



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLAN**

**"LIMITACIONES JURIDICO-POLITICAS
DE LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL
DE CARRERA EN MEXICO"**



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PAULO JOSE LUIS TAPIA PALACIOS**

**STA. CRUZ ACATLAN, NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO
NOVIEMBRE 15 DE 1988**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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

PROLOGO

INTRODUCCION

I.	ASPECTOS CONCEPTUALES	1
I. 1.	Naturaleza del Estado moderno	2
I. 2.	Burocracia y racionalidad administrativa	5
I. 3.	Política y administración pública	11
I. 4.	Administración de personal público	17
I. 5.	Servicio civil de carrera	22
II.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL DERECHO COMPARADO	28
II. 1.	El servicio civil de carrera en Inglaterra	29
II. 2.	El servicio civil de carrera en Francia	33
II. 3.	El servicio civil de carrera en Estados Unidos	37
II. 4.	El servicio civil de carrera en América Latina	42
III.	MARCO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN MEXICO	49
III. 1.	La administración de personal público en la época precolombina	50

III. 2. La administración de personal público en la época colonial	53
III. 3. La administración de personal público en el México Independiente	57
III. 4. La administración de personal público en el México post-revolucionario	62
IV. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL REGIMEN JURIDICO POLITICO DE MEXICO	68
IV. 1. Prioridades nacionales y sistemas de reclutamiento de personal público	69
IV. 2. Movilidad sexenal de personal público y estabilidad política	74
IV. 3. Marco jurídico de la administración de personal público en México	80
IV. 4. La administración de personal público y la expectativa de instaurar el servicio civil de carrera	88
V. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PROYECTO DE INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO	99
V. 1. Racionalidad mínima de un sistema nacional de servicio civil de carrera	100

V.	1.1. Dependencias y entidades comprendidas en el sistema	103
V.	1.2. Clases y categorías incluídas en el sistema	105
V.	1.3. Derechos colectivos de los servidores públicos	107
V.	1.4. Órgano administrador del sistema	110
V.	1.5. Clasificación de puestos y plan salarial	113
V.	1.6. Selección y promoción escalafonaria	116
V.	1.7. Capacitación y adiestramiento	119
V.	1.8. Seguridad social y motivación	123
V.	2. El servicio civil de carrera en un sistema de partidos con alternancia en el poder.	126
	CONCLUSIONES	130
	BIBLIOGRAFIA	134

P R O L O G O

Como respuesta un tanto extemporánea a un compromiso contraído con la Universidad para la obtención de un título profesional, el de licenciado en derecho, hube de redactar, luego de una modesta investigación documental enriquecida con algunas vi encias empíricas, la presente tesis de grado.

Si bien con responsabilidad procuré sustraerme a la frivolidad de nuestro tiempo, el derramamiento indiscriminado de tinta, admito que me impulsó en esta empresa más el ánimo de cumplir con un deber estatutario que la inquietud de arrojar alguna luz en los dominios de la ciencia.

Comparto con José Ortega y Gasset: la convicción de que en un mundo como el de hoy, tan saturado de información y de signos, la actitud más piadosa y sensata de los hombres es la de no escribir cuando no se tiene la necesidad ética o científica de publicar ideas realmente originales y novedosas.

Hubiera querido por ello que alguna de estas dos necesidades constituyera el motor y la razón de ser de las notas que dan cuerpo a mi texto, no el imperativo inmediato de satisfacer un requisito académico.

Ojalá que pese a este pecado de origen, mis reflexiones sirvan al menos de punto de arranque para que otros compañeros se sumerjan con mayor rigor técnico en el examen de este tema, que a propósito pertenece a dos campos contiguos; la doctrina jurídica y la sociología política: "Limitaciones Jurídico-políticas de la instauración del servicio civil de carrera en México".

Sirva en todo caso este trabajo como parámetro de mi calificación profesional, merezca al juicio y a la conciencia de mis sinodales una nota aprobatoria.

Agradezco a todos los profesores que desde su respectiva - especialidad disciplinaria han contribuido a lo largo de varios años a mi formación técnica, política y humana. En especial doy testimonio de gratitud al Lic. Héctor Guevara Ramírez, quien - gentilmente tuvo a bien asesorarme para la elaboración de estas líneas.

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

Para el sentido común y aún para algunas corrientes ideológicas identificadas con el ascenso universal al poder de la tecnoburocracia, uno de los aspectos más vituperables del sistema político mexicano es la ausencia de carrera administrativa, el desplazamiento periódico de los servidores públicos de los niveles altos e intermedios de la Administración Pública Federal.

A los ojos del observador empírico el fenómeno, marcado por la renovación sexenal de los poderes federales, se reduce a un caprichoso reparto discrecional de los puestos públicos entre los miembros de la llamada "familia revolucionaria", mientras que a juicio de los preconizadores de la "razón técnica" es simplemente un signo de premodernidad incompatible con los nuevos tiempos.

Ante este panorama me propuse contribuir al esclarecimiento de los métodos y procedimientos que rigen el funcionamiento de nuestra burocracia, en particular determinar, más allá de la intuición y del juicio interesado, la razón de ser de la intensa movilidad vertical y horizontal de los altos cuadros directivos.

Al interés intrínseco del tema pronto se le sumó el hecho de que hasta entonces, como hasta ahora, no había sido objeto de un análisis sistemático preocupado por superar el nivel meramente descriptivo. En efecto, si bien las élites de la política mexicana han merecido desde siempre abundantes estudios sociológicos, en especial de parte de los analistas norteamericanos, en ningún ensayo se ha pretendido desentrañar la racionalidad de su existencia. Se han sugerido, sí, algunas "reglas" para orientar el criterio

de quien desea acceder a ellas, pero sólo eso.

Con la convicción pues de que era válido en términos científicos -en tanto no estaba agotada la materia de análisis- abordar el tópicó en una sencilla investigación documental, em- prendí la obra.

De entrada advertí, respondiendo a mi formación profesional, que el hecho, la ausencia de permanencia en el empleo en los nive- les ejecutivos de la administración pública, tiene una fundamen- tación jurídica, no es una medida ilegal: El artículo 89 consti- tucional, fracción II, es muy claro al prescribir entre las fa- cultades del Presidente de la República, la de "nombrar y remo- ver libremente a los demás empleados de la Unión -luego de seña- lar explícitamente a los de más alta jerarquía- cuyo nombramien- to o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitu- ción o en las leyes".

Bajo este último concepto desprendí su referencia implíci- ta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que como se sabe es aplicable en cuanto a reclutamiento y promo- ción escalafonaria exclusivamente a los trabajadores de base, los que desempeñan actividades fundamentalmente operativas. Así pues, el titular del Poder Ejecutivo Federal puede definir discrecional- mente la suerte del resto de la burocracia, la inscrita en el - apartado "trabajadores de confianza".

Posteriormente, ya para concluir la investigación, confirmé mi hipótesis de trabajo, me di cuenta, a partir del examen de - las diversas modalidades de reclutamiento de personal público y de su contrastación con el caso nacional, que la intensa movili- dad sexenal del personal directivo no es un hecho vanal ni gra- tuito, obedece a una lógica rigurosa: Es una importante variable

contribuyente de la estabilidad del sistema político mexicano, - un sistema de partido dominante sin alternancia partidista en el poder.

Sobre esta premisa me planteé los alcances y limitaciones, - en términos jurídicos y políticos, de la pretendida instauración del sistema de servicio civil de carrera en nuestro país, planteamiento que desarrollo en el último capítulo, el quinto, y que justamente constituye la parte medular de la tesis. Llego a esta fase luego de que doy espacio en el primer capítulo a un marco teórico que permite entender en sus líneas más generales el sistema de servicio civil de carrera; hago una revisión somera - en el capítulo segundo de esa institución en el derecho comparado; en el tercero realizo una retrospectiva histórica de la administración de personal público en México; y finalmente, en el cuarto, examino la racionalidad del sistema actual de administración de personal público a la luz de nuestro régimen jurídico político.

Con esta nota introductoria que pretende facilitar la lectura del texto, invito al inicio del enjuiciamiento crítico de mi trabajo.

C A P I T U L O I

ASPECTOS CONCEPTUALES

I.1. NATURALEZA DEL ESTADO MODERNO

I.2. BUROCRACIA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

I.3. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

I.4. ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO

I.5. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

I. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. NATURALEZA DEL ESTADO MODERNO

El Estado, con sus rasgos hoy conocidos, como una entidad plenamente diferenciada de la sociedad que la nutre, como un órgano del poder social que se sitúa por encima de la vida social, es un fenómeno de reciente irrupción en la edad de la historia; un fenómeno netamente moderno. (1) En efecto, hasta antes del triunfo de las monarquías absolutistas de la Europa Occidental sobre las aspiraciones terrenales de la iglesia, la definición de las fronteras nacionales impuesta al empuje expansionista de los imperios, y la creación de un poder central fuerte demoleedor de la acción desintegradora de los señoríos feudales, no existía el Estado como una unidad legítima de dominación, independiente en lo exterior y en lo interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y en lo territorial.

No es sino hasta la experiencia de organización estatal de la Europa de los Siglos XVII y XVIII, que pudimos advertir una clara distinción entre las diversas esferas de la vida social: lo religioso respecto de lo político, lo político de lo social, lo social de lo ético, etc. Para entonces, Estado y sociedad ya no son la misma entidad, lo público tiene una dimensión y lo privado otra.

Una lectura somera de algunos pasajes de la historia, permite constatar que las culturas del pasado no llegaron a confi

1. Cfr. Córdova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Editorial Grijalvo, 2a. Edición, México, 1976, p. 21

gurar una organización social y política que diferenciara nítidamente al aparato público de la sociedad civil, al gobernante del gobernado y a la autoridad del particular. En la China imperial, por ejemplo, según afirma Max Weber, Estado y sociedad se articulaban de esta singular manera: "Había por encima del poder intacto de las familias, los gremios y las corporaciones una capa delgada de los llamados funcionarios: los mandarines. El mandarín, es ante todo un literato de formación humanística, que posee una prebenda, pero que no está preparado él mismo en lo más mínimo, para la administración e ignora todo de la jurisprudencia, pues es ante todo un calígrafo que sabe hacer versos, conoce la literatura multiseular de los chinos y está en condiciones de interpretarla. A las realizaciones políticas no les concede la menor importancia. Los funcionarios no gobiernan, sino que sólo intervienen en los casos de agitación y en los incidentes desagradables". (2)

Para los griegos, el Estado era la sociedad misma, la "ciudad" en la que lo político y lo jurídico se identificaban con lo religioso y con lo moral, donde lo público y lo privado era una unidad homogénea. Esta confusión conceptual desprendida de la peculiar organización real de la polis del mundo clásico, está fielmente retratada por Aristóteles, cuando afirma, sin vacilar, que el actuar ético era actuar en la comunidad, que vivir éticamente era vivir como buen ciudadano y que la ética no era sino una parte de la política. (3)

En la edad media, según criterio de Hermann Heller, "Casi

2. Weber, Max. Economía y Sociedad, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición, México, 1974, p.1047

3. cfr. Córdova Arnaldo, Op. cit. p. 23

todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí hallábanse entonces repartidas entre los más diversos depositarios: - la iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados. Mediante el enfrentamiento, la hipoteca o la concesión de inmunidades, el poder central se vió privado de casi todos los derechos de superioridad, siendo trasladados a otros depositarios que, desde nuestro punto de vista, tenían carácter privado....., la misma jurisdicción que estamos acostumbrados a considerar como la función más privativa del poder estatal, había pasado en gran parte a manos privadas". (4) Este vacío de poder, expresado en una ausencia de soberanía hacia el interior, estaba agravado por una seria limitación de la competencia secular del monarca impuesta por la iglesia y los imperios.

Con el renacimiento, movimiento cultural que impregnó toda la gama de actividades inmanentes al hombre, comenzó a cobrar forma el Estado con sus perfiles modernos. Los reinados se convierten en "unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército, que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y con un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general". (5)

Las esferas pública y privada definen su naturaleza a partir de la traslación paulatina de funciones de la sociedad civil al aparato estatal. La organización formal y visible del Estado moderno, la administración pública, se configura cuando -

4. Heller, Hermann. Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, 7a. Edición, México, 1971, p. 142

5. *Idem* 145

los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en posesión pública y la capacidad de mando y coerción, antes derecho del individuo, se concentra en el príncipe como personificación del Estado. (6)

El crecimiento de las atribuciones de los órganos públicos exigió -como una elemental medida de organización- jerarquizar funciones, delimitar ámbitos de competencia. La clasificación en los niveles de mando se torna el instrumento más eficaz para lograr la independización de la unidad estatal, pues se fortalece el principio de autoridad al interior del Estado mismo y frente a la sociedad. Se crean funcionarios especializados, nombrados por el superior y económicamente dependientes que consagran su vida a la actividad pública.

Con el Estado moderno se da también una clara distinción entre el aparato estatal y el cuerpo de funcionarios, entre el cargo público y el titular. En efecto, el Estado y los servidores públicos tienen en la actualidad su propio patrimonio y su particular personalidad jurídica, lo que los hace ser, en la esfera del derecho, personas distintas.

Con la clara delimitación de los ámbitos público y privado -expresada en los contenidos del derecho-, y el crecimiento y -diversificación del aparato público nacen el Estado moderno y -la burocracia de nuestro tiempo.

2. BUROCRACIA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Como señalamos en el apartado anterior, con el crecimiento y diversificación del aparato público, como una modalidad de -dominación y una búsqueda de eficacia, nace la burocracia con -

6. Cfr. Idem 146

sus perfiles modernos.

Según el concepto popular, la burocracia es el empleo excesivo de trámites administrativos que impide las soluciones rápidas, o el apego estricto a los reglamentos traducido en ineficiencia organizativa. Sin embargo en esa creencia hay mas calor emocional que contenido conceptual, pues se finca más en la observación empírica de la disfuncionalidad que en la reflexión serena sobre el tipo ideal. (7)

Para Ignacio Pichardo Pagaza, "desde el punto de vista de la administración pública, la burocracia puede definirse como: - un cuerpo profesional de funcionarios y empleados organizados - en una pirámide jerárquica que operan bajo normas, reglas y procedimientos impersonales y uniformes, que trabajan para el Estado". (8)

Karl Mannheim define la burocracia como "el tipo de cooperación en el cual las funciones de cada parte del grupo han sido previamente ordenadas y establecidas y donde hay una garantía - de que las actividades planeadas, serán ejecutadas sin mayores tropiezos". (9)

Según criterio de Resser Pereira, "la burocracia es un sistema social racional en el que la división del trabajo está racionalmente realizada, teniendo en cuenta los fines buscados"(10) El término "racional" lo entiende como la manera más sen--

7. Cfr. Waldo, Dwight. Introducción a la Administración Pública, Editorial Trillas, 3a. Edición, México, 1978, P. 78

8. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública, t II, Editorial INAP, 1a. Edición, México, 1984, - P. 158

9. Citado por Chiavenato, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración, Editorial Mc Graw Hill, 1a. - Edición, México, 1984, 217

10. Idem 218

cilla y económica de alcanzar los objetivos con el mínimo esfuerzo.

Sin soslayar los trabajos de otros pensadores sobre la materia, sin duda es Max Weber, filósofo alemán, quien aporta mayores luces a nivel universal en torno al fenómeno de la burocracia. Afirma, como parte central de su tesis, que todas las sociedades están regidas por sistemas de dominación, identificados por dos elementos: a) un cuerpo de creencias que legitiman el ejercicio del poder, y b) un aparato administrativo que une al gobernante con el gobernado.

En su discurso teórico, existen 3 tipos de sistemas de dominación: la carismática, la tradicional y la legal, cada uno con su particular sustento legitimador. Al sistema de dominación carismática corresponde como "cuerpo administrativo" un reducido cuadro de seguidores; al sistema de dominación tradicional corresponde un peculiar cuerpo administrativo donde los funcionarios no alcanzan a distinguir entre la persona del gobernante y la posición pública; y al sistema de dominación legal -fenómeno de nuestro tiempo- corresponde la burocracia como aparato administrativo.

En el sistema de dominación legal, donde Weber centra su análisis, la legalidad se identifica con la legitimidad: los gobernados aceptan las disposiciones del gobernante no porque posea cualidades excepcionales, sino porque ocupa la posición de autoridad después de haber seguido un conjunto de reglas definidas y asociadas por ambas partes. (11)

Para Max Weber, la burocratización del aparato estatal se inscribe en la lógica del mundo occidental, lógica que encuentra

en el binomio racionalidad-calculabilidad no sólo una fórmula administrativa, sino todo un sistema de vida que hace de la búsqueda de la eficiencia un valor y un fin en sí mismo.

