrumento de acción

6. Comisión Fulton, OP. CIT., P. 149.

que contiene funciones, atribuciones, responsabilidades propias del puesto, así como los requisitos que debe tener el candidato a ocuparlo. Quedó constituido por 10 grupos con 99 ramas de ocupación, y éstas a su vez, se componen de 1200 puestos diferentes.

7.6. REMUNERACION.

Con el análisis y la clasificación de puestos, se desprende la valoración del mismo. La valuación de puestos se realiza de acuerdo a una remuneración: el salario. Siendo éste la retribución que debe recibir un Servidor Público por los servicios que presta.

Así como se ha buscado unificar los puestos en el sector público a través de un catálogo general, se ha tratado de unificar los sueldos a través de un tabulador general, aplicado en todo el sector y basado en el mismo principio ya mencionado de a salario igual, trabajo igual.

Es a partir de 1982, con la iniciación de las actividades para la instrumentación del Servicio Civil, que se ha puesto en marcha el desarrollo de un Tabulador General de Sueldos, prestando asesoría a las dependencias del Gobierno Federal a fin de que se implanten uniformemente Tabuladores Institucionales de Sueldo basados en la racionalización de los sueldos base.

Se revisó de igual manera el Catálogo de Estados y Municipios, el cual, contiene las tasas de sobresueldos.

Con el Tabulador General de Sueldos se pretende igualar el sueldo

en los mismos niveles de puestos. Esto es, se reestructurarán los sueldos base del personal de las diferentes dependencias del Gobierno Federal poco a poco y se pretende que para finales del sexenio se tenga el total de puestos reestructurados.

En 1983 por primera vez se elaboró el Tabulador General de Sueldos de Funcionarios de la Administración Pública Central, dándose a conocer el sueldo del Presidente de la República y de Servidores Públicos de alto mando. Este tabulador se unificará en organismos descentralizados a fin de homogeneizar por niveles y puestos los sueldos a nivel nacional.

Pero no basta con la elaboración de tabuladores, hay que revisarlos periódicamente a fin de que siempre estén acordes a una realidad.

El sueldo, vemos que se relaciona con el catálogo de puestos, pues la integración del tabulador se basa en el análisis y valuación del puesto. Como los puestos deben clasificarse a nivel nacional, de igual forma, los tabuladores deben homogeneizarse al mismo nivel, no descartando la idea de las compensaciones adicionales para aquellas zonas económicas en que las condiciones de vida son más desfavorables.

También se ha pensado en implantar tabuladores de sueldos a nivel regional y del personal obrero de base y lista de raya.

7.7. ESCALAFÓN.

Según nuestros preceptos legales, el escalafón es entendido como un

sistema en cada una de las dependencias con el fin de realizar las promociones de ascenso de los Servidores Públicos y autorizar los cambios y permutas del mismo. ⁷

En México debe existir un reglamento de escalafón en cada dependencia, en coordinación con el sindicato de la misma y con una Comisión Mixta de Escalafón.

El sistema de escalafón, sin embargo, está reglamentado sólo para el personal de base que tenga 6 meses ocupando el puesto o la plaza determinada. Pasando ese período tiene derecho a un ascenso a una plaza superior inmediata a la que ocupa. El ascenso se realiza a través de un concurso en el cual, se conjugan los siguientes aspectos:

- A). Los conocimientos. El personal debe tener el conocimiento adecuado para la realización de las funciones del puesto a ocupar.
- B). La aptitud. Debe tener facilidad para realizar las funciones que competen al puesto.
- C). La actitud. Debe siempre mantener una actitud positiva en el desempeño de sus funciones. Esto lo puede demostrar con la disciplina y el buen comportamiento.

La antigüedad siempre ha sido un factor indispensable en el escalafón, pues tiene más derechos el que mayor tiempo tiene en el trabajo. Esto, sin embargo, atrae problemas porque muchas veces el Servi

dor Público con mayor antigüedad llega a perder la actitud positiva o está falto de conocimientos y técnicas modernas que se aplicarían al nuevo puesto. De ahí que la antigüedad debe ser sólo un elemento de apoyo para la toma de decisiones en los ascensos.