Al interior del Estado, la burocracia constituye un instrumento cuya razón de ser, no siempre satisfecha en el terreno real, es dar viabilidad y eficacia a la voluntad política. Como apunta Luis Aguilar, sociólogo mexicano, interpretando el pensamiento weberiano, "los funcionarios son los agentes de la racionalización y del cálculo gracias a su saber, este grupo de científicos, expertos, especialistas, técnicos, gracias a sus conocimientos probados de los comportamientos naturales y sociales, y gracias a sus conocimientos de las regularidades, correlaciones y tendencias de la naturaleza y de la sociedad, protagonizan justamente el cálculo de la factibilidad de los fines, es decir, la ponderación de la proporcionalidad entre los medios disponibles y los fines sociales, proyectados y deseados por la voluntad del gobierno monopólico y, además, transformados en legítimos socialmente al ser constituidos en norma legal de carácter universal homogéneo". (12)

Max Weber no definió la burocracia, prefirió enunciar sus características:

- a) La burocracia es una organización consolidada por normas escritas. Las reglas, decisiones y actos administrativos son formulados y registrados por escrito.

La burocracia tiene un carácter formal, pues su actividad procede de normas racionales, legales, escritas y

12. Aguilar, Luis. Política y Racionalidad Administrativa, Ediciones del INAP, 1a. Edición, México, 1982, p.46

exhaustivas, que definen exactamente las relaciones de mando y subordinación y distribuyen las actividades sistemáticamente, teniendo en cuenta los fines perseguidos.

- b) La burocracia es una organización basada en una división sistemática del trabajo. El ámbito de competencia de cada funcionario está claramente delimitado. Cada participante debe saber cual es su tarea, cuál su capacidad de mando y cuáles sus límites. La administración burocrática es realizada sin consideración a las personas. El poder de cada individuo es impersonal y deriva del cargo desempeñado.
- c) La burocracia es una organización que establece los cargos según el principio jerárquico, es decir, cada cargo inferior está bajo el control y supervisión de un cargo superior.
- d) La burocracia es una organización que fija reglas y normas técnicas para el desempeño de cada cargo, de ahí la necesidad de buscar personas calificadas que se desempeñen con apego a ellas.
- e) La burocracia es una organización en la cual la selección de las personas se basa en el mérito y en la clasificación y no en preferencias personales.
- f) La burocracia es una organización que se basa en la separación entre la propiedad y la administración: la propiedad corresponde al Estado y la administración al funcionario.

g) A fin de asegurar la libertad de la organización, la burocracia requiere que sus recursos estén libres de cualquier control externo, particularmente para fijar sus objetivos y escoger a su personal.

h) La burocracia es una organización que se caracteriza por la profesionalización de sus participantes. Para Weber, el funcionario tiene las siguientes características: es un especialista, es asalariado, su cargo es su principal actividad, su medio de vida; es nombrado por un superior jerárquico; su mandato es por tiempo indefinido; hace carrera dentro de la organización; no posee la propiedad de los medios de producción y administración, pues administra en nombre del Estado; es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la empresa, el Estado; como administrador profesional - tiende a controlar cada vez más la burocracia; y se comporta de acuerdo con las normas y reglamentos de la organización para alcanzar la máxima eficiencia. (13)

Naturalmente la descripción de la burocracia hecha por Weber corresponde a lo que él denomina el tipo ideal, el modelo más racional de funcionamiento del aparato público, donde las partes constituyentes, los insumos, están dispuestas y articuladas de tal forma que permiten la mayor eficiencia y eficacia al cuerpo total.

Los Estados que han adoptado como fórmula de administración de personal el sistema de servicio civil de carrera, tanto jurídica como políticamente, son los que más se ajustan en el terreno real a ese tipo ideal.

13. Cfr. Cita de Chiavenato, Idalberto, Op. cit. p. 130

3. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

Desde que el aparato público del Estado fue objeto particular de examen, con el ánimo de racionalizar su funcionamiento, - los teóricos sugirieron la práctica de "despolitizar" la administración pública.

La teoría de la división de poderes nacida con el liberalismo clásico y la concepción instrumentalista de la burocracia extraída apresuradamente del pensamiento de Max Weber, ofrecieron sustento a ese paradigma de las ciencias sociales. En efecto, la convicción de que el Poder Ejecutivo - a cuyo cargo está la administración pública - debe limitarse a "ejecutar" las disposiciones políticas del legislativo y el imperativo científico de que la eficiencia administrativa reclama neutralidad política, marcaron una dicotomía insalvable entre la política y la administración.

Sustancial contribución a este concepto hicieron ya de por sí los primeros trabajos que intentaban sistematizar el estudio de la administración pública. Woodrow Wilson, por ejemplo, afirmaba en su conocido artículo "El estudio de la administración":

"... la administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, no debe tolerarse que ella maneje las oficinas administrativas.

La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación particular de la

ley general es un acto de administración". (14)

Cuestionar la validez contemporánea del paradigma exige re-
visar el contenido semántico de los conceptos "política" y "admi-
nistración pública", esfuerzo que de entrada reclama una delimi-
tación de enfoques. La ausencia de precisión conceptual en la -
óptica con que se aborda el binomio, como se verá, ha sido con -
frecuencia fuente de equívocos y ambigüedades.

La política puede ser vista, en su sentido más general como -
la suma de aspectos que comprende la vida común, la "polis", la -
vida social en su conjunto (15); también puede ser conceptualiza-
da como la actitud de "los señores... cuyo poder de mando efecti-
vamente ejercido no procede de una delegación de otros señores", (16) -
y la de quienes aun estando en estado de subordinación jerárqui-
ca disponen de una amplia facultad discrecional -no en su senti-
do estrictamente jurídico, sino como poder de decisión derivado -
del puesto- para definir en la esfera pública valores a realizar.

La administración pública puede ser concebida como espacio -
material, como aparato público, como "la parte más ostensi-
ble del gobierno, ... el gobierno en acción ... el ejecutivo -
operante, el mas visible aspecto del gobierno" (17); asimismo co-
mo actitud científica: la de los servidores públicos que a través

14. Citado por Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administra-
ción Pública, t. I, Editorial Fondo de Cultura Económica, -
3a. Edición, México, 1986, p. 16
15. Cfr. Carrillo Castro, Alejandro, El Político y el Administra-
dor, en Cuadernos INAP, serie praxis, No. 23, Publicaciones -
del INAP, México, 1979, p. 8
16. Barenstein, Jorge, El Análisis de la Burocracia Estatal des-
de la Perspectiva Weberiana, Ediciones del CIDE, 2a. Edición
México, 1982, p. 53
17. Muñoz Amato, Pedro. Op. cit. p. 16

del cálculo racional persiguen satisfacer con la mayor eficiencia -diseñando medios idóneos para alcanzar los fines al menor costo- los valores políticos previamente establecidos.

Desde el primer punto de vista la administración es el conjunto de dependencias y entidades -cuando hay sector paraestatal- que integran el aparato gubernamental, mientras que desde el otro ángulo, una actitud técnica administrativa corresponde a los servidores públicos situados en posiciones operativas o de asesoría.

La generalidad del primer concepto de política, como "todo lo que concierne a la vida social en su conjunto", permite a Alejandro Carrillo Castro afirmar que todos en mayor o menor medida hacemos política. Desde esta óptima, todos los servidores públicos de los tres poderes, en sus diversos niveles de responsabilidad, electos y designados, por su sola condición ciudadana, su necesaria pertenencia a la "polis", están involucrados en el quehacer político. Con apego a la más elemental lógica, desde este criterio no cabe hablar de técnicos y políticos, de científicos -administradores- y de ideólogos.

Entender la política como una actividad valorativa de quienes por su posición en el aparato público tienen un amplio poder hipotético de decisión, nos conduce a un razonamiento distinto. Si bien tampoco podemos establecer una clara demarcación entre administradores y políticos, si podemos afirmar que algunos servidores públicos, los de mandos directivos, desempeñan actividades más típicamente políticas que otros, los de la base de la pirámide burocrática que tienen menores atribuciones y están limitados a dotar de eficiencia a los mandatos ajenos.

Una amplia facultad discrecional supone, entre otras cosas, capacidad de decisión y negociación con agentes de poder en rubros de significativo impacto social, y aptitud legal para dictar en la esfera administrativa normas generales, abstractas y obligatorias. Esta facultad, no necesariamente sancionada jurídicamente, crece paralelamente con el nivel jerárquico.

Hecho el examen semántico encontramos que la pretendida neutralidad política de la administración pública, resulta hoy día un sinsentido. En el fondo del planteamiento subyace la idea de que el ejercicio de la política es privativo del Poder Legislativo, mientras que al Ejecutivo corresponde exclusivamente dotar de materialidad, con eficiencia técnica, a las disposiciones normativas del Congreso.

Validez histórica tendría la tesis dualista excluyente en un Estado gendarme, con un Ejecutivo débil provisto de un catálogo reducido de atribuciones: limitado su papel a mero garante del estado de derecho, restringido sería también, en efecto, su espacio político.

Pero en el Estado contemporáneo, donde las mismas cámaras y los partidos políticos han sido desbordados como agentes privilegiados de la decisión y la negociación políticas en favor del ejecutivo, la pureza técnica de los servidores públicos en los mandos altos e intermedios resulta una ficción.

Hasta principios de siglo, las directrices fundamentales del Estado, su orientación ideológica cotidiana, "encarnaban parcialmente los distintos proyectos que eran avalados por la participación ciudadana en el foro legislativo" (18)

18. Reyes Heróles, Federico. Transfiguraciones Políticas del Estado Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, 1987, p.68

En ese entonces "los partidos por medio del legislativo negociaban políticamente aquellas acciones estatales que, por vía normativa, pudieran sujetar la acción gubernamental". (19)

El ritmo de la vida moderna fue exigiendo paulatinamente la definición de políticas fundamentales que ya no pudieron resistir la sanción de cámaras y partidos. La intervención del Estado en la economía, marcó el tránsito de una etapa a otra: la inevitable cesión de atribuciones políticas de la esfera legislativa a la esfera administrativa. Como afirma Federico Reyes Heróles:

"La administración se politizaría y el poder burocrático de negociación entraría al negocio político por la puerta de atrás. Política es ahora administración de aranceles y, por lo tanto, la negociación con grupos de poder; administración de educación y con éste conocimiento de los grupos de presión cultural; administración del espacio y por ello relación con los terratenientes; administración de la energía y por lo tanto, negociación política con trust, carteles, etcétera". (20)

Posición compartida por Manuel Camacho Solís, quien afirma con mayor concreción:

"Un director general de un organismo descentralizado al pretender la máxima expansión para su empresa, negociar con el sindicato, reordenar las posiciones de influencia interna con el personal de confianza, negociar con la banca internacional, distribuir los grandes contratos de construcciones, instalaciones y aprovisionamientos, hacer declaraciones públicas y alzar adelante sus proyectos ante los secretarios de Estado y

19. Idem. 69

20. Idem. 70

el Presidente, sin duda realiza funciones políticas" (21)

La nueva situación política no sería sólo de facto, también encontraría consagración jurídica: "El reglamento y la facultad para reglamentar, que de hecho es legislar en tanto que se producen normas generales, abstractas e impersonales, por ejemplo en materias como seguridad o tránsito, vivienda, educación, comunicaciones, urbanización, etcétera, es una de las más poderosas armas que han sido concedidas a la administración pública." (22)

La conceptualización de la administración como instrumento de la política, no puede significar hoy día supeditación técnica del aparato burocrático a las disposiciones políticas del --congreso. En menoscabo o no de la democracia, a nivel universal tanta o más política se hace en las instancias altas e intermedias de la administración pública, que en las cámaras legislativas.

Lo anterior no invalida que por salud del aparato estatal debe anteponerse una actitud política a una actitud administrativa -típicamente racionalista técnica-, pues sin que suponga divorcio entre las fases, antes de garantizar eficiencia en la consecución de los fines, deben definirse los valores a realizar. Siguiendo a Luis Aguilar, estudioso de Max Weber: antes que razón, vida:

"La política está en conexión directa con la vida, es la vida social, la expresión antonomástica de la vida social. La

21. Camacho Solís, Manuel Los Rudos Históricos del Sistema Político Mexicano, en Revista Trimestral Foro Internacional No. 76, Colegio de México, México, 1977, p.620

22. Reyes Heróles, Federico. Op. cit. p.72

política nace de la vida social y de sus condiciones productivas y discursivas. Nace dentro de las relaciones materiales de producción y distribución, expresadas y validadas por discursos. Dentro de este campo, las necesidades vitales insatisfechas o satisfechas se vuelven sentimientos y expectativas, pasiones y fines, fuerzas sociales de lucha, fuerzas sociales de revolución y conservación, de revuelta y antidefensa... la política traduce la vida vivida en lucha por esta o por otra organización social de la producción y del discurso" (23)

Actividad complementaria y necesaria de la política, la técnica administrativa la aborda en estos términos:

"El funcionariado, en cambio, como conjunto de actores de la racionalización, trabajan con referencia a la política vital y en función de ella. Racionalizadores de la vida social, disciplinan la necesaria expresión de la vida, la política, reorientando su intencionalidad vital en finalidad factible, canalizando la energía de las demandas y de los deseos hacia metas y programas operativos, utilizando y organizando los recursos y las fuerzas palpitantes en un conjunto de medios idóneos y eficaces, calculando de antemano los costos y los beneficios de las acciones, evitando las consecuencias no queridas, evaluando críticamente los resultados" (24)

4. ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO

La Administración de personal como tantas otras ciencias tuvo en la esfera privada su campo primario de desarrollo. No podía ser de otro modo: mientras en las ya prósperas empresas

23. Aguilar, Luis Op. cit. p.48

24. Idem. p. 49

capitalistas del siglo XIX la salvaguarda del interés privado demandaba introducir esquemas de racionalidad para elevar índices de calidad y abatir costos, los Estados nacionales, limitados y contemplativos, apenas se ocupaban de garantizar la paz pública y el estado de derecho.

Hasta bien entrado el siglo XX, la propia dinámica del Estado, un Estado ~~crecientemente~~ intervencionista con independencia de su signo ideológico, exigió de gobernantes y de científicos sociales atender desde su particular óptica la composición y funcionalidad del aparato público.

El imperio de la legalidad, componente esencial de la legitimidad del Estado moderno, ya no pudo cubrir por sí solo el contenido ideal de la acción estatal. Un nuevo elemento se agregó como imperativo social : la eficiencia.

En efecto, como afirma Duhalt Krauss en referencia al mundo de hoy:

"El ciudadano, el contribuyente, ya no solamente reclama que la administración sea legal; esto es, que los actos de los órganos del Estado se ajusten a la ley y no sean arbitrarios; sino que exige que la administración sea eficiente, que obtenga el mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone para alcanzar los objetivos". (25)

Nutrida de los paradigmas de la administración privada y al amparo de las nuevas exigencias del aparato estatal, surge

25. Duhalt Krauss, Miguel La Administración de Personal en el Sector Público, Ediciones del INAP, 1a. Edición, México 1970, p. 13

la administración de personal público, "con la responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en el sector público, que se conocen despectivamente como burocracia". (26)

De la administración privada, particular influencia tuvo el pensamiento de Henri Fayol y de Friedrich Taylor, sustentado a principios de siglo. Fayol "sostenía que el personal de una organización trabajaría con alta productividad en la medida en que estuvieran definidos claramente los objetivos de la propia organización; que el trabajo fuera adecuadamente parcelado, es decir, dividido en grupos de personal, se organizaran a través del sistema de delegación de autoridad y, finalmente, que el personal tuviera una adecuada coordinación de sus actividades". (27)

Para Taylor "la administración de personal consistía en administrar científicamente el trabajo de las personas. Surgió de ese modo la teoría de la administración científica, que consistía en obtener la más alta productividad del trabajo humano por la vía de estudios de eficiencia, organización y métodos y, en particular de tiempos y movimientos". (28)

La importancia de la administración de personal en toda empresa humana, pública o privada, se manifiesta desde la definición misma expuesta por los estudiosos de la materia:

Para Pedro Muñoz Amato: "toda administración es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos humanos. (29)

26. *Ibidem*, 14

27. Citado por Pichardo, Ignacio. *Op. cit.* p. 164

28. *Ibidem*

29. Muñoz Amato, Pedro. *Op. cit.* t. II, p. 11

La extensión del concepto queda descrita en estos términos:
"La administración de personal como núcleo de la administración pública consiste en la selección, educación y organización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible, al cumplimiento de las finalidades del gobierno". (30)

Dale Yoder expresa que la administración de personal: "Es la designación de un extenso campo de relaciones entre los hombres, relaciones humanas que existen por la necesaria colaboración de hombres y mujeres en el proceso de empleo de la industria moderna". (31)

Con más precisión, M.J. Jicius afirma que: "Administración de personal es el campo de la dirección que se ocupa de planear organizar y controlar las diversas actividades operativas que consisten en obtener, desarrollar, mantener y utilizar la fuerza de trabajo con la finalidad de que los objetivos e intereses para los cuales el organismo está establecido, se obtengan tan efectiva y económicamente como sea posible, y a la vez los objetivos e intereses de la fuerza de trabajo sean servidos en el más alto grado". (32)

Definiciones de contenido semejantes son vertidas por investigadores de la administración pública. Leonard D. White señala que "las grandes tareas de la administración de personal son las de encontrar y conservar hombres y mujeres idóneas, y ayudar a la dirección y mantenimiento de condiciones de trabajo bajo las cuales puedan dar el máximo de sus potencialidades"(33)

30. Idem. 12

31. Citado por Amaro, Raymundo. Administración de Personal, Editorial Limusa, 1a. Edición, México, 1981, p. 20

32. Idem 21

33 Citado por Muñoz Amato, Pedro. Op. cit. t.II,p. 13

Hebert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson advierten que "existe cierto número de importantes aspectos de la organización, que generalmente se estudian bajo el título de "Administración de Personal". En sentido amplio, puesto que toda administración se refiere a las personas y a su comportamiento, podría decirse apropiadamente que toda administración es administración de personal... la administración de personal, en sentido más restringido, se refiere principalmente al reclutamiento de empleados para la organización (incluyendo las promociones y transferencias de un cargo a otro), con la separación de los empleados de la organización por medio del retiro, el despido o la renuncia; con el adiestramiento de los empleados, sus sueldos y jornales y su salud, seguridad y bienestar"(34).

Es el Manual de Administración Pública de la ONU donde con mayor claridad se define la importancia de la administración de personal. En el capítulo referente al servicio civil de carrera se consigna: "exigencia principal en el servicio público es por tanto la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañada de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un

personal competente es la condición sine quanon de un servicio público eficaz". (35)

La administración de personal público, según se infiere de los tratadistas citados, es un esfuerzo institucional por introducir racionalidad técnica en el manejo de personal, cuya finalidad última es elevar los niveles de eficiencia en el servicio público.

5. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Desvincular la suerte del aparato burocrático de los vaivenes de la política partidista y establecer una clara distinción entre el patrimonio público y el privado, fueron las razones fundamentales que inspiraron la instauración de sistemas de servicio civil de carrera en la mayoría de países de la comunidad internacional.

El crecimiento y diversificación del organismo público, tanto en Estados de economía planificada como en Estados de libre empresa, hizo indispensable la introducción de criterios de racionalidad técnica en el manejo de la burocracia.

La complejidad de las nuevas tareas públicas hizo inoperante su encomienda a la mera voluntad política. Como se consigna en el Manual de la Administración Pública:

"Cuando un país adopta métodos tecnológicos modernos para intensificar su desarrollo económico y social, los deberes del

35. Naciones Unidas. Manual de Administración Pública, Publicaciones de la ONU, 1a. Edición, Nueva York USA, 1961, p.41

gobierno se hacen tan complejos que no pueden quedar confiados a manos incompetentes. Es preciso contar con personas profesionalmente preparadas y competentes para ocuparse de materias arduas sumamente especializadas, como, por ejemplo, investigación y análisis social, gestión financiera, construcción de puentes y presas, desarrollo industrial o administración de los servicios de vivienda y bienestar social, salud, educación y agricultura. Un servicio civil de carrera basado en el mérito y la idoneidad es el elemento esencial de una administración pública moderna". (36)

En el mérito técnico, como criterio de ingreso, permanencia y promoción escalafonaria, reconocen los tratadistas de la administración pública el principal elemento de un sistema de servicio civil de carrera.

Duhalt Krauss afirma que "El servicio civil de carrera se basa en el mérito y la idoneidad, garantiza seguridad en el servicio y oportunidad de ascenso, esto es, permanencia y progreso a quienes lo merezcan. Otorga garantías de continuidad y oportunidad de promoción, que son indispensables para que el empleado público pueda servir con eficiencia". (37)

Raymundo Amaro, teórico dominicano, sostiene que el servicio civil es la "administración científica del personal civil de las instituciones públicas, donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa". (38)

36. *Ibidem*

37. Duhalt Krauss, Miguel *Op.cit.* p. 70

38. Amaro Raymundo. *Op. cit.* p. 23

Los investigadores de la ONU con mayor contundencia señalan que "un servicio de carrera es el cuerpo no político, permanente de funcionarios, que forma la espina dorsal de una administración racional. Tal servicio para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo que tenga carácter vitalicio y que atraiga a personal de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base - del llamado principio del mérito, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometándose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales". (39)

En el plano macroadministrativo, como apunta Duhalt Krauss, "la preocupación fundamental de la administración de personal es el establecimiento de un servicio civil de carrera". (40)

A nivel universal esta modalidad de administración de personal representa la antítesis del llamado "sistema botín", - donde al partido vencedor en las elecciones corresponde la prerrogativa de disponer de todos los derechos y privilegios adscritos a los cargos públicos para distribuirlos entre sus correligionarios.

En Estados Unidos en particular "la cruzada en favor del principio del mérito -y del servicio civil de carrera- estaba basada en una reacción contra el bajo tono de la política local

39. Naciones Unidas. Op. cit. p. 42

40. Duhalt Krauss, Miguel. Op. cit. p. 65

en los decenios de la guerra civil. Tenía por objeto liberar a las instituciones republicanas de la grosera corrupción y deplorable ineptitud resultantes de la aplicación política de la fórmula "los despojos para los vencedores" (41)

Para sus detractores -prácticamente todos los profesionales de la administración de personal, el sistema de botín o despojo priva al gobierno de los servicios de los hombres más aptos pues las posiciones administrativas se asignan por afinidad ideológica, partidista o por identificación con grupos de poder al interior de la burocracia.

Una manifestación del principio del mérito es precisamente que garantiza continuidad y oportunidad de promoción. Sus aplicaciones procesales se centran en la protección contra la discriminación por afiliación partidaria, religión, raza, sexo, posición económica, status social o por cualquier otro motivo que no se refiera a la idoneidad. (42)

Para algunos autores como Pedro Muñoz Amato, la igualdad de oportunidades para optar profesionalmente por el servicio público es una expresión de la vida democrática: "la norma de que las oportunidades del servicio estén abiertas a todos los ciudadanos y se distribuyan equitativamente sin distinciones ajenas a la capacidad para servir al pueblo, es indispensable no sólo para hacer justicia a los individuos y fomentar prácticas democráticas, sino también porque así se aprovecha y estimula mejor al talento disponible." (43)

41. Waldo Dwight. Op. cit. p. 223

42. Cfr. Muñoz Amato, Pedro. Op. cit. t.II, p. 89

43. Ibidem

Según el criterio de los investigadores de la ONU, "la neutralidad política es un complemento esencial del sistema del mérito, pues garantiza que los funcionarios de carrera que han obtenido sus puestos por concurso, u oposición y han ascendido por méritos a las categorías superiores darán con absoluta imparcialidad al gobierno, cualquiera que sea su composición política, - asesoramiento, dictamen crítico y asistencia en cualquier materia que les competa. Además da a los ministros la seguridad de que bien acepten o no el dictamen de los funcionarios de carrera, su decisión final será lealmente aceptada y fielmente cumplida".(44)

Al respecto, cabe afirmar que la expresión "neutralidad política" resulta ostensiblemente desproporcionada, pues aún cuando en efecto los servidores públicos en esos sistemas están impedidos o limitados legalmente para participar en actividades electorales y partidistas - que no para ejercer su derecho político pasivo y activo -, quienes ocupan posiciones de dirección, - como ya expusimos, tienen un gran poder de decisión y por tanto desarrollar actividades típicamente políticas.

En el Estado contemporáneo, como ya afirmamos, el notable crecimiento de atribuciones del Ejecutivo ha hecho que gran parte de la actividad política sufra un deslizamiento a su favor - desde el Legislativo.

La amplia facultad discrecional -no necesariamente establecida en la ley- de que disponen los altos funcionarios de la administración pública, pone fuera de toda duda el carácter rigurosamente político de su actuación ante la sociedad civil.

La instrumentación del sistema de servicio civil de carrera demanda, según afirma el Doctor Fonseca Pimentel, (45) de dos elementos fundamentales.

1. Una ley básica de administración de personal de servicio civil; y
2. Un organismo responsable de su aplicación.

Como elementos subsidiarios, que en rigor forman parte del contenido de la ley, Duhalt Krauss (46) agrega:

- a) Un sistema de mérito en la selección inicial de personal
- b) Un sistema de promociones y ascensos.
- c) Un sistema de estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público.
- d) Un sistema de retiros.
- e) Un sistema de adiestramiento.
- f) Un sistema de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.

45. cfr. Fonseca Pimentel, A. La Administración de Personal en América Latina, Ediciones del ICAP, 1a. Edición, San José, Costa Rica, 1980, p. 8

46. cfr. Duhalt Krauss, Miguel. Op. cit. p. 68

C A P I T U L O I I

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL DERECHO COMPARADO

- II.1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
 EN INGLATERRA.

- II.2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN
 FRANCIA.

- II.3. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
 EN ESTADOS UNIDOS.

- II.4. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
 EN AMERICA LATINA.

II. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL DERECHO COMPARADO

1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA

Inglaterra es el país que por vez primera institucionaliza un sistema de servicio civil de carrera en el mundo. Se propone desde 1853 con las reformas de Mac Aulay garantizar la competencia y la idoneidad del servidor público en cada posición administrativa.

Desvincular a la burocracia del campo de la lucha partidista - se propusieron los ingleses desde un principio. Actualmente sólo unas cuantas posiciones cubiertas por el Primer Ministro, - los puestos de elección popular, los judiciales y los relacionados con la empresa pública, escapan a la regulación del servicio civil.

El servicio civil en Inglaterra presenta algunas características que le confieren singularidad:

- No existe una legislación especial que se ocupe de la materia. La política del servicio civil se define en una serie de "informes" que regulan aspectos específicos de la burocracia y que toman el nombre del Presidente de la Comisión. Así encontramos el "informe Macaloy", el "informe Nonthcote" el "informe fulton", entre otros.
- Existe un órgano central, la Comisión de Servicio Civil, que coordina el sistema general de Administración de Personal. Integran la Comisión cinco miembros designados por la Corona; se ocupa fundamentalmente de reclutar y seleccionar al personal y de asegurar la "neutralidad política".

- La Tesorería y el Departamento de Servicio Civil son los órganos contralores del sistema. Verifican que se cumplan satisfactoriamente las tareas públicas y controlan los movimientos y la remuneración de los funcionarios. - La Tesorería envía al Departamento de Servicio Civil todos los proyectos y, a su vez, el Departamento informa a la Tesorería los proyectos para obtener las reservas.
- Existe un tribunal de arbitraje que ventila las diferencias entre la administración pública y los funcionarios.

En cuanto al sistema de selección, el sistema inglés tiende a incorporar a la Administración a los que reúnen cualidades personales superiores a una amplia cultura general. Privilegian la cultura general sobre el conocimiento técnico porque parten del supuesto de que la especialización puede adquirirse a posteriori con la práctica cotidiana del oficio y con cursos especiales. (47)

La selección está regida por tres principios fundamentales:

- 1) La ausencia de favoritismos e influencia de partidos políticos.
 - 2) La ponderación de las cualidades humanas y el conocimiento general.
 - 3) La unidad en el órgano de selección, el Departamento del Servicio Civil. (48)
47. Cfr. Quiroga, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Ediciones del INAP, México, 1984, P. 114
48. Cfr. Chávez Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, Ediciones del INAP, 1a. Edición, México, 1985, P. 115

Entre las principales funciones del Departamento del Servicio Civil se encuentran: El manejo de personal que comprende selección, reclutamiento, promoción y políticas de seguridad social del servicio público; la introducción de técnicas administrativas para elevar la eficiencia administrativa; el control del sistema escalafonario; y el diseño y la instrumentación de las políticas de remuneración.

Acorde con su tradición aristocrática, en Inglaterra el servicio civil de carrera está constituido por categorías amplias, por clases generales:

- 1) La administrativa, encargada de las cuestiones básicas de orientación de las principales posiciones de dirección y de ayuda a los ministros, se recluta directamente de graduados de Universidad, pero también se nutre con más de 40% de promociones. Esta constituida por tres grados: Assistant Secretary, Under Secretary y Permanent Secretary. Por encima de esta clase sólo se encuentran los cargos de elección popular y los puestos cubiertos discrecionalmente por el Primer Ministro.
- 2) La clase Ejecutiva, auxilia a la Administrativa, ocupando posiciones intermedias e inferiores de dirección, y desempeñando funciones especializadas, tales como suministro de materiales, contabilidad, auditoría y estadísticas. Su reclutamiento normalmente entre los 17 y 19 años requiere por lo menos diploma de secundaria. Está integrada por cuatro grados, en orden ascendente: executive officer, higher executive officer, junior executive officer y chief executive officer.
- 3) La clase de oficinistas, la más numerosa, tiene por de-

ber llevar cuentas y estadísticas, preparar documentación, mantener expedientes, atender correspondencia y asuntos sencillos para el público. En general tareas auxiliares de las clases Ejecutiva y Administrativa. Cuenta sólo de dos grados: clerical officer y heger clerical officer.

- 4) La clase operativa, que comprende mensajeros, porteros, corseteros, telefonistas, etc., por la propia naturaleza de las tareas no exige mayor nivel académico.

Finalmente, junto a las clases generales, existen subdivisiones más especializadas: las clases departamentales, cuya extensión no pasa de algunos departamentos, como los inspectores de ventas internas. Las clases de profesionistas, científicos y técnicos; y el Servicio Exterior, Diplomático y Consular. (49)

Como se advierte, el reclutamiento y las carreras no se regulan por definiciones detalladas de tareas o cargos sino por categorías muy amplias de funciones, con sus correlativas cualidades personales.

Las promociones se dan entre clases y entre grados, con y sin exámenes, pero teniendo siempre como criterio el mérito técnico.

Inglaterra es de los países donde el reclutamiento está mejor engranado con el sistema educativo. Los requisitos de ingreso en las clases se han ajustado a la edad y preparación de los respectivos niveles escolares. Naturalmente la sincronización entre el sistema educativo y el servicio público está condiciona

da en varias formas: los ingresos no se obtienen automáticamente por graduaciones escolares sino por exámenes de la Comisión de Servicio Civil; se otorgan promociones sin requisitos académicos; y el gobierno prepara directamente en sus propios centros de adiestramiento a los empleados públicos.

Pese a la facultad que tienen los servidores públicos para agruparse generalmente en sindicatos, no tienen derecho a huelga. (50)

2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA

La de Francia es la burocracia contemporánea que más se apega al modelo Weberiano. Con gran tradición jurídica y administrativa, este país latino ha logrado configurar un aparato burocrático que ha permitido la continuidad de los programas públicos - aún en épocas de inestabilidad política.

En efecto, "con su edificio estatuario que establece con minuciosidad los derechos y las obligaciones de los funcionarios, sus reglamentos particulares que rigen los diferentes cuerpos, - su tabla de remuneraciones en la cual están clasificados todos - los empleados del Estado según una jerarquía estricta, sus procedimientos sabiamente ordenados, la jurisdicción administrativa - que resuelve los litigios entre el estado y su personal, la función pública francesa sorprende por la unidad y la lógica de su construcción". (51)

50. Cfr. Chávez Alcazar, Margarita. Op. cit., P.29

51. Secretaría de la Presidencia. La Administración y el Desarrollo de Personal Público, Ediciones del INAP, 2a. Edición, México, 1980, P. 9

Fundado sobre la razón y la lógica cartesianas, con el liberalismo clásico como fondo histórico, el sistema jurídico francés tiene especial cuidado en salvaguardar el interés del servidor público frente al poder estatal; los derechos y obligaciones de los funcionarios están solemnemente afirmados en la ley; cada cuerpo debe tener su estatuto personal con algunas sujeciones, pero también con garantías y un perfil de carrera; las remuneraciones quedan claramente establecidas por medio de una tabla indiciaaria que permite calcular instantáneamente el salario de un empleado; pero sobre todo el nuevo régimen es objetivo e igualitario, afirmando que todos los ciudadanos "tienen igual acceso a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, de acuerdo a su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos". (52)

Entre las notas características del servicio civil de carrera francés, destacan las siguientes:

- El reclutamiento y selección se basa en el concurso. Existe un concurso abierto a los estudiantes y un concurso interno reservado a los funcionarios con años de servicio público.
- Siendo un sistema de carrera el ingreso idóneo a la burocracia oscila entre los 25 y los 30 años.
- La capacitación administrativa tiene dos modalidades: la preparación previa a la incorporación al aparato burocrático en la Universidad; y la preparación en escuelas de administración pública para ascender en la escala jerárquica.