La Dirección General del Servicio Civil tiene como principal tarea la implantación de sistemas escalafonarios funcionales e intercomunicados. Para esto, se han instrumentado las bases, como son: el Tabulador General de Sueldos y el Catálogo General de Puestos con sus grupos y ramas respectivas, buscando así una estructura de carácter vertical en la que sea la capacidad de quien aspira al puesto el punto determinante para el ascenso, y no así la antigüedad como se ha venido dando en el sistema escalafonario tradicional basado en el Catálogo de Empleos de la Federación, y por ende, en las categorías presupuestales.

7.8. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Capacitación y adiestramiento son dos factores que se encuentran vinculados a la educación, y ésta es, para todo ciudadano, la puerta para su mejoría y bienestar, tanto económico como social. Es para todo Servidor Público la base para el mejor cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

La capacitación es un subsistema de la educación que "...consiste en impartir una enseñanza adecuada con fines de preparar y perfeccionar a trabajadores y empleados, convirtiendo sus aptitudes y facultades innatas en capacidades efectivas para el mejor desarrollo

de sus labores." 8

Esto es, con la capacitación se canalizan positivamente los conocimientos, la experiencia y las aptitudes del Servidor Público, otorgándole a su vez posibilidades de ascenso, debido a que van aumentando sus propios méritos.

El adiestramiento, por su parte, es un complemento de la capacitación. Es otro de los factores importantes para la superación del Servidor Público porque le ayuda a perfeccionar las técnicas utilizadas, logrando con ello, una mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Lo que en nuestro País se ha hecho en materia de capacitación administrativa ha sido muy importante, porque cada vez se adquiere mayor conciencia de su necesidad. El ex-Presidente Luis Echeverría Álvarez dictó varios acuerdos encaminados a promover la capacitación administrativa de los Servidores Públicos y mantener una coordinación con el ISSSTE. Por su parte José López Portillo autorizó un programa para mejorar la Administración de Personal y actualizar sus conocimientos haciendo funcionar el Centro Nacional de Productividad (CENAPRO) y el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra para la Industria (ARMO), al igual que la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, constituida para auxiliar a las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento y el Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACERT) entre otros.

8. Carlos Martínez, OP. CIT., P.7.

En nuestra Administración actual los avances se han contemplado con la marcha de los Sistemas Nacionales de Capacitación.

En otros Países, el Servicio Civil cuenta con un colegio específico, como es el caso de Francia, que con su Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) prepara empleados públicos para su ingreso a la clase administrativa, con su programa de actividad de tres años y requisitos de ingreso exigentes. Así, en México, el señor Carlos Martínez Rivas hizo un proyecto de crear la ENAP como un órgano dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

En su proyecto, dicha escuela, como la de Francia, se encargaría de preparar y capacitar al Servidor Público para el desarrollo óptimo de sus funciones. La escuela funcionaría, por un lado, como centro de reclutamiento y selección, y por el otro, como centro de enseñanza e investigación.

Así es como lo expresa el citado autor al afirmar que "el INAP, y la ENAP, deben incorporarse como mecanismos de apoyo al Sistema Interno de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal y convertirse en institución clave para auxiliar al órgano rector del servicio civil existente o que se establezca en el futuro."⁹

También en Inglaterra, hace pocos años, la Comisión Fulton sugirió en sus estudios la creación del Colegio del Servicio Civil, cuyo principal fin es ampliar la formación del Servidor Público de alto

mando, impartiendo cursos de adiestramiento, y fomentando a su vez, la investigación. Esto, sin entorpecer las funciones propias de cada dependencia sobre la capacitación. El Colegio fue creado, sin embargo, el 90% del adiestramiento se realiza en los propios Departamentos, ya que el Colegio tiene como objetivo primordial el de obtener instrucciones que apoyen a la capacitación parcial.

7.9. ESTIMULOS.

Estimular al Servidor Público es un factor que desde hace va algún tiempo se ha considerado indispensable en la Administración de Personal para un alto rendimiento del mismo en el desempeño de sus labores, ya que de los incentivos que se otorguen al trabajador depende que éste mantenga una actitud positiva en el trabajo.