- Existe una élite de funcionarios: los altos funcionarios, es decir, los miembros de los grandes cuerpos de inspección y control -consejo de estado, corte de cuentas, inspección general de finanzas-, del cuerpo diplomático y cuadros superiores que egresan de la Escuela Nacional de Administración y de la Escuela Politécnica, que ocupan las posiciones de dirección, los espacios públicos de amplia facultad discrecional al interior del Estado.
- No existe un organismo central del servicio civil, sino una unidad, la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, adscrita al Primer Ministro que só lo coordina la política de personal; de esta suerte, la contratación de empleados y los incidentes de su carrera están sujetos en mayor grado al control de cada departamento y en menor proporción a la vigilancia central; el control departamental está limitado por el empleo de representantes del personal. De ahí la falta de integración. (53)

Al igual que en Inglaterra los trabajadores de las empresas nacionalizadas -electricidad, ferrocarriles, banca - no pertenecen al servicio civil.

Considerables núcleos de la burocracia, de niveles operativos y de marcada especialización, se encuentran también fuera del marco jurídico del Estatuto de Servicio Civil: los empleados auxiliares y los que ingresan por contrato.

Los empleados auxiliares son aquellos que no tiene aptitudes especiales y que se ubican en las categorías llamadas "de

53. Cfr. Quiroga, Gustavo. Op. cit. P. 114

ejecución"; se incorporan por contrato quienes disponen de aptitudes particulares, por lo general de alto nivel o de técnicas específicas. Ambos tipos de servidores públicos prestan sus servicios por tiempo cierto y determinado porque desempeñan actividades que el Estado no reclama permanentemente.

En cuanto al sistema de clasificación de los puestos públicos, Francia siguiendo la doctrina Europea tiene como parámetros al rango y a la condición personal.

A este respecto los expertos de la ONU afirman:

"La estructura de los sueldos depende de la estructura de la carrera, que a su vez es relativamente independiente de la estructura administrativa. En otras palabras, se adopta aquí la concepción del rango personal. Para conseguir este resultado se ha fundado todo el sistema sobre la noción intermediaria de 'cuadro'. El 'cuadro' es un conjunto de empleos que presencian entre sí una cierta analogía no en cuanto a las funciones, sino a la finalidad de las mismas, (por ejemplo, el cuadro de los administradores civiles incluye los funcionarios cuya actuación consiste en adaptar la labor administrativa a la política general del gobierno, preparar proyectos de ley, etc., aunque entre ellos existen diferencias de funciones: unos hacen estudios, otros dirigen una sección administrativa, etc). El cuadro se divide en 'grados' y el grado en escalones". (54)

El propio documento de la ONU enuncia los criterios de promoción escalafonaria en el servicio público:

"El ascenso de un escalón al superior depende de la antigüedad y de las calificaciones, pero se entiende que cualquier fun-

54. Naciones Unidas. Op. cit., P. 46

cionario de capacidad media no encuentra obstáculos. El ascenso de un grado al superior depende de la antigüedad en el grado, pero también del valor comparado de todos los aspirantes dado que el número de puestos en un grado es menor que el número de puestos en el grado anterior. (Se adopta el sistema del mérito, y una comisión escoge entre los aspirantes con base en la calidad de sus servicios y aptitud para desempeñar las funciones de más dificultad y responsabilidad que se les pueda atribuir)". (55)

Con las reformas introducidas en 1945 y 1946 al estatuto que rige el servicio civil se reconoció a los burócratas el derecho a sindicalizarse y el derecho a huelga. Sin embargo el ejercicio de este derecho queda prohibido para ciertos miembros del personal del Estado: es el caso de los militares -que tampoco tienen el derecho sindical-, pero también de los magistrados y de ciertos cuerpos de funcionarios que obedecen a un estatuto especial y que son responsables de tareas de orden público, como los cuerpos de policía. (56)

3. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Como una reacción a la política de personal practicada por los gobiernos que siguieron a la guerra civil de mediados del siglo XIX, significada por el reparto discrecional de los puestos públicos con criterio político, una cruzada en favor del principio del mérito fue impulsada por amplios sectores de la sociedad estadounidense.

El movimiento que en un principio estuvo animado sólo por el propósito de liberar a las instituciones políticas de la grosera corrupción y deplorable ineptitud resultantes de la aplica-

55. *Ibidem.*

56. Secretaría de la Presidencia. Op. cit. P. 13

ción política de la fórmula "los despojos para los vencedores", - culminaría años después en la institucionalización de un sistema de servicio civil. (57)

El Acta de Servicio Civil, promulgada en 1883, estableció desde entonces que la admisión a ciertas posiciones dentro de la administración pública sería solamente sobre la base de la competencia, acreditada en exámenes abiertos que probaran la habilidad del sustentante para el puesto. (58)

Entre las notas distintivas del servicio civil estadounidense se que rige su burocracia de hoy pueden citarse:

- No existe un estatuto general sobre el servicio civil, - por lo que la protección del personal se da a través de - varias disposiciones legales sin rango constitucional.
- Existe un órgano central que administra el sistema: La - Comisión del Servicio Civil que depende directamente del - Presidente y está integrada por tres miembros, cuya designación es ratificada por el Congreso; para limitarse eventuales criterios políticos, de los tres miembros no más - de dos deben ser militantes de un mismo partido. La Comisión es responsable de la administración de las principales funciones de personal, pero la operación directa está delegada en oficinas descentralizadas en cada dependencia, bajo la coordinación y asesoría de la Comisión.
- El reclutamiento se basa en capacidades especializadas, - por lo que el concurso no se realiza con una previa preparación. Los candidatos tienen que responder a cuestiones

57. Cfr. Waldo, Dwight. Op. cit., P. 223

58. Cfr. Chávez Alcázar, Margarita. Op. cit. P. 33

prácticas y precisas, según la especialidad del aspirante: economía, contaduría, estadística.

- La marcada tendencia a la especialización, aunada al creciente interés por las actividades técnicas y prácticas, - antes que la cultura general y la comprensión de conceptos, y el principio democrático de que la educación es - un derecho que cada niño adquiere al nacer han ido en detrimento de la calidad del servicio público, según asientan Mosher, Kingley y Stahl, investigadores estadounidenses.
- No existe un amplio sistema de carrera administrativa, - salvo en el caso de la diplomacia, sin embargo se observa una tendencia hacia éste por la introducción del reclutamiento basado en el mérito. (59)

Actualmente nueve criterios básicos, identificados con el principio del mérito, rigen todas las prácticas del personal público por mandato legal:

- El reclutamiento y la selección se definen considerando - habilidad, conocimientos y capacidad, en competencia justa y abierta.
- Trato equitativo a los empleados públicos sin tomar en - cuenta afiliación política, raza, religión, sexo y estado civil.
- Remuneración igual a trabajo igual, con incentivos y re - conocimientos al desempeño excelente.

- Altas normas de integridad, conducta y respeto al interés público.
- Eficacia y uso efectivo de la fuerza de trabajo federal.
- Retención de empleados que trabajan bien, corrección de los errores de los que trabajan inadecuadamente, y separación de los que no satisfagan los mínimos de productividad.
- Mejora del desempeño mediante educación y entrenamiento efectivos.
- Protección a los empleados contra actos arbitrarios, favoritismo personal o coerción política.
- Protección a los empleados contra represalias por revelación legal de información. (60)

Conceptualizar al mérito técnico como el principal criterio que garantiza eficiencia al aparato burocrático, ha conducido a una pretendida "neutralización política" del servidor público con programas de manifiesto contenido represivo. Las leyes Hatch de 1939 y 1940 prohíben a todos los empleados federales (clasificados o no, excepto los legislativos, judiciales y de confianza), pero también a los estatales y municipales que son pagados en parte con fondos federales, las actividades siguientes: ser candidato, delegado de convención, miembro de comité o funcionario de partido; organizar o dirigir manifestaciones, decir discursos, solicitar fondos o votos; y publicar declaraciones partidistas o

60. Cfr. Comisión Técnica Consultiva de Unidades de Recursos Humanos. Aspectos Relevantes de la Reforma al Servicio Civil en los Estados Unidos, México, 1980. P. 36

distribuir literatura del mismo tipo. (61)

Respecto al sistema de clasificación de los puestos públicos, Estados Unidos sigue el modelo llamado de "clasificación por deberes", inspirado en el principio de "igual remuneración por trabajo igual". Algunas de las características más señaladas de su funcionamiento son:

- a) La ley de clasificación (classification act.) establece una escala reglamentaria que consta de 18 grados, la cual se aplica a todos los puestos y cargos del servicio civil, define su nivel general de dificultad y responsabilidad y determina los límites del sueldo para cada grado.
- b) La Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos aprueba las especificaciones de cada clase de conformidad con los cuales se asignan los puestos similares a una clase determinada y sobre la base de los cuales se asignan a un grado los puestos de las distintas clases.
- c) A cada puesto se le asignan sus deberes respectivos y se ubica en su clase correspondiente.
- d) Se asignan los puestos a las clases y luego a los grados con el criterio de que el tipo de trabajo y el nivel de dificultad determina el nivel en uno y otro.
- e) Los departamentos (ministerios) administran su plan de clasificación bajo la supervisión del órgano central,

la Comisión del Servicio Civil. (62)

Aun cuando los empleados públicos pueden organizarse para algunos fines gremiales, no constituyen verdaderos sindicatos ni tienen derecho a huelga. (63)

4. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN AMERICA LATINA

El Servicio Civil de Carrera, como otras instituciones jurídico-administrativas, se forja en América Latina bajo la influencia del sistema norteamericano.

Sin embargo, aunque en menor medida, también nuestras naciones han recibido la influencia de la cultura organizacional de Inglaterra y Francia, particularmente Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

La combinación de factores endógenos y exógenos, en todo caso, ha hecho que cada país desarrolle su propia concepción del servicio civil.

Existen países que ya han comenzado a desarrollar en su aparato burocrático un sistema de servicio civil de carrera, basados en una Ley o estatuto de servicio civil y en un órgano central de personal, como Brasil, Perú, Costa Rica, Panamá, Argentina, Colombia, Ecuador y recientemente México. (64)

Confieren singularidad a nuestros sistemas las siguientes características:

62. Cfr. Naciones Unidas. Op. cit. P. 45

63. Cfr. Quiroga, Gustavo. Op. cit. P. 116

64. Cfr. Fonseca Pimentel, A. Op. cit. P. 5

- Movilidad de todos los altos funcionarios públicos en el momento del cambio de régimen político.
- No existe uniformidad en materia de títulos y salarios; no hay capacitación ni órgano central de personal.
- No hay propiamente un sistema de carrera administrativa. Existe una lista de títulos y salarios, pero no descripción de los puestos públicos. En gran medida hay inseguridad, pero también hay un grupo importante de técnicos que en la práctica gozan de seguridad y permanencia en el empleo.
- Cuando existe una ley sobre la carrera administrativa no se aplica.
- El reclutamiento del personal es con criterio político y sin previo examen o concurso. (65)

El análisis específico del sistema de administración de personal en los aparatos públicos de algunos países de América Latina dará mayor claridad al cuadro general expuesto.

BRASIL

Brasil es el país pionero de la modernización de la administración pública en América Latina. En 1936 inicia su reforma administrativa creando un órgano central -el Consejo Federal del Servicio Público Civil- para racionalizar su aparato burocrático.

En 1938 el Consejo se convirtió en el Departamento Administrativo. Cfr. Quiroga, Gustavo. Op. cit. P. 118

trativo del Servicio Público, de cuya labor administrativa surgiría un año después el Proyecto de Ley para la Promulgación del primer Estatuto de los Funcionarios Públicos. (66)

Así pues desde hace 52 años Brasil tiene una Ley de Servicio Civil y un órgano central encargado de administrar el sistema.

El hecho de que el Director General del Servicio Civil tenga casi rango de Secretario de Estado ilustra la importancia concedida a la administración del personal.

Aun cuando sólo una minoría de funcionarios -25% en 1970- son seleccionados bajo el sistema del mérito, la mayoría de las posiciones clave en todos los niveles jerárquicos se rigen por este criterio.

El servicio civil en Brasil tiene la peculiaridad de que no sólo permite movilidad vertical, ascensos escalafonarios, sino movilidad horizontal, cambio de unidad administrativa con respeto de derechos laborales.

Igualmente destaca en este país la amplia red de instituciones especializadas en la formación y el adiestramiento de funcionarios públicos.

PUERTO RICO

Puerto Rico es el segundo país de nuestra área geopolítica que crea un sistema de personal con arreglo a la moderna técnica administrativa. En efecto, en 1947 el Congreso sancionó la

66. Cfr. Fonseca Pimentel, A. Op. cit. P. 9

ley No. 345, la cual instituye la Oficina de Personal y la Junta de Personal, organismo este último de carácter jurisdiccional previsto para conocer y decidir las controversias surgidas entre los servidores públicos y el Estado. (67)

La Oficina de Personal, con una dirección unipersonal, es el órgano que supervisa y administra el sistema, y que define los criterios de reclutamiento, selección y clasificación de puestos, delegando en las unidades departamentales el nombramiento definitivo de los empleados públicos.

La administración descentralizada de importantes fases del sistema de administración de personal constituye, a la luz de la experiencia contemporánea, un acierto político y administrativo. Desprender de la esfera de atribuciones del órgano central la responsabilidad de tareas operativas permite a los ejecutivos concentrar esfuerzos en el diseño de políticas globales.

COSTA RICA

Costa Rica es el primer país centroamericano que institucionalizó un sistema de servicio civil.

Desde 1953 el Congreso promulgó el Estatuto de Servicio Civil, marco legal que permite la creación de dos órganos para administrar el sistema: a) La Dirección General de Servicio Civil; y b) El Tribunal de Servicio Civil.

A la primera se le asigna como ámbito de competencia garantizar la funcionalidad del sistema; al segundo dirimir las eventuales controversias entre el Estado y los servidores públicos.

67. Cfr. Amaro, Raymundo. Op. cit. P. 40

La Dirección General, siguiendo la práctica universal de las burocracias de hoy, constituye una unidad staff dependiente del Presidente de la República.

El Estatuto de Servicio Civil en Costa Rica define al mérito técnico como el criterio que determina el ingreso al servicio público; sin embargo no señala explícitamente de que manera la idoneidad para el cargo es acreditada. A diferencia de la Constitución brasileña no hace referencia a los exámenes públicos de competencia abierta. (68)

En cuanto a la promoción escalafonaria conforme a criterios técnicos, rasgo típico de un sistema de carrera, los alcances son limitados, pues la competencia abierta sólo funciona en los grados inferiores. Con todo, el marco legal permite la movilidad vertical y horizontal al interior del aparato público.

Destaca en el caso particular la importancia concedida a la capacitación y el adiestramiento de los servidores públicos.

Esta pequeña nación centroamericana tiene una de las más avanzadas instituciones de educación superior con especialidad en cultura administrativa: La Escuela Superior de Administración Pública Central (ESAPAC).

COLOMBIA

En 1957 Colombia estableció en su documento constitucional los principios básicos del sistema de servicio civil de carrera, cuya finalidad última sería racionalizar el aparato burocrático para elevar la eficiencia administrativa y garantizar el desarrollo del personal público.

68. Cfr. Fonseca Pimentel, A. Op. cit. P. 15

La administración del sistema corresponde desde entonces a dos órganos: La Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo del Servicio Civil. El primero se ocupa de la reglamentación del servicio público y el segundo de la dirección y eficiencia de las disposiciones en los distintos niveles jerárquicos.