Al respecto, se ha pensado en un sistema de calificación de actuación, a través del cual, se pretende evaluar al empleado y reconocerle su desarrollo con compensaciones adicionales.

La capacitación también forma parte del sistema de estímulos, debido a que el personal desea estar mejor capacitado por su propio bienestar y superación, aspecto que le motivará a ser cada día mejor y dar lo más que pueda de sí.

Las vacaciones son otro elemento indispensable que hay que cuidar para tener al personal satisfecho de prestar sus servicios. Se ha hablado de vacaciones escalonadas a fin de que no haya más de dos empleados en un solo departamento en período de vacaciones, pero a veces esto no es posible debido a las cargas de trabajo. De

cualquier forma, vacaciones simultáneas o escalonadas, lo importante es que el Servidor Público las tome de acuerdo a sus necesidades y deseos y no de acuerdo a imposiciones, como a veces suele ocurrir.

Es por lo anteriormente expuesto, que una de las acciones de la Dirección General del Servicio Civil es reforzar con estímulos la actitud positiva del Servidor Público, y no sólo reforzarla, sino mantenerla a través del sistema de evaluación mencionado.

7.10. NORMATIVIDAD.

Hasta este momento se ha mencionado la importancia y el funcionamiento del Servicio Civil en nuestro País. Sin embargo, se ha omitido lo referente a su legislación por tratarse de un aspecto de mayor trascendencia, razón por la cual, se trata en el presente apartado.

El Sistema de Servicio Civil debe ir acompañado de lineamientos jurídicos que le den autoridad y responsabilidad para actuar en determinada esfera y evitar el fracaso, como ocurrió en El Salvador, en que la Dirección de Personal, a la cual le competen los asuntos relacionados al Servicio Civil, no tuvo la autoridad necesaria para contar con las bases legales al no existir ninguna ley que le sustentara.

Es por ésto que en México se deben hacer los estudios adecuados para expedir una ley específica del Servicio Civil de Carrera o reforzar y complementar las leyes existentes que fungen en mate-

ria de Servicio Civil, como son, entre otras: La Ley del ISSSTE, (que de hecho, acaba de ser reformada) y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los puntos que deben analizarse cuidadosamente para reformas, ampliaciones o introducciones, serían:

- A). Normar al personal de confianza
- B). Asegurar la permanencia en los niveles operativos
- C). Basificar hasta el nivel de jefe de departamento
- D). Hacer funcionar los sistemas escalafonarios funcionales e intercomunicados
- E). Reforzar la selección de personal, ampliando los centros de reclutamiento
- F). Canalizar la capacitación a través de la Escuela Nacional de Administración Pública propuesta
- G). Otros

Con introducciones a la Ley sobre estos aspectos o, en su caso, con la expedición de una Ley del Servicio Civil de Carrera, que derogue las disposiciones existentes al respecto, se tendrán mejores resultados para la implantación del sistema del Servicio Civil de Carrera en México.

Un esbozo de la Ley de Servicio Civil de Carrera sería el siguiente:

LEY DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

TITULO I : SOBRE EL SERVICIO CIVIL.

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

Con artículos sobre:

- Definición del concepto del Servicio Civil de Carrera
- El ámbito de aplicación. Enunciar el tipo de Servidores Públicos a quienes les corresponde la Ley
- Los Servidores Públicos que no se sujetarán a la misma
- Los órganos responsables del funcionamiento del Sistema: la Dirección General del Servicio Civil, la Escuela Nacional de Administración Pública y la Comisión Intersecretarial

TITULO II : SOBRE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**CAPITULO I. SERVIDOR PUBLICO.**

Con artículos sobre:

- Definición del concepto de Servidor Público
- Diferenciación del personal de base (de jefes de departamento hacia abajo) y de confianza
- Definición de Servidor Público de Alto Mando

CAPITULO II. INGRESO AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Con artículos sobre:

- Requisitos para ingresar al sistema de Servicio Civil de Carrera
- Nombramiento. Indicar quién está facultado para expedirlo y especificar los tipos de nombramiento que existen: temporal o definitivo
- Diversas formas de reclutamiento, así como centros de reclutamiento. Funcionamiento

- Tipos de exámenes a los que se deberán sujetar los candidatos. Organismo de su competencia
- Formación inicial. Especificar en qué condiciones se debe dar el período de prueba de un año, así como las calificaciones a que deberá sujetarse el Servidor Público de nuevo ingreso

CAPITULO III. PROHIBICIONES, DERECHOS Y DEBERES DEL SERVIDOR PUBLICO.