Entre las características que distinguen en la formalidad jurídica al servicio civil en Colombia destacan: "La defensa contra la discriminación política, el requisito de la eficiencia y la imparcialidad en el desempeño de las funciones públicas, exigentes normas de carácter profesional y técnico, elevados preceptos morales, un sistema de aprobar exámenes, un período legal de prueba, un sistema de reclamaciones para resolver denuncias y acusaciones sobre mala conducta del empleado, reconocimiento del derecho que tienen los empleados para constituirse en sindicatos, cursos de preparación para la administración pública y un sistema de consideraciones profesionales cuando se procede a verificar ascensos, para las personas de reconocida competencia técnica o profesional". (69)

Sin embargo el sistema político no ha permitido materializar el modelo jurídico-administrativo: menos del 5% de los servidores públicos forma parte del sistema de carrera, por lo que los puestos en la burocracia se asignan predominantemente por afinidad ideológica con grupos de poder.

ECUADOR

En 1964 Ecuador adopta como modelo de administración de personal público al servicio civil, con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

69. Muñoz Amato, Pedro. Op. cit. T. II, P. 97

Como órganos centrales del sistema se constituyen la Oficina Nacional de Personal y la Junta de Reclamaciones. El primero para reglamentar y administrar las relaciones del Estado con los servidores públicos, y el segundo para dirimir sus controversias. (70)

Para ocuparse de las fases operativas del sistema se crea una Oficina Departamental de Personal.

Al igual que Colombia, país del que recibe gran influencia, Ecuador en su ley de la materia establece que el ingreso y la promoción en la burocracia se rigen por el criterio del mérito.

Con esta disposición se pretende dotar de estabilidad en el empleo al servidor público, sustrayéndolo de los vaivenes de la lucha por el poder.

Por su propio estado cultural, la capacitación y el adiestramiento no han registrado grandes avances en este país.

C A P I T U L O I I I

MARCO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN MEXICO

- III.1. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO
EN LA EPOCA PRECOLOMBINA.

- III.2. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO
EN LA EPOCA COLONIAL.

- III.3. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO
EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

- III.4. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO
EN EL MEXICO POSTREVOLUCIONARIO.

III. MARCO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN MEXICO

1. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN LA EPOCA PRECOLOMBINA.

La organización político-administrativa del pueblo azteca alcanzó niveles inusitados en su época. En efecto, aún cuando - no alcanzó a configurar un cuerpo permanente de servidores públicos, llegó a diseñar canales y fórmulas bien determinadas de acceso al poder público y ha jerarquizar con precisión las posiciones de mando en el órgano administrativo.

El desarrollo de su cultura es puesto de relieve por Antonio García Valencia, cuando afirma que "la expansión de los mexicanos no se debió a su actividad guerrera, sino que, siendo verdaderos genios de la organización y del método, lograron sus propósitos de hegemonía y unificación, gracias a su astucia económica, a su visión política, realizada con extrema paciencia que - combinaba todos los métodos conocidos de integración política, - parentesco, alianzas, amistad, pactos, libertad, autonomía, centralización, conveniencia económica, guerras, amenazas, etc."(71)

Según consigna el Códice Mendocino, 21 dignidades -posiciones honoríficas- y las jerarquías religiosa, militar, fiscal, -comercial, educativa y jurídica, entreveradas unas a otras y sometidas a los dos grandes poderes de organización, el administrativo y el ejecutivo, configuraban el complejo aparato estatal.

71. García Valencia Antonio. Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, Editorial Porrúa, 4a. Edición México, 1978, p. 31

Las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, estaban presentes, pero no en el modelo liberal de división de poderes, típico del Estado moderno. El poder ejecutivo, con el Tlatoani como autoridad suprema, no sólo ejecutaba las disposiciones normativas, sino que actualizaba el derecho y dictaba normas de conducta y de política.

De esta manera, el ejecutor hacía también las veces de legislador. (72)

El poder ejecutivo, sin embargo, no tenía el control inmediato de toda la incipiente burocracia, pues los cuadros intermedios y bajos pertenecían al llamado poder administrativo.

El ámbito de competencia de ambos poderes es descrito por Diego López Rosado, en estos términos:

"El poder ejecutivo partía del Tlatoani a través de sus ejecutores de órdenes, luego los generales, valientes, embajadores pochtecas, etc., para dar cumplimiento con lo ordenado, apoyado por el poder anterior -el administrativo- a través de guerreros, sacerdotes, directores de Tepuchcallis, comerciantes, copexquis, cargadores, etc." (73)

La función judicial, por su parte, no estaba encomendada a algún órgano específico independiente de las demás instancias de poder, pues, como apunta Friedrich Katz, "los jueces eran nombrados por el gobernante y procedían del calmécac, es decir, pertenecían a la nobleza. Tenían bajo sus órdenes -

72. Cfr. Idem 32

73. López Rosado, Diego. La Burocracia en México, t. I, Ediciones de la Secretaría de Comercio, 1ª. Edición, México, - 1980, p. 39

una especie de empleados de policía facultados para llevar a cabo las detenciones". (74)

Jackes Soustelle (75), observa tres categorías de funcionarios entre los aztecas: la primera de gobernantes, tlaohcuhthi, cuyas atribuciones eran principalmente de índole civil y administrativa. El segundo grupo englobaba los encargados de la administración, egresados del calmécac. La tercera categoría comprendía a los jueces que eran escogidos entre personas experimentadas, o bien entre gente del pueblo.

El marco legal en que se desenvolvían estos funcionarios no estaba bien definido, pues, asienta Lucio Mendieta y Nuñez, "No existían reglas o costumbres de índole jurídica por medio de las cuales se determinasen las relaciones del Gobierno y de sus servidores. Algunos cargos de importancia eran, sin embargo, hereditarios y constituían por ello mismo un cierto derecho del titular frente al poder público; pero los empleados de menor categoría se encontraban inermes frente a las monarquías, todas ellas absolutas, fundamentadas en ideas religiosas, de divinidad del monarca, a las cuales servían" (76)

Sin un código legal que regulara las relaciones entre el Estado y sus empleados, la compensación al trabajo no siempre se expresaba pecuniariamente:

"Algunos trabajadores, los menos, percibían ingresos y disfrutaban de prestaciones concedidas por la autoridad; otro grupo, el mayoritario, no obstante que aportaba esfuerzos y en

74. Citado por Idem, 16

75. Cfr. Soustelle, Jackes. La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición México, 1970, p. 53

76. Mendieta y Nuñez, Lucio. La Administración Pública en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México 1942, P. 149

ocasiones debía traer instrumentos de trabajo y aun diversos materiales de construcción, tenía que conformarse con recibir a veces sus alimentos, junto con la promesa de mantener la seguridad en sus comunidades de origen" (77)

No obstante la irregularidad de las relaciones laborales, amplio reconocimiento mereció la aptitud de aquellos incipientes servidores públicos: "el emperador designaba, para los cargos - más elevados, a quienes verdaderamente lo merecían, es decir, - que el mérito personal fue el mejor conducto para llegar a los puestos públicos, en tanto que la falta de ellos antiquilaba al aspirante". (78)

Importante papel jugó la educación escolarizada como fuente de cuadros diestros para el servicio público: "En los calmécac, se aprendía la Tlahtecayemachtiliztli (ciencia de gobernar), - donde los sabios (tlamatime), los científicos (tolteca), y los reverentes (tlamacazque), enseñaban las ciencias, las tradiciones y las artes con un estricto sistema disciplinario". (79)

2. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN LA EPOCA COLONIAL

Con la fusión de dos grandes culturas, la española y la mexicana, nace la sociedad de la colonia, una sociedad con notable estratificación social y política, que se prolongaría por 3 largos siglos.

77. López Rosado, Diego. Op. cit. t I, p. 42

78. García Valencia, Antonio. Op. cit. p. 38

79. Ibidem

Desde la conquista la corona española advirtió la importancia de una adecuada selección de personal como instrumento - para mantener el control de sus territorios. Hizo, por convenir a los intereses metropolitanos, de la lealtad el valor supremo de la burocracia. Más que capacidad administrativa se exigió - lealtad al rey y a la madre patria. No es gratuito que los altos puestos gubernamentales de la Nueva España hayan estado en manos de los españoles peninsulares, escogidos por su hoja de servicios y su incondicionalidad al rey.

Como afirma Diego López Rosado:

"Ninguna técnica existía para reclutar a los funcionarios de mayor jerarquía. La selección permaneció en gran parte sobre la base del favoritismo cortesano, del rango nobiliario, de los servicios a la corona y de las ligas con el Consejo de las Indias. Necesariamente tenía que ocurrir así dada la importancia que tenían la confianza y la lealtad personales". (80)

El tránsito de la sociedad precolonial a la Nueva España se manifestó significativamente en el orden social. Si los aztecas estaban organizados en clases -sacerdotes, guerreros y comerciantes, entre otras-. La colonia se constituyó corporativamente y en castas, la iglesia, el ejército, hacendados, etc., por una parte, y los españoles, criollos, indios, etc., por la otra. Amplia repercusión tendría esta organización social en la estructura del Estado y en su cuerpo burocrático.

Rodolfo Figueroa, investigador de El Colegio de México, describe esta singular articulación de la sociedad civil y el

80. López Rosado, Diego. Op. cit, t II, p. 142

aparato público:

"Existió una gran rigidez en la movilidad social y en las oportunidades de ascenso. Había características con las que se nacía, un mulato, lobo o chino no podía aspirar a altos puestos en el ejército, la burocracia, la iglesia, o el comercio derivado de mercedes. Menos aún podía llegar a ser noble. Cualquiera que fuese su capacidad se veía impedido a acceder a una educación selectiva y aristocratizante. En esa época, las oportunidades de participación en la administración pública, estaban limitadas a los españoles y a los criollos". (81)

Vale acotar que si los criollos lograron algunas posiciones de menor importancia en los ayuntamientos, fueron admitidos en muchos puestos eclesiásticos y en ocasiones pudieron elevarse hasta los tribunales importantes y aun hasta la audiencia, ello obedeció a la práctica de poner en venta los puestos públicos a los mejores postores, con excepción, generalmente, de los judiciales.

En efecto, afirma Lucio Mendieta y Nuñez, "En esa época muchos empleos eran vendidos por la corona a fin de arbitrarse fondos, y es claro que quien obtenía un puesto de esta manera, adquiría cierto derecho de inamovilidad por tiempo determinado o vitalicio, según los términos de la compra-venta".(82)

Así pues, "cualquier individuo, fuera de las restricciones por casta, siempre que pagara la media anata, que no tuviera oposición de la audiencia, y que rindiera buenas cuentas a la Real

81. Rodulfo Figueroa. Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos, Publicaciones del Colegio de México 1a. Edición, México, 1981, p.60

82. Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. p. 149

Hacienda, podría adquirir puestos públicos". (83)

Aunque sin el típico componente político, podemos afirmar que el manejo del personal en este período histórico contiene gérmenes del sistema administrativo de "botín", pues los puestos públicos se otorgaban discrecionalmente a quien tenía para pagarlos, sin considerar el mérito técnico de los aspirantes.

Muchas leyes, ordenanzas y cédulas paulatinamente fueron introduciendo limitaciones al reclutamiento del personal. No obstante esta profusa reglamentación no fue posible crear un cuerpo de funcionarios eficiente y honesto, leal a la corona y respetado por la comunidad donde operaba. Al contrario, la regla fue el funcionario venal y el reforzamiento de la concepción patrimonial de los cargos públicos. De ahí que este problema pasara entero al siglo XIX. (84)

Discriminación Política y discriminación económica, con cargos otorgados por cédula real y puestos sujetos a la negociación mercantil, configuraron durante toda la época colonial el perfil de la administración de personal público en lo que hoy es México.

La política de la España imperial de controlar el personal desde la metrópoli a la larga resultó contraproducente. La presencia demográfica de los criollos creció constantemente y el hecho de vedarles el acceso a las altas posiciones administrativas fue generando descontento generalizado. En el punto más álgido del conflicto irrumpió el movimiento de independencia.

83. Ibidem

84. Cfr. López Rosado, Diego. Op. cit. t II p. 172

La invasión de España por el Imperio Francés y la abdicación de Fernando VII en favor de Napoleón ofrecieron la coyuntura adecuada, en este marco de efervescencia política, para que los criollos, con amplia presencia en los Cabildos, invocaran el principio de la reasunción de la soberanía. (85)

3. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

Con la consumación de la Independencia en 1821, una nueva organización social y política se va configurando en nuestro país. La persistencia de fueros y privilegios en un contexto de desigualdad jurídica -particularmente en la esfera del derecho público-, y el surgimiento del fenómeno de vacío de poder en el aparato estatal, son las notas dominantes de México hasta bien entrado el siglo XIX.

Estos elementos superestructurales, sumados a la permanencia de un sistema productivo fincado en el régimen de hacienda, hacían del nuestro un país oscilante entre el progreso y el retroceso. Un Estado que pretende consolidarse como entidad nacional -fuerte y legítima- y una nación en busca de su identidad, son el signo de este período histórico.

Rodolfo Figueroa describe este cuadro político:

"En los primeros 50 años de vida independiente de México, viven 2 imperios, varias repúblicas federales, varias repúblicas centrales, tres constituciones, numerosas leyes orgánicas,

85. Cfr. De la Torre Villar, Ernesto. "El Origen del Estado Mexicano", en "La Formación del Estado Mexicano", Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1984, p. 62

y hay guerras con Francia, Texas y Estados Unidos.

Caudillos, cuartelazos, levantamientos y botín son el día
rio ir y venir de los acontecimientos'. (86)

Siguiendo al mismo autor:

"Durante esta época y debido a la guerra, el país empieza
a fallar en sus finanzas. Por la independencia, las potencias
recurren al reclamo de deudas o a entrapar con compromisos fi
nancieros a la nueva nación" (87)

La burocracia no pudo mantenerse al margen de esta situa
ción. En efecto, "el deterioro financiero llega al grado de
que para pagar al ejército y a los empleados públicos se tie
ne que recurrir a varios empréstitos. Es la época en que los
empleados públicos tienen que trabajar a mitad de sueldo, los
recaudadores y aduaneros a comisión, y en que los puestos di
rectivos prácticamente se subastan a cambio de favores políti
cos y militares" (88)

Explicablemente la rotación de cuadros administrativos
estaba a la orden del día. Como señala Antonio García Valen
cia:

"Debiendo pagarse los favores y las deudas por razones po
líticas, a cada cambio de poderes se sentía el inminente cambio
del personal administrativo. En estas condiciones reinaba la -
anarquía y no fué posible la continuidad, o cuando menos la per

86. Figueroa, Rodolfo. Op. cit. p. 65

87. Idem 65

88. Ibidem

manencia, de determinados funcionarios técnicos en la administración, con el consiguiente descontrol, sobre todo tratándose de las funciones hacendarias" (89)

Preocupación compartida por algunos pensadores de la época fue el acceso indiscriminado a las posiciones públicas, sin más criterio que la lealtad al poder en turno: José María Luis Mora, en particular, fincado en la doctrina del liberalismo clásico - que encuentra en la libertad del individuo el valor supremo - señalaba la necesidad de definir al patrimonio como condición para ingresar al servicio público. Para decirlo con sus propias palabras:

"La verdadera libertad no consiste en mandarlo todo y vivir a expensas del tesoro público, sino en estar remoto de la acción del poder y lo menos sometido que sea posible a la autoridad... Hacer consistir la libertad en el espacio del poder y en la participación de la autoridad, es una cosa tan perniciosa como impracticable" (90)

Desde esta óptica ideológica, no vivir a expensas del tesoro público exige que los puestos se concedan a los que tienen rentas y capitales, pues son los menos vulnerables ante el poder público.

Advirtiendo los riesgos que conlleva un Estado omnipresente -tesis vertebral del liberalismo decimonónico que lo nutre-, sentencia:

89. Garcia Valencia, Antonio. Op. cit. p. 59

90. Mora, José María Luis. "Los Perniciosos Efectos de la Empleomanía, en Dialéctica Liberal, Publicaciones de la Comisión Nacional de Ideología del CEN del PRI, 1a. Edición, México, 1984. p. 245

"Hacer pues a los ciudadanos dependientes del Gobierno más de lo que debe ser y aumentar considerablemente el influjo ministerial, es socabar las bases del sistema y este es el resultado necesario de esta tendencia a vivir de empleos cuando se hace general en una nación. La empleomanía por la creación de los empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con que oprimirla".(91)

Afortunadamente, como afirma connotado investigador mexicano, "sobre las ideas de Mora triunfaron los principios igualitarios. Haber dado los puestos a los propietarios, hubiera sido perpetuar las castas. Es a esa igualdad en derechos, llevada a la práctica a través de años en el reclutamiento de administradores públicos, a lo que algunos autores modernos atribuyen la permeabilidad social del sistema mexicano".(92)

Escasas normas de derecho regularon la burocracia de la época, limitándose a establecer los términos y requisitos del ingreso a los cargos públicos, pues la inestabilidad política generada por las disputas internas, hizo inviable que los Gobiernos de ambas tendencias ideológicas, liberales y conservadores, se ocuparan de la reglamentación sistemática del servicio civil.

Entre las disposiciones normativas relacionadas con el servicio público, se encuentra el decreto del primer Presidente de México, inhabilitando implícitamente a los españoles para ocupar posiciones públicas. Diego López Rosado explica que "la preeminencia de los peninsulares en los altos cargos mili

91. Idem 246

92. Figueroa, Rodolfo. Op. cit. p. 67

tares, así como en los puestos públicos importantes, con detrimento de los criollos y mestizos, fué la causa decisiva para - que en 1872 el general Guadalupe Victoria decretase la expulsión de los españoles de nacimiento". (93)

En 1839, estando vigente la Constitución Centralista de 1836, se establece un reglamento de requisitos para los aspirantes a servidores públicos, cuyo contenido principal es una condena explícita al "espíritu de partido" de los trabajadores al servicio del naciente Estado.

Santa Anna "legisló con frecuencia sobre los requisitos que deberían tener los empleados públicos. Además de los anteriores elementos de matemáticas, derecho constitucional y administrativo y literatura se pedían principios de economía y política"(94)

Afirma el mismo autor: "En tiempos de Juárez se legisló -- abundantemente sobre los requisitos y reglamentos, es particularmente reveladora la circular del 13 de agosto de 1861, donde se especifica que los empleados justificaran no haber servido - al gobierno ni protestado contra las Leyes de Reforma, además - de los conocimientos requeridos". (95)

En tiempos de la dictadura porfirista la lógica del poder más que la lógica del derecho definió la suerte de la burocracia. En efecto, el Presidente Díaz hizo de la concesión discrecional y negociada de los puestos públicos -designados y de elección popular- un instrumento privilegiado para mantener la estabilidad política.

93. López Rosado, Diego. Op. cit. t. III p. 322

94. Figueroa, Rodolfo. Op. cit. p. 72

95. Idem 73

Al lado de la negociación política con el tiempo fueron - concedidos algunos espacios a la capacidad técnica como criterio para sumarse a las tareas públicas. Teniendo al positivismo como filosofía oficial del régimen, el camino estaba allanado para que quienes sabían, "los científicos", arribaran a importantes posiciones de dirección gubernamental.

4. LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL PUBLICO EN EL MEXICO POSTREVOLUCIONARIO

Con la revolución de 1910, en su fase violenta y sobre todo en la institucional, nace el México moderno. Sociedad y Estado al ritmo de la nueva correlación de fuerzas sociales y políticas alteran sustancialmente su fisonomía. La condensación del ideario político de las diversas facciones revolucionarias en - la Constitución de 1917, particularmente en sus artículos cuña, 3, 27, 123 y 130 -llamados así porque no se ajustan a la ortodoxia jurídica-, marca el inicio de la etapa constructiva de la revolución.

Un nuevo régimen jurídico que consagra por igual derechos del hombre y derechos de la sociedad, garantías individuales y derechos sociales, y un Estado intervencionista socialmente - comprometido, surgen en el marco de la actual Carta Magna.

En efecto, como afirma Antonio García Valencia:

"La nueva organización estatal surgida de la Revolución, debe lograr al través de la Administración Pública, la dirección de la vida económica para una distribución más equitativa de los bienes, los servicios y productos del trabajo..., el - constituyente de Querétaro no sólo estructuró un nuevo sistema político en el que se garantizaría la gama de libertades conte

nidas en las constituciones liberales, sino que se adelantó a la configuración de un estado eminentemente moderno en el que junto a la seguridad jurídica, sus preocupaciones radicarían como fin supremo, en la seguridad social y en la seguridad económica". (96)

Concebido el Estado como una entidad promotora del desarrollo, el aparato burocrático fue creciendo al paso de los años para atender las nuevas funciones públicas.

Nuestro país al superar viejos resabios semif feudales se incorpora plenamente a la esfera capitalista, al tiempo que introduce novedosos contenidos sociales al poder público. En particular el viejo sistema de acumulación basado en el régimen de hacienda es desbordado gradualmente y el eje de la actividad económica pasa del campo a la ciudad. Una gruesa capa social, la clase media, irrumpe vigorosa a través de los amplios canales de movilidad abiertos con el acceso masivo a la educación. Y en el terreno político, nuevas fórmulas se consagran para amortiguar el conflicto social y la lucha de intereses. Institución presidencial fuerte y partido dominante -el Partido de la Revolución, hoy PRI- se erigen en las piezas fundamentales del nuevo sistema político y permiten por vez primera la disputa legal, periódica y pacífica del poder público.

Desde entonces, al amparo de ese clima político, se comienzan a configurar los actuales métodos y procedimientos de funcionamiento de nuestra burocracia, en especial el ingreso al servicio público y la oportunidad de escalar en la pirámide del poder. Se afianza el criterio de la lealtad personal y se añade paula-

96. García Valencia, Antonio. Op. cit. p. 72

tinamente el del conocimiento técnico, pero sin el sustento de un sistema institucional de carrera.

Como apunta Rodulfo Figueroa:

"Durante las primeras etapas de los gobiernos revolucionarios, las prioridades políticas fueron prácticamente las mismas que en el siglo XIX, e impusieron un sistema de reclutamiento - basado fundamentalmente en criterios políticos y en el nepotismo. Conforme el país se fue desarrollando, estos criterios tuvieron que combinarse con la necesidad de satisfacer las exigencias técnicas que las nuevas funciones del estado moderno fueron presentando" (97)

Un sistema mixto de reclutamiento se fue afirmando conforme el país se modernizaba: sin abandonar el criterio primario de "los despojos para los vencedores" la aptitud técnica fue ganando cada vez más espacios. Así encontramos que desde el triunfo del constitucionalismo, y con mayor acento desde el arribo - al poder del grupo Sonora, los jóvenes intelectuales se incorporan con las armas del conocimiento a las tareas de la Revolución.

Octavio Paz en un pasaje de su obra "El Laberinto de la Soledad" ilustra este cuadro:

"Una vez cerrado el período militar de la Revolución muchos jóvenes intelectuales -que no habían tenido la edad o posibilidad de participar en la lucha armada- empezaron a colaborar con los gobiernos revolucionarios. El intelectual se con-

97. Figueroa, Rodulfo. Op. cit. p. 75

virtió en el consejero secreto o público del general analfabeto, del líder campesino o sindical, del caudillo en el poder. La ta rea era inmensa y había que improvisarlo todo. Los poetas estudiaron economía, los juristas sociología, los novelistas derecho internacional, pedagogía o agronomía" (98)

Reconocida desde ese momento la importancia del mérito técnico, la prioridad fue, sin duda, la integración política del país. Durante este primer período, en efecto. "No existió ninguna forma institucionalizada de reclutamiento para los miembros de la administración pública, con excepción de la que hubo en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Todo el proceso dependía de las prioridades políticas del período; se buscaba fundamentalmente la integración desde un punto de vista político y territorial". (99)

Los procedimientos administrativos de esta suerte se hallaban sujetos en gran medida a consideraciones políticas. La permanencia en el empleo en particular estuvo supeditada a los val venes políticos, a la posición de fuerza al interior del propio aparato público.

Un acreditado profesor norteamericano, F.W. Riggs, describe este fenómeno:

"Los burócratas empiezan a verse envueltos en un conflicto interburocrático en el cual cada departamento o alto funcionario establece alianzas, se une a grupos y empieza a buscar el

98. Citado por Krauze, Enrique. Caudillos Culturales de la Revolución Mexicana, Edición SEP y Siglo XXI, 1a. Edición, México, 1985, p. 13

99. Figueroa, Rodolfo. Op. cit. p. 80

control de pequeños imperios..., las designaciones, por ejemplo, se hacen con la idea de fortalecer estos imperios y no con el objeto de encontrar a la persona más calificada para una determinada posición" (100)

Estos frecuentes cambios en la burocracia, esta inestabilidad en el empleo, fue generando en los trabajadores al servicio del Estado la inquietud de organizarse, como observa Lucio Mendieta y Nuñez, (101) lo que redundó en un primer momento en la expedición del "Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", en el gobierno del General Abelardo Rodríguez.

Por vez primera se regulaba la relación contractual entre los servidores públicos y el Estado, estableciéndose en la formalidad jurídica que el mérito y la aptitud serían los únicos criterios para ingresar y permanecer en el servicio público.

En el siguiente período de gobierno, el General Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto Jurídico de 1938 para distinguir en el artículo 4° a los tipos fundamentales de servidores públicos: los de confianza y los de base. En los primeros se incluía a los 4 funcionarios más altos de cada secretaría, las secretarías particulares, los miembros del servicio exterior, los altos empleados financieros, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a todos los trabajadores de las Secretarías de la Defensa y Marina. Por exclusión todos los demás servidores públicos quedaron considerados como de base. Los trabajadores de las empresas descentralizadas quedaron sujetos a la Ley Fe-

100. Citado por Figueroa, Rodolfo. Op. cit. p. 81

101. Cfr. Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. p. 150

deral del Trabajo.

El Presidente Adolfo López Mateos, a fines de 1959, promovió la modificación del artículo 123 constitucional, agregándole al inciso B para regular las relaciones específicas entre el Estado y los servidores públicos.

Como ley reglamentaria del apartado B se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado en diciembre de 1963.

C A P I T U L O I V

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL REGIMEN JURIDICO-POLITICO DE MEXICO

- IV.1. PRIORIDADES NACIONALES Y SISTEMAS DE
RECLUTAMIENTO DE PERSONAL PUBLICO.**

- IV.2. MOVILIDAD SEXENAL DE PERSONAL PUBLICO Y
ESTABILIDAD POLITICA.**

- IV.3. MARCO JURIDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE
ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO.**

- IV.4. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO
Y LA EXPECTATIVA DE INSTAURAR EL SERVICIO
CIVIL DE CARRERA.**

IV. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN EL REGIMEN JURIDICO-POLITICO DE MEXICO

1. PRIORIDADES NACIONALES Y SISTEMAS DE RECLUTAMIENTO DE PERSONAL PUBLICO

La funcionalidad de toda institución jurídico-administrativa está sujeta en primer término a su adaptación y aclimatamiento a cada realidad concreta. El servicio civil de carrera, sistema institucionalizado por vez primera en la Gran Bretaña, presenta en esa virtud características propias en cada nación que ha decidido incorporarlo a su régimen legal.

Los especialistas de la ONU enuncian este paradigma en estos términos:

"La administración pública eficaz adopta sus características particulares a los de la vida nacional respectiva. Los recursos administrativos específicos, que pueden seleccionarse entre las diversas alternativas ofrecidas por el incesante crecimiento de la experiencia administrativa moderna, deben ponerse a tono con las características culturales, económicas, sociales y políticas de los países insuficientemente desarrollados. Respecto a la asistencia técnica para el mejoramiento de la administración pública, nada debe tenerse más constantemente en cuenta que la gran diversidad de personal y circunstancias, así como el hecho de que ninguna nación ha logrado aún la perfección en esta materia". (102)

Una lectura somera de derecho comparado nos permite constatar

102. Citado por Muñoz Amato, Pedro. Op. cit. T. I, P. 45

tar que, en efecto, los únicos elementos comunes a todos los sistemas de servicio civil son una ley de la materia y un órgano administrador del sistema.

En particular la independencia del aparato burocrático de los vaivenes de la lucha partidista, aspiración fundamental de la profesionalización del servicio público, está garantizada en niveles jerárquicos muy diversos. En algunos países, aunque formalmente se le otorga mayores radios de validez, el sistema de carrera sólo funciona en posiciones administrativas meramente operativas, mientras que en otros cubre prácticamente todas las esferas públicas, excluyendo desde luego a los puestos de elección popular.

Desde la perspectiva weberiana, el fracaso de los sistemas de servicio civil de carrera, en algunos países, obedece a que la tradición patrimonialista del poder tiene aún mayor peso que los afanes de introducir racionalidad administrativa en el manejo del personal público.

En rigor, como advierte Rodolfo Figueroa, la ineficacia de los sistemas de carrera en esas latitudes obedece no sólo a que el puesto se concibe como propiedad del titular, sino a que la racionalidad que priva en el reclutamiento y en el ascenso escalafonario es política, no administrativa. (103)

Para el mismo autor, en términos de reclutamiento los criterios pueden ser principalmente de tres tipos: el del mérito, el político y el "corrupto". Existen burocracias que no excluyen ninguno de estos criterios, pero alguno de ellos prevalece sobre los demás.

El llamado criterio "corrupto", íntimamente emparentado con la tradición patrimonialista, se concibe como una disfuncionalidad sistemática, donde el ingreso al servicio público se finca en simples lazos familiares -nepotismo-, económicos, o de mera amistad, al margen del interés del Estado y de los lineamientos de la técnica administrativa.

La experiencia de los países que con sus propios estilos y modalidades han institucionalizado sistemas de servicio civil -de carrera, revela que por encima de los esfuerzos del Estado -por modernizar la administración pública, son los sistemas políticos y en particular las prioridades nacionales quienes determinan la prevalencia de criterios de racionalidad técnica o de racionalidad política.

Cuando se busca la integración nacional y la consolidación de un régimen que garantice estabilidad política, aunque formalmente se consigne en la Ley no predomina el criterio de racionalidad técnica, el mérito, en el reclutamiento de los servidores públicos. Este es el caso de la mayoría de los países en desarrollo que con el ánimo de elevar la eficiencia del servicio público han traspolado conceptos y técnicas válidos en otras realidades culturales.

La aplicación mecánica del sistema de "mérito" en el reclutamiento y la promoción de los servidores públicos en esos países tiene como efectos únicos el incremento del formalismo y el divorcio entre la realidad y la norma.

Importante es en esa medida ponderar la viabilidad y conveniencia de institucionalizar el sistema de carrera en cada realidad particular.

Si la prioridad de un país es integrarse como nación y forjar un sistema político que haga posible la disputa periódica y pacífica del poder, conforme a pautas legales, la idea de crear un sistema de carrera en el servicio público es tan infructuosa como inconveniente.

Finalmente, aunque se introduzcan novedosas figuras jurídico-administrativas, "cuando el criterio político para el reclutamiento puede fortalecer el control del gobierno a través de la burocracia, los funcionarios tienden a reclutar a personas de su confianza, y por lo general, cuando se presenta la alternativa entre lealtad y competencia de un subordinado, se prefiere la primera aunque vaya en detrimento de la eficiencia administrativa". (104)

El predominio del criterio político en esas circunstancias no es producto de una mera actitud voluntarista: cuando el valor fundamental a realizar en el país es la consolidación del gobierno, la funcionalidad de la burocracia está sujeta en primer término a la lealtad recíproca y a la confianza en el subordinado.

Este es el caso mexicano: pese al manifiesto interés observado en los últimos regímenes post-revolucionarios por introducir criterios de racionalidad técnica en la administración pública, el nuestro es uno de los ejemplos más representativos de Estados con burocracias regidas por el criterio político.

Más allá de calificaciones precipitadas, la realización paulatina del proyecto nacional de la Revolución Mexicana y la estabilidad política del país, no podrían entenderse sin la fran-

ca politización y el abierto alineamiento partidista de la burocracia en prácticamente todos sus niveles jerárquicos a partir del arribo al poder de las fuerzas revolucionarias.

Lejos ha estado la administración pública mexicana de ser un espacio de neutralidad política y de vacío ideológico: en 1930 luego de la creación del Partido Nacional Revolucionario el presidente Emilio Portes Gil decretó que todos los servidores públicos darían sustento financiero al naciente Partido, disposición que conservó vigencia hasta 1937.

Hoy como entonces la orientación partidista de la burocracia se mantiene como principio fundamental del Estado Mexicano. El Presidente Miguel de la Madrid, líder Nacional del Partido en el poder, lo expresa en estos términos:

"No vamos a compartir la administración con partidos minoritarios, porque tenemos un claro mandato popular. El Partido Revolucionario Institucional seguirá promoviendo a los mejores hombres para los puestos del Partido, para los puestos de elección popular, a nivel federal, local y municipal y también el Partido se preocupará porque los técnicos y los administradores de nuestro sistema nacional de administración pública estén en manos de miembros del Partido Revolucionario Institucional.