Con artículos sobre:

- Prohibiciones del Servidor Público
- Derechos del Servidor Público
- Obligaciones del mismo

CAPITULO IV. REMUNERACION.

Con artículos sobre:

- La forma en que está estructurado el Tabulador General de Sueldos

CAPITULO V. CLASIFICACION DE PUESTOS.

Con artículos sobre:

- La estructura del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal
- Los Catálogos Institucionales
- Definición de grupos, ramas y puestos

CAPITULO VI. ESCALAFON.

Con artículos sobre:

- Ascensos. Sistema escalafonario (funcional e intercomunicado)
- Promociones
- Movilizaciones
- Permutas

- Condiciones y requisitos para el ascenso
- Forma de realizarse el concurso
- Calificación de méritos

CAPITULO VII. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Con artículos sobre:

- El derecho a la capacitación
- Las funciones de la ENAP, con respecto a la capacitación de los Servidores Públicos

CAPITULO VIII. INCENTIVOS.

Con artículos sobre:

- Vacaciones
- Sistema de calificación de actuación
- Compensaciones especiales

CAPITULO IX. CESE DE FUNCIONES.

Con artículos sobre:

- Causas de rescisión de trabajo
- Renuncia
- Forma en que deberá tomarse en cuenta el tiempo trabajado para efectos de carrera administrativa

TITULO III : SOBRE LOS ORGANOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

CAPITULO UNICO. FUNCIONES, OBLIGACIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS RESPONSABLES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Con artículos sobre:

- Funciones, obligaciones y atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil
- De la Comisión Intersecretarial
- De las oficinas de personal en las Secretarías de Estado. Su relación con respecto a la Dirección General

del Servicio Civil

- De la Escuela Nacional de Administración Pública
- Del órgano responsable de las apelaciones

TITULO IV : SOBRE LAS PRESCRIPCIONES.

CAPITULO UNICO. PRESCRIPCIONES.

Con artículos sobre:

- Derogación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado u otros ordenamientos legales
- Vigencia de la Ley de Servicio Civil.

7.11 RESUMEN.

En resumen de este capítulo, el órgano responsable de realizar los estudios que implementen el sistema del Servicio Civil de Carrera debe poner mucho énfasis en aspectos primordiales, como lo son:

- A). Estructurar un sistema de reclutamiento de Servidores públicos que cuente con fuentes como las Universidades y la Escuela Nacional de Administración Pública.
- B). Establecer métodos de selección de acuerdo al análisis previo del puesto, es decir, en base al Catálogo General de Puestos. Esto es un aspecto que debe ser tomado en cuenta por la unidad de selección, que será quien proponga diferentes opciones a la dependencia donde exista la vacante.
- C). Implantar evaluaciones constantes al Servidor Público para el otorgamiento de estímulos más justos, a

través del sistema de calificación de actuación, en el cual se evalúa la actividad del mismo para reforzar y mantener su actitud positiva en el desempeño de sus actividades.

- D). Estructurar sistemas de capacitación y adiestramiento, con el apoyo también, de la ENAP.
- E). Establecer el sistema de escalafón funcional e intercomunicado y mantenerlo actualizado. Dicho sistema se deberá basar en el Tabulador General de Sueldos y en el Catálogo General de Puestos.
- F). Contar con un Banco de Personal, en el cual se tenga registrado al Servidor Público profesionalista, a fin de conocer en cualquier momento el tipo de personal con que se puede contar en un momento determinado.
- G). Elaborar un Catálogo de Ética, a través del cual, se den a conocer las normas morales que podrán ser atendidas por los Servidores Públicos.
- H). Reformar las leyes ya existentes con el fin de contar con las bases jurídicas necesarias para hacer funcionar al sistema de Servicio Civil de Carrera. Es decir, reformar acaso los artículos referentes al escalafón, la capacitación, el personal de confianza y otros.
- I). Instrumentar la Ley de Servicio Civil de Carrera.

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

Debido a la complejidad del aparato administrativo, es necesario y a la vez urgente, reformar nuestro actual sistema de Administración de Personal. El Gobierno, en el Programa de Reordenación Económica ha adoptado una serie de medidas para hacer frente al volumen considerable que ha tenido el gasto público, mismo que resulta insuficiente de cubrir porque los ingresos en el sector público son inferiores.

Estas medidas que se han establecido en la presente Administración son:

- A). Disminuir el crecimiento del gasto público mediante la austeridad del mismo.
- B). Reestructurar la Administración Pública Federal a fin de que el Servidor Público actúe con eficiencia y eficacia sujetándose a la disciplina y responsabilidad.
- C). Proteger el empleo.

Uno de los lineamientos a seguir para conseguir estos propósitos fue el de la creación del sistema del Servicio Civil de Carrera; sistema que ha sido estudiado a lo largo de la segunda mitad de este sexenio por la Dirección General del Servicio Civil.

El sistema del Servicio Civil de Carrera pretende implantarse en México buscando las condiciones y características propias de la sociedad misma. Por lo tanto, su desarrollo debe enfocarse a reducir, si no a eliminar, la corrupción que en alto grado existe en

el País, el falso concepto del burocratismo y el padrinazgo que ya no solo abarca a los altos niveles, sino que perjudica a todo el aparato administrativo, pues ya ni en los niveles medios - inferiores las nóminas se ven exentas de personal recomendado.

Así, estas características propias del México actual deben considerarse a fin de que el implantamiento del sistema de Administración de Personal que se busca le sea coherente para enfrentar y solucionar los problemas. Con esto, se cumple la primera hipótesis planteada en la introducción de este estudio:

En México, sí es factible la implantación del Servicio Civil de Carrera si es que se tienen en cuenta los elementos que deben conformarlo, es decir, una ley que regule al personal y un organismo que aplique dicha ley. También es factible si se fortalecen los aspectos propios de la Administración de Personal haciéndolos concordar con la realidad, como lo es la imperante necesidad de capacitación y desarrollo para hacer frente al burocratismo y la corrupción.

II

El Servicio Civil de Carrera contempla aspectos de capacitación y desarrollo, de incentivos, de selección adecuada, de clasificación de puestos y otros más que favorecen a la economía en la erogación del presupuesto de la Nación. Esto es, si el personal público es poco, pero eficiente, se obtendrán iguales o mayores resultados que los que actualmente se tienen. Es por eso que el Servicio Civil de Carrera debe componerse de personal capacitado y

motivado para obtener el máximo beneficio, porque sólo así, el presupuesto se sacudirá de pagar salarios a personal incompetente o con duplicidad de funciones; de pagar mano de obra extranjera; del pago de refacciones o reparación de maquinaria o equipo, que en muchas ocasiones, por negligencia o falta de instrucción del Servidor Público, se descomponen o trabajan con poco rendimiento; también del alto costo de papelería y útiles de oficina, que por inconciencia del personal se derrocha.

Así, al educar a este respecto al Servidor Público, se dará por consecuencia un ahorro en el gasto corriente del presupuesto.

La segunda hipótesis de este estudio se confirma con lo anteriormente escrito: Si se puede lograr un ahorro en el gasto público, pues al existir más capacitación, habrá mayor rendimiento. Entre más incentivos se otorguen al Servidor Público en el trayecto de su carrera, mayores condiciones habrá de actitudes positivas que, combinadas con la aptitud de cada Servidor Público, se generarán mayores beneficios para el Gobierno.

III

El sistema de Servicio Civil de Carrera proporciona al Servidor Público seguridad y estabilidad en el empleo. Esto es un factor determinante para mantener una actitud positiva en el mismo, ya que al eliminarse el temor de perder el empleo, la seguridad hará que las labores se efectúen eficiente y eficazmente por parte del Servidor Público.