Y ha de ser también la misma meta del Partido llevar a sus mejores hombres a los puestos de la administración pública; pero exigiendo los requisitos fundamentales: convicción revolucionaria y lealtad a los principios de la Revolución. No quiere el Partido hombres tibios o dubitativos. Queremos revolucionarios por convicción en la administración pública". (105)

105. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Pronunciamientos políticos durante su campaña electoral", en Modernización de la Administración Pública, Ediciones del IEPES del PRI, México, 1982, P. 2

Conviene tener presente que la lealtad a que hace referencia el Presidente de la Madrid no tiene una connotación político-partidista: todos los sistemas de administración de personal público, con predominio de criterios de racionalidad técnica o política, demandan por igual para su eficacia de la observancia rigurosa de los principios y los programas públicos que son invariablemente responsabilidad del partido en el poder. Lo que le confiere carácter partidista a la administración pública es la facultad discrecional del Presidente de la República, virtual dirigente del partido dominante, de nombrar y remover a los mandos altos e intermedios, no la exigencia de lealtad a las instituciones nacionales y a los programas de gobierno.

2. MOVILIDAD SEXENAL DE PERSONAL PUBLICO Y ESTABILIDAD POLITICA

La instauración del servicio civil de carrera en cualquier país tiene como objeto fundamental sustraer al aparato burocrático del ámbito del interés privado y de la esfera de la lucha político-partidista, profesionalizar el servicio público de tal suerte que la idoneidad y el mérito técnico se instituyan como criterios sancionadores del ingreso y de la permanencia en el empleo. En términos técnicos: introducir racionalidad administrativa para proscribir fórmulas de relación afectiva y de afinidad ideológica, propias de regímenes patrimonialistas y de sistemas fincados en criterios de racionalidad política.

El grado en que cada país formalmente adscrito a este sistema de administración de personal público ha dado satisfacción en el terreno real al tipo ideal es muy variable. Contra la pretensión establecida en la norma jurídica, cuando las prioridades nacionales apuntan hacia la integración nacional y la consolidación de un gobierno estable, el valor de la lealtad políti

ca termina por prevalecer sobre el de la eficiencia técnica.

Nuestro país, a diferencia de otras naciones con notable menor desarrollo político, no ha establecido ni aún en la forma jurídica un sistema de carrera en su burocracia. No ha sido así porque, hasta ahora, justamente en el manejo político-partidista de los puestos públicos la disputa institucional del poder y su traslación pacífica han encontrado una de sus principales fuentes de sustentación.

Dicho de otro modo: el funcionamiento de la burocracia con criterios políticos ha sido un instrumento del Estado mexicano para constituir el actual gobierno, un gobierno estable. La práctica se establece desde el arribo mismo de las facciones revolucionarias al poder, cuando de entrada se plantean las fórmulas de su conservación pacífica.

No podía ser de otro modo, siendo tan amplio el espectro de fuerzas políticas agrupadas en el Partido Nacional Revolucionario y siendo tan marcados sus matices ideológicos, se imponía como necesidad primaria encontrar una fórmula que garantizara, así fuera alternadamente, la participación de todas ellas en el poder político. La fórmula fue abrir amplios canales a la movilidad política, particularmente cada seis años con la renovación del poder ejecutivo federal, sin soslayar la necesaria incorporación de las nuevas generaciones identificadas con el signo de la revolución.

Una figura jurídica constitucional, la no reelección, dió sustento desde entonces a esta norma no escrita del sistema político mexicano: la permanencia de las instituciones y la puntual renovación de los hombres.

En efecto: "con la restricción de la duración de un gobierno, el sistema político deja el camino abierto para el siguiente. El cambio sexenal, incluye, primordialmente, la presidencia, pero también implica un cambio en la mayoría de los puestos. Los sistemas políticos más estables combinan el cambio en la cúspide y la continuidad de los estratos medios y bajos; los funcionarios mexicanos van y vienen en grupo, aunque puede haber individuos que reaparezcan en cargos nuevos". (106)

Para la nueva clase política surgida de la revolución, permitir la permanencia prolongada de individuos o de grupos en el poder, de la propia familia revolucionaria, hubiera tenido como precio abonar el terreno para otro estallido social.

La experiencia inmediata del porfiriato imponía al Estado mexicano postrevolucionario la regla de la renovación periódica de los cuadros políticos. Ello explica el hecho de que en nuestro país no hayan prosperado las gerontocracias desde entonces. En el actual régimen, según revela un estudio sistematizado de nuestra clase gobernante, la edad promedio de los servidores públicos de mandos superiores es de apenas 45 años, contrastando con las élites políticas de la mayoría de países de la comunidad internacional. (107)

El fenómeno de la movilidad política lo expone Roger D. Hansen en estos términos:

"La circulación se realiza en los niveles más altos de la -

106. Levy, Daniel y Szekely Gabriel. Estabilidad y Cambio, Para dojas del Sistema Político Mexicano, Ediciones de El Colegio de México, 1a. Edición, México, 1985. P. 137
107. Cfr. Castelazo, José. Nuestra Clase Gobernante, Ediciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1a. Edición, México, 1984. P. 378

burocracia, lo mismo que en los puestos de elección. En ocasiones esos cambios no implican más que un intercambio de empleos, entre un cierto grupo de individuos; los jefes de Secretaría - cambian de ministerio y los directores de las empresas estatales intercambia los cargos. Sin embargo se conserva el principio de la circulación pues entran al sistema nuevos grupos de asesores". (108)

El alto grado de movilidad en la burocracia mexicana no es casual ni gratuito, obedece a una lógica rigurosa: siendo el partido en el poder, hoy Partido Revolucionario Institucional, una organización política tan ampliamente representativa de la sociedad mexicana, la definición de las políticas fundamentales que rigen al país cada período de gobierno, se ha fincado más en la negociación privada corporativa entre las propias fuerzas - que lo integran que en la lucha pública partidista. Suprimir - la movilidad sexenal en la Administración Pública, sobre todo - en las posiciones más elevadas, de mayor poder discrecional, es - pacio donde actualmente se hace más política que en el foro legislativo, se traduciría en la perpetuación de un solo grupo - priista en el poder, lo que atentaría contra el propio sistema, pues "un factor primordial de la estabilidad política desde - 1929 han sido las oportunidades políticas derivadas de la circulación de la élite. Los aspirantes al poder no pretenden cambiar el sistema cuando tienen posibilidades razonables de ascender dentro del mismo". (109)

La disputa institucional del poder, la lucha por su conser

108. De Hansen, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano, Editorial Siglo XXI, 15a. Edición, México, 1985, P. 232

109. Smith, Peter H. "La Movilidad Política en el México Contemporáneo", en Lecturas de Política Mexicana, Ediciones de El Colegio de México, 2a. Edición, México, 1981. P. 155

vación o su conquista conforme a normas - algunas de ellas con rango de ley - no con arreglo al imperio de la fuerza, es la manifestación primaria de la estabilidad política. El grado de penetración social de las organizaciones políticas, su capacidad de convocatoria, particularmente en períodos electorales, es el fenómeno que define su participación relativa en la orientación del Estado. Aceptadas las reglas del juego político impuestas como condición para incorporarse a la lucha por el poder, el expediente de la violencia queda proscrito.

En la mayoría de países la institucionalización del ejercicio del poder político se traduce en la alternancia de los partidos políticos en el poder, lo que por razones históricas hasta ahora no ocurre en México. En efecto, como afirma Federico Reyes Heróles:

"Los relevos gubernamentales, que en el esquema de Estado-Nación con una vida intensa partidista-parlamentaria, suponen el desplazamiento de un cuadro partidista, aquí pueden ser corroborados como cambios, pero al interior del propio partido. Es muestra de lo anterior los ismos que aparecen sexenalmente (Cardenismo, avilacamachismo, etcétera). Estos desplazamientos en buena parte corresponden no sólo a reemplazamientos de personal físico sino también a cambios en políticas gubernamentales en el sentido en que lo hemos manejado. Es decir, no podemos aceptar que los ismos supongan desplazamiento de personal pero no de política. El ismo cardenista como concepción y actuación tenía que ver poco con el ismo del avilacamachismo o alemanista. Vale decir, los desplazamientos tienen repercusiones en la política de gobierno". (110)

ESTA TESIS HA DE SER SALIDA DE LA BIBLIOTECA

Así pues, los grupos políticos que al interior de un partido acceden al mando político-burocrático son portadores de un programa político singular, aún cuando esté inscrito en el mismo proyecto nacional. Programa político que en gran medida para su eficacia demanda de la identidad entre sus diseñadores y sus ejecutores.

En este contexto, tan importante es el equipo político para la conquista del poder -que vale repetirlo hoy día radica fundamentalmente en la administración pública- como para su ejercicio.

El Presidente de la República, que por disposición constitucional designa a sus colaboradores mediatos e inmediatos con plena libertad, pensando en la eficacia de su programa de gobierno sólo delega responsabilidad en quien en primer término le merece confianza y supone le garantiza lealtad. Siendo los niveles ejecutivos de la burocracia en los Estados modernos espacios privilegiados del quehacer político, en tanto como afirmamos tienen amplia facultad decisoria, y siendo el nuestro un régimen de partido dominante que niega la posibilidad real de la alternancia en el poder, las políticas públicas en México sólo pueden realizarse con la presencia preponderante de la lealtad personal y la afinidad ideológica.

Profesionalizar el servicio civil, instituir un sistema de carrera hasta mandos directivos de la administración pública, además de socabar la movilidad política, rompería el poder de los equipos políticos que se mueven al interior del PRI, destruiría la puesta en práctica de planes de gobierno instrumentados cada sexenio, y como corolario haría aún más de la tecnoburocracia un poder en sí mismo.

3. MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO EN MEXICO

A las relaciones entre el Estado mexicano y sus empleados - hoy servidores públicos- no siempre se les reconoció el carácter de laborales y por tanto inscritas en el ámbito del derecho del trabajo.

Luego de la promulgación de la Constitución Política de 1917 se formaron dos corrientes sobre la aplicación del artículo 123: la que consideraba que no regía para los trabajadores del Estado y la que, por el contrario, lo encontraba aplicable a la burocracia.

Gabino Fraga, jurista de reconocido prestigio, era uno de los principales sustentadores de la primera tesis:

"Como el empleado y el funcionario son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se fragmenta la totalidad de las atribuciones del Estado, la relación de aquellos con éste debe estar modelada sobre las exigencias que impone el cumplimiento de dichas atribuciones, siendo por lo mismo, relaciones que corresponden al derecho público". (111)

Más explícitamente y en apoyo de esta postura que ubicaba las relaciones entre el Estado y los servidores públicos en la esfera del derecho administrativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó:

"Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo -

111. Citado por Duhalt Krauss, Miguel. Op. cit. P. 55

123 de la Constitución ya que este tendió a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen".(112)

Esta posición administrativa se apoyaba no sólo en un criterio económico sino también en la interpretación dada al artículo 89 constitucional, en su fracción II infine, que faculta al Presidente de la República a nombrar y remover libremente a los empleados federales cuando esas facultades no están determinadas de algún otro modo por la propia Constitución o por las leyes. Esta atribución, como observa Diego Valadés, "se ejerció en sus términos hasta el establecimiento en 1938 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, reformado en 1947. Años más tarde, y para afianzar los avances que se fueron produciendo, el artículo 123 de la Constitución fue adicionado con un Apartado "B" que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".(113)

Finalmente en la teoría y en la praxis jurídica prevaleció el criterio que inserta a las relaciones entre el Estado y los servidores públicos en el campo del derecho del trabajo.

Sin embargo en atención a la naturaleza del Estado -no en todas las esferas públicas hay persecución de lucro- las relaciones laborales en la administración pública, al menos en las dependencias y en algunas entidades, no están sujetas al mismo

112. *Ibidem.*

113. Valadés, Diego. "Relación Estado-Servidor Público" en *Modernización de la Administración Pública*, Ediciones del IEPES del PRI, México, 1982. P. 47

régimen jurídico que las relaciones de trabajo entre particulares.

Con la creación de dos apartados en el artículo 123 constitucional, se estableció en principio un trato diferenciado en materia laboral a la burocracia respecto a los trabajadores en general.

Con el aumento progresivo de la participación del Estado en materia económica, las relaciones de trabajo entre éste y los servidores públicos se hicieron cada vez más complejas.

La promulgación de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, tuvo por objeto definir la naturaleza de las relaciones laborales en la burocracia, delimitar a que áreas específicas de la Administración Pública Federal era aplicable el Apartado B.

A juicio de algunos juristas como Nestor de Buen, (114) el Estado con el afán de exceptuarse en el mayor grado posible del régimen común establecido en la Ley Federal del Trabajo, que entre otras cosas hace menos complejas para los trabajadores la sindicalización y la huelga, fue mucho más allá del contenido del Apartado B con la Ley reglamentaria, por lo que le atribuyen a ésta el carácter de inconstitucional.

Fincan su criterio en la observación de que las entidades paraestatales sujetas a la ley de la burocracia no son parte propiamente de los poderes de la Unión ni del Distrito Federal.

114. Cfr. De Buen Néstor. Los Trabajadores de Banca y Crédito, Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1984. P. 14

Para un examen más detallado de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, veamos su ámbito de aplicabilidad establecido desde su primer artículo:

Art. 1o.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares de los anteriores que tengan a su cargo función de servicio públicos.

Contra lo que se desprende de una lectura estricta del artículo, como después aclara el texto legal, no todos los servidores públicos de la administración pública federal centralizada rigen sus relaciones laborales conforme a la letra de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Están comprendidos en el apartado B, y sin embargo excluidos de esa Ley:

- a) Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública así como el personal del servicio Exterior, los que se rigen por sus propias leyes. Los miembros del Ejército, la Armada y el Personal militarizado se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas y la Ley Orgánica de la Armada de México. Los miembros del Servicio Exterior se rigen por la Ley y el reglamento del Servicio Exterior.

b) Los empleados de confianza. (115)

Respecto a estos últimos cabe referir que la fracción XIV del Apartado B les garantiza las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, al igual que a los demás burócratas.

El marco legal de las relaciones de trabajo en las entidades de la administración pública federal paraestatal es aún más complejo por lo que, como apuntan Mariano Herrán Salvati y Carlos F. Quintana Roldán, "se ha adoptado el sistema de señalar - en el documento de su creación la aplicación del régimen laboral ya del apartado A o del B del artículo 123 Constitucional, - habida cuenta de que a dichos organismos se les tipifique como ejecutores de funciones de servicios públicos o funciones de otra naturaleza". (116)

Sin embargo la propia regla que adscribe al Apartado B a las entidades que tienen a su cargo funciones de servicio público admite excepciones, pues los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, organismo descentralizado que presta el servicio público de educación, por ejemplo, están sujetos al régimen laboral común de la Ley Federal del Trabajo, con la modalidad de que en materia de seguridad social, al igual que la burocracia, están inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En cuanto a las empresas de participación estatal, mayoritaria y minoritaria, en particular, como señala José Francisco

115. Cfr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. - Editorial Porrúa, 8a. Edición, México, 1977, P. 361
116. Herrán S. Mariano y Quintana, Carlos. Legislación Burocrática Federal, Editorial Porrúa, 1a. Edición, México, 1986. P. 13

Ruíz Massieu, "la regla general es que sus relaciones laborales estén reguladas por el apartado A del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo, ya que el apartado B es una excepción que rige las relaciones de los Poderes de la Unión, de los organismos que expresamente se mencionan y de los organismos descentralizados, que prestan un servicio público, como agrega la ley burocrática". (117)

Los trabajadores de los fideicomisos públicos, por su parte, están sujetos en su totalidad al régimen laboral común, a la Ley Federal del Trabajo, pues no se ajustan a la hipótesis establecida en la ley burocrática: como entidades paraestatales no están señaladas expresamente, no son organismos descentralizados ni, menos aún, tienen la particularidad de prestar un servicio público.

Respecto a los trabajadores de las Sociedades Nacionales de Crédito, a raíz de la llamada nacionalización bancaria -jurídicamente una revocación de concesión, en rigor técnico-, les fue creado un régimen laboral especial.

De entrada fueron incorporados al Apartado B del artículo 123 Constitucional, en la fracción XIII bis que establece: "las Instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

El 29 de diciembre de 1983 fue promulgada -y publicada dos días después-, la ley reglamentaria de esa fracción con un contenido sui generis e híbrido pues "resume disposiciones del Re-

117. Ruíz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública, un Estudio de Derecho sobre México, Ediciones del INAP, 1a. Edición, México, 1980. P. 157

glamento bancario, y de la Ley Federal del Trabajo e incorpora sutilmente por la vía complementaria, varios de los títulos de la Ley burocrática, principalmente en relación a los derechos colectivos que son, como puede imaginarse, los que había que sustraer de la legislación laboral ordinaria". (118)

De la legislación común se retoma, entre otras cosas, la disposición de que en materia de seguridad social la institución responsable es el Instituto Mexicano del Seguro Social. De la legislación burocrática, prácticamente todo lo referente al derecho a asociarse profesionalmente, a sindicalizarse, y al derecho de huelga.