La tercera hipótesis de este trabajo se cumple con esta idea, ya que si se puede tener del Servidor Público una eficiencia absoluta en sus funciones, sólo a cambio de librarse del fantasma que aterra a cualquier ciudadano: el desempleo, y es la carrera administrativa la que le libera de éste, si es que se realiza adecuadamente.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel
FRAGA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO
México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- 2.- Bosch García, Carlos
LA TECNICA DE INVESTIGACION DOCUMENTAL
10ªed.
México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982
PP. 69.
- 3.- Burdeau, Georges
INSTITUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
2 eme éd.
París, Institut Pédagogique National, 1963
PP. 248.
- 4.- Braibant, Gub. y otros
LE CONTROLE DE L' ADMINISTRATION ET LA PROTECTION DES CITOYENS
(ETUDE COMPARATIVE)
Bibliotheque de l' Institut International d' Administration
Publique - 3
París, Editorial Cujas, 1973
PP. 333.
- 5.- Carrillo Castro, Alejandro
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, TOMO II
2ªed.
México, Miguel Angel Porrúa S.A. Librero Editor, 1980
PP. 290.
- 6.- Carrillo Castro, Alejandro
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, TOMO III
México, Miguel Angel Porrúa S.A. Librero Editor, 1982
PP. 324.
- 7.- Castelazo, José
APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Adminis-
tración Pública, A.C., 1977
PP. 236.
- 8.- Comisión Fulton, y otros
EL INFORME FULTON. TRES ESTUDIOS SOBRE EL SERVICIO CIVIL BRITA-
NICO
Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973
PP. 355.
- 9.- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos
ASPECTOS RELEVANTES DE LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL DE LOS ES-
TADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA
Reporte Palacio Nacional
México, 1980
s/p.

- 10.- De la Madrid Hurtado, Miguel
CIEN TESIS SOBRE MEXICO
Partido Revolucionario Institucional
2^{ed.}
México, Editorial Grijalbo, S.A., 1980
PP. 116.
- 11.- De la Madrid Hurtado, Miguel
NACIONALISMO REVOLUCIONARIO. SIETE TESIS FUNDAMENTALES DE CAM
PASA
México, Edición de la Secretaría de Información y Propaganda.
CEN del PRI, 1982
PP. 129.
- 12.- Dimock Marshall, Edward y Dimock Ogden Gladys
ADMINISTRACION PUBLICA
Tr. Agustín Barcelona
México, Unión Tipográfica Editorial Americana, 1967
PP. 426.
- 13.- Dualth Krauss, Miguel
LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO. UN ENFO
QUE SISTEMICO
México, Instituto de Administración Pública, 1972
PP. 122.
- 14.- Dualth Krauss, Miguel
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO EN MEXICO
México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, 1970
PP. 205.
- 15.- Jiménez Castro, Wilburg
ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL
México, Fondo de Cultura Económica, 1971
PP. 420.
- 16.- Labergé, E.P.
ADMINISTRACION DE PERSONAL
Serie: Aspectos Humanos de la Administración No. 115
San José, Costa Rica, Escuela Superior de Administración Pú--
blica en América Latina, 1958
PP. 91.
- 17.- Lesage, Michel y otros
TRATADO DE CIENCIA ADMINISTRATIVA
- 18.- Mc. Farland, Dalton E.
LA ADMINISTRACION DE PERSONAL. TEORIA Y PRACTICA
México, Fondo de Cultura Económica, 1972
PP. 815.
- 19.- Marcué Pardiñas, Manuel y otros
PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO
Volumen 7
México, UNAM, FCPyS. Material didáctico, Edición no comercial
y exclusiva para usos académicos, 1955

- 20.- Martínez Rivas, Carlos
DOCUMENTO BASICO DEL PROYECTO DE LA E.N.A.P. "GABINO FRAGA"
México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Presidencia del Consejo Directivo, 1982.
- 21.- Moreno, Rodrigo y otros
LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO DE PERSONAL PUBLICO
Colección Seminarios No. 9
México, Presidencia de la República, CGEA, 1980
PP. 293.
- 22.- Muñoz Amato, Mario
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA II. RELACIONES HUMANA-
NAS Y ADMINISTRACION DE PERSONAL
2ªed.
México, Fondo de Cultura Económica, 1962
PP. 213.
- 23.- Nieto García, Alejandro
LA BUROCRACIA
- 24.- O'Glenn Stahl
PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION
7ªed.
London, Harper & Row, Publishers, New York, Hagerstown, San
Francisco, 1976
PP. 575.
- 25.- Ribas, J.J.
LES SERVICES DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE MONDE
J.J. Lebas
Bruxelles, Institut Internationale des Sciences Administrati-
ves
PP. 174.
- 26.- Roscoe C., Martin
ADMINISTRACION PUBLICA. ENSAYOS EN HONOR DE PAUL H. APPLEBY
Tr. Ramón Palazón Bertrán
México, Herrero Hermanos Sucursales, S.A., 1967
PP. 427.
- 27.- Sharkansky, Ira
PUBLIC ADMINISTRATION
4ªed.
USA Rand Mc. Nally
Chicago, College Publishing Company, 1978
PP. 386.
- 28.- Weber, Max
ECONOMIA Y SOCIEDAD
Tr. José Medina Echavarría y otros
2ªed. en español
México, Fondo de Cultura Económica, 1964
PP. 1195.

- 29.- Weber, Max
EL POLITICO Y EL CIENTIFICO
Madrid, Alianza Editorial, 1967
PP. 231.
- 30.- White, Leonard
INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
Tr. Florentino M. Torner
México, Compañía General de Ediciones, S.A., 1964
PP. 552.
- 31.- Yañez Campero, Salvador y Y. C. Valentín
LAS REMUNERACIONES A LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO
Cuaderno de Administración Pública No. 2
México, UNAM, FCPyS, 1986
PP. 138.
- 32.- Zorrilla, Pedro y otros
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
2°ed.
25° aniversario de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
México, UNAM, 1976
PP. 196.

LEGISLACION.

- 33.- CODE ADMINISTRATIF
Pouvoirs Publics
Collectivités Locales
Contentieuxs Administratifs
Quinziesime Edition, 1979.
- 34.- CODIFICACION DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA
Ecuador, Dirección Nacional de Personal, 1978
PP. 62.
- 35.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
México, Librería Teocalli, 1976
PP. 128.
- 36.- Trueba Barrera, Jorge
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO
10°ed.
México, Editorial Porrúa, S.A., 1982
PP. 500.
- 37.- LEY DEL ISSSTE.
- 38.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) del Artículo 123 Constitucional
México, Ediciones Andrade, S.A., 1963
"Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y Ley del ISSSTE"
PP. 977 a 1012-54.

- 39.- UNITED STATES CODE
1976 Edición
Suplemento III, 1979
Titles 1 - 18
- 40.- De la Madrid Hurtado, Miguel
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1982 - 84
Publicación PRI.
- 41.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESU-
PUESTO
Diario Oficial de la Federación
25 de enero de 1983.

CONFERENCIAS.

- 42.- Ciclo de Conferencias
CURSO DE ACTUALIZACION SOBRE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE
LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
México, Facultad de Derecho, UNAM
21 - XI - 77 a 02 - XII - 77.
- 43.- IEPES
PRIMERA REUNION PREPARATORIA DE CONSULTA POPULAR PARA LA PLA-
NEACION. MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
México, 24 de febrero de 1982.

HEMEROGRAFIA.

- 44.- REFORMAS AL CODIGO PENAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y FEDERAL
Diario Oficial de la Federación
5 de enero de 1983
PP. 3 a 5.
- 45.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESU-
PUESTO. ATRIBUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO CI-
VIL
Diario Oficial de la Federación
25 de enero de 1983
PP. 15.
- 46.- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION INTERSECRETARIAL DEL
SERVICIO CIVIL COMO UN INSTRUMENTO DE COORDINACION Y ASESORIA
DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL
DE CARRERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
Diario Oficial de la Federación
29 de junio de 1983
PP. 4 a 6.

47.- **REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL**
Diario Oficial de la Federación
19 de junio de 1984
PP. 264 a 267.