Finalmente las instituciones de seguros y fianzas -entidades paraestatales según consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- están regidas por el derecho laboral común, pues al igual que las empresas de participación estatal y los fideicomisos no están contempladas en la ley burocrática.

Del análisis comparativo del régimen laboral establecido en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, se desprenden las siguientes peculiaridades de la legislación burocrática:

- a) El ingreso al servicio público lo decide unilateralmente el Estado -aunque las plazas de última categoría en un 50% se cubran a propuesta del sindicato-, por tanto no hay cláusula de exclusión.
- b) El inicio formal de las relaciones laborales se da con un nombramiento, no con un contrato -escrito o no-.

118. De Buen, Néstor. Op. cit. P. XV, del prólogo.

- c) Las condiciones generales de trabajo las define unlteralmente el Estado escuchando al sindicato, no se negocian en un contrato colectivo de trabajo.
- d) Las controversias entre el Estado y los servidores publicos se dirimen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no ante la Junta Local o Federal de Conciliación y Arbitraje.
- e) La seguridad social es responsabilidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, no del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- f) Las condiciones generales de trabajo deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando contengan prestaciones económicas.
- g) En cada dependencia sólo podrá haber un sindicato, - mientras que la legislación común en las empresas no establece límite, siempre que reúnan los requisitos de Ley.
- h) Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.
- i) El derecho de huelga sólo procede por violación general y sistemática de los derechos consagrados en el Apartado B del artículo 123 constitucional y cuando es declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada; además demanda de un procedimiento especial.

4. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO Y LA EXPECTATIVA DE INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La burocracia mexicana, pese a tener un régimen laboral de avanzada, presenta grandes rezagos en términos de organización administrativa. Si exceptuamos a los niveles estrictamente operativos, el aparato burocrático, sujeto predominante a criterios de racionalidad política, se mantiene en un estado de zozobra, en una constante movilidad, por lo que la continuidad de los programas públicos, particularmente en el tránsito sexenal de poderes federales, se ve seriamente menguada.

En nuestro país, en efecto, los servidores públicos de mandos altos e intermedios no gozan jurídicamente de estabilidad en el empleo ni, menos aún, pueden hacer del servicio civil una carrera.

Al amparo de un sistema político consolidado en gran medida sobre la base de la movilidad intensa de los cuadros en la administración pública, hemos asistido desde la década de los treinta a la convivencia armónica de un poder ejecutivo fuerte con una burocracia débil, en términos de estabilidad.

Si bien la complejidad de las tareas públicas, asociada con la intervención del Estado en la economía, ha demandado de los servidores públicos con responsabilidades ejecutivas cada vez mayor competencia técnica, especialmente en el área financiera, cuando de designar colaboradores se trata en la mayor parte del sector público el criterio determinante sigue siendo la lealtad personal, emparentado con el de la afinidad ideológica.

El desarrollo político de México -signado por la disputa y el tránsito institucional del poder-, no ha estado acompañado - hasta ahora de un funcionamiento moderno de su administración - pública.

No hay en nuestro régimen jurídico-administrativo un ordenamiento normativo que comprenda a toda la burocracia o al menos hasta sus mandos intermedios ni un órgano central que coordine y regule el sistema de administración de personal.

Nuestras carencias en la materia empujan a Raymundo Amaro, analista dominicano, a la siguiente reflexión:

"México, uno de los países hispanoamericanos donde la fuerza laboral cuenta con mayores conquistas sociales y económicas, carece de un sistema de personal estatal elaborado de acuerdo a la moderna teoría administrativa .

Existe la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fundamentada en cánones constitucionales, la cual no - instituye órgano central de administración del sistema". (119)

Observación compartida en lo fundamental por investigadores del Instituto Centroamericano de Administración Pública:

"México, a pesar de que es uno de los países latinoamericanos más importantes, principalmente desde el punto de vista geográfico, económico, social y cultural, no cuenta con una administración de personal que se pueda llamar progresista o avanzada. Posee una ley general, reguladora de relaciones entre el Estado y sus empleados, pero no dispone de una oficina central

119. Amaro, Raymundo. Op. cit. P. 50

de personal destinada a garantizar mejor el cumplimiento de sus disposiciones, lo cual está encomendado a cada uno de sus ministerios y demás órganos de la administración, según sus propios criterios". (120)

No ha sido ajeno el Estado mexicano, sin embargo, a la necesidad de profesionalizar el servicio público y aún de institu cionalizar su expresión más acabada: el servicio civil de carrera.

En el Plan Nacional de Desarrollo, documento que en principio contiene las líneas directrices del proyecto nacional inmediato, se define a la introducción del servicio civil como una una de las tareas de primer orden:

"Se instaurará el servicio civil de carrera, en colaboración con la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. - La estabilidad y seguridad en los empleos de los trabajadores - de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público".

"Se fomentará la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la bürocracia; se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal". (121)

120. Fonseca Pimentel, A. Op. cit. P. 5

121. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, - - 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1a. Edición, México, 1983. P. 175

El compromiso institucional de profesionalizar la administración de personal público no es nuevo. La necesidad de racionalizar técnicamente el quehacer gubernamental hizo que los gobiernos postrevolucionarios tuvieran siempre presente la idea de reformar el aparato público. Pero es a partir de 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública, cuando se inicia propiamente un programa de Reforma Administrativa.

Entre las principales tareas de la Comisión estaban las siguientes:

- 1) Determinar la más adecuada estructura de la administración pública para coadyuvar al proceso de desarrollo económico y social del país.
- 2) Introducir las técnicas modernas de organización administrativa para alcanzar ese objetivo.
- 3) Coordinar un programa de capacitación del personal gubernamental.

En 1970 con el Gobierno del Presidente Luis Echeverría desaparece la Comisión de Administración Pública y se crea la Dirección de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia. También se crean las Comisiones Internas de Administración y se ordena establecer en cada dependencia una Unidad de Programación.

En 1976 José López Portillo, quien había presidido la Comisión de Administración Pública, le da un gran impulso a la Reforma Administrativa, fijándose como objetivo "organizar al gobierno para organizar al país". La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública inicia este proceso.

El Programa de Reforma Administrativa se concibió en 5 etapas: "Institucionalización, sectorización, determinación de cruces sectoriales, reforma de ventanillas y administración y desarrollo de personal". (122)

Respecto a la última etapa el Lic. José López Portillo señaló:

"Cuántas veces las acciones de un gobierno revolucionario se frustran por la incapacidad o por el dolo de quienes están encargados de su ejercicio". (123)

Es por esto por lo que la Reforma Administrativa presentó como uno de sus objetivos el establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, que al mismo tiempo que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciara la consecución de los objetivos y metas del Gobierno.

Dentro de los objetivos de la V etapa se encontraba promover el desempeño eficiente de los servidores públicos, elevando su preparación y otorgándoles incentivos, hasta lograr la integración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal.

Entre las recomendaciones que se dieron a nivel general destacan:

- La de integrar un sistema de administración de personal a nivel global, sectorial e institucional.

122. Enciclopedia de México, T. I. Coedición Enciclopedia de México y SEP, 1a. Edición, México, 1988. P. 115
123. Secretaría de Programación y Presupuesto. La Administración de Sueldos y Salarios del Gobierno Federal, México, 1980. P. 5

- El establecer un órgano central que administrara el sistema de personal y que coordinara los mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos; además de evaluar constantemente los resultados con el fin de resolver los problemas que se fueran presentando.

Por lo que toca al nivel global, se tomó a la administración pública en su conjunto, para fijar los elementos generales que dieran unidad y coherencia a la administración del personal público.

En el nivel sectorial, se incluyó a las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal en las diversas entidades que se encuentran bajo la coordinación de las denominadas "cabezas de sector". Asimismo se estableció el llamado Comité Técnico - Sectorial de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, integrado con representantes de las diferentes unidades de Administración y Desarrollo de Personal de las entidades agrupadas en el sector por el Secretario Técnico, siendo este último el titular de la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal de la "Cabeza de Sector". A cargo de este Comité, estaba la tarea de mejorar la administración y el desarrollo de personal de las entidades integrantes del sector, así como el establecimiento de los lineamientos a seguir para lograr este fin.

En el nivel institucional, se comprendía a las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal de las dependencias de la Administración Pública Federal, pero a diferencia del nivel global, en este caso se tomaba a cada una de ellas en forma individual. Estas unidades tenían como fin el resolver los problemas que se presentaban en el ámbito de cada institución y aplicar en cada dependencia las políticas y directrices globales dictadas en materia de Personal.

La nueva administración federal, 1982-1988, reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos. Entre los nuevos órganos encargados de la administración del personal público destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Al inicio del sexenio, se estableció la unidad de modernización de la administración pública federal, dependiente del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con objeto de optimizar el aprovechamiento de la infraestructura administrativa.

Las funciones, específicas de la UMAPF son:

- Diseñar la política y las directrices para la modernización de carácter global, sectorial e institucional.
- Proponer políticas y lineamientos para la descentralización y desconcentración administrativa de la administración pública federal.
- Promover y evaluar estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la administración pública federal y establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa.
- Dictaminar respecto a la viabilidad y conveniencia de propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica.

A principios de 1983 el ejecutivo federal dispone la creación de la Dirección General de Servicio Civil, dependiente de la subsecretaría de control presupuestal y contabilidad de la SPP, con objeto de coadyuvar en la planeación y evaluación de los recursos humanos en la administración pública federal. Esta dirección es el órgano ejecutivo del gobierno de la República en la materia.

Las comisiones a las que se hizo referencia en los párrafos anteriores tenían carácter de asesoramiento, orientación y apoyo globales; en cambio, la dirección general del servicio civil (DGSC) es el órgano que cotidianamente opera las políticas de personal.

El artículo 24 del reglamento interior de la SPP establece su competencia legal:

La Dirección General del Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

- 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.
- 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.
- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, y dise

ñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la administración pública federal.

- 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.
- Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la administración pública federal, y sancionar las modificaciones de las mismas.
- 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.

Como apunta Ignacio Pichardo Pegaza: "Uno de los resultados más importantes de la existencia de la nueva DGSC, ha sido la introducción en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración de personal. En efecto, este organismo logró crear el catálogo de puestos del gobierno federal, diseñó la metodología para el análisis y la evaluación de puestos, conocido como manual de evaluación, formuló un catálogo de puestos por dependencias; y tiene en proceso el tabulador de sueldos del gobierno federal. Esta última tarea

como se ha dicho, es de la mayor importancia por las distorsiones relativas que presenta la actual estructura de sueldos y salarios". (124)

Finalmente, a mediados de 1983 surge la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con el objeto de coordinar la instauración del servicio civil de carrera de la administración pública federal.

A la comisión le fue encomendada la función de promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera; asimismo promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar planteamientos hechos sobre la materia por las dependencias y entidades y las representaciones sindicales.

Entre otras de sus atribuciones está la de estudiar y emitir recomendaciones para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del servicio civil con los instrumentos del sistema nacional de planeación democrática.

En suma, la voluntad política de crear un sistema elaborado y técnico de administración de personal público está presente en México desde mediados de la década de los sesentas, y el propósito institucional explícito de instaurar un sistema de servicio civil de carrera desde la presente administración. Sin embargo los avances hasta el momento son menores pues ni siquiera ha sido enviado al Congreso de la Unión algún proyecto de ley sobre la materia.

124. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. P. 181

En todo caso de prevalecer el propósito de instituir el sistema de carrera en las futuras administraciones -cosa que se advierte dada la tendencia a modernizar el aparato burocrático-, los alcances y limitaciones del programa correspondiente serían a nuestro juicio los enunciados en el próximo capítulo, considerando nuestro régimen jurídico y nuestro desarrollo político.

C A P I T U L O V

ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PROYECTO DE INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

- V.1. RACIONALIDAD MINIMA DE UN SISTEMA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.
 - V.1.1. DEPENDENCIAS Y ENTIDADES COMPRENDIDAS EN EL SISTEMA.
 - V.1.2. CLASES Y CATEGORIAS INCLUIDAS EN EL SISTEMA
 - V.1.3. DERECHOS COLECTIVOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
 - V.1.4. ORGANO ADMINISTRADOR DEL SISTEMA
 - V.1.5. CLASIFICACION DE PUESTOS Y PLAN SALARIAL
 - V.1.6. SELECCION Y PROMOCION ESCALAFONARIA
 - V.1.7. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO
 - V.1.8. SEGURIDAD SOCIAL Y MOTIVACION
- V.2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN UN SISTEMA DE PARTIDOS CON ALTERNANCIA EN EL PODER.

V. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PROYECTO
DE INSTAURAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

1. RACIONALIDAD MINIMA DE UN SISTEMA NACIONAL
DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Como establece con claridad Max Weber en su obra "El político y el científico", es competencia de quien participa de la praxis política definir en el campo social los valores a realizar, darle orientación ideológica a la actividad pública, imprimírle rumbo cierto o al menos influir en el aparato estatal, y es propio de quien asume una posición científica tratar de comprender el sentido de la acción social, desentrañar la naturaleza cultural de cada realidad particular. (125)

El político señala el qué deber hacer, los principios doctrinarios que han de inspirar la vida pública; el científico, el que hacer, el cómo dar satisfacción a los valores ideológicos propuestos, sugiriendo metas viables, medios idóneos y costos mínimos, incluyendo en éstos los estrictamente sociales.

No podríamos en esa virtud desde nuestra postura académica, desde las páginas de una tesis de grado, descalificar sin más al sistema político mexicano, reprobar en particular los métodos y procedimientos del ingreso y la promoción en el servicio público, pues ello supondría pasar de los juicios de hecho a los juicios de valor.

125. Cfr. Weber, Max. El Político y el Científico, Editorial Alianza, 5a. Edición, Madrid, España, 1979. p. 115

Si podemos explicar, como hemos adelantado, la razón de ser de los actuales sistemas de funcionamiento de nuestra burocracia. Podemos afirmar que existe un nexo causal entre la estabilidad política en México y la intensa movilidad de los cuadros altos e intermedios de la administración pública, en un contexto de partido dominante y de ausencia de alternancia política en el poder.

No es que lo uno, la estabilidad política, se derive absolutamente de lo otro, la movilidad de mandos directivos, pero sí que debe parcialmente su existencia a ello. La ausencia de carrera administrativa es pues una variable contribuyente de la primera.

Podemos también determinar la viabilidad o inoperancia de la pretendida institucionalización del servicio civil de carrera, señalando en todo caso los alcances y limitaciones del proyecto en términos jurídicos y políticos.

Desde luego es dable reflexionar, como lo haremos al final del capítulo, sobre la suerte de la administración de personal público, sobre el sistema de carrera en otro momento político - circunstancial, en un régimen competitivo de partidos con alternancia en el poder, realidad que ya comienza a dibujarse.

Limitada nuestra participación en este caso a lo meramente académico, comenzaremos por subrayar que la eficacia de los sistemas de carrera en el servicio público depende de su adecuación o correspondencia con la cultura de cada país, en particular con su desarrollo político.

Más allá de la formalidad jurídica o de una actitud pública voluntarista, la escala política de prioridades de cada --

nación termina por definir el perfil de la burocracia, su manejo patrimonialista o bien su conducción racionalista en cualquiera de sus dos vertientes, la política o la administrativa.

.Aun al interior del conjunto de países que han optado jurídicamente por el criterio racional administrativo, por el sistema profesional en la administración de personal, existen diferencias bien señaladas que le confieren singularidad a cada modelo nacional.

En especial la oportunidad de hacer carrera en el servicio público se presenta en grados muy diversos de la jerarquía burocrática. Mientras en unos Estados la permanencia en el empleo - y la promoción escalafonaria están sancionados legalmente hasta los más altos mandos directivos, en otros sólo están contemplados jurídicamente en niveles operativos.

Esto no es gratuito: la institucionalización del servicio civil de carrera en todo el aparato burocrático o en la mayor parte de éste es un signo de modernidad, pero no constituye un valor en sí mismo. Su viabilidad y conveniencia -para los intereses de cada nación-, le viene de su compatibilidad con cada realidad concreta.

Regir formalmente el ingreso al servicio público y la oportunidad de ascenso por el principio del mérito técnico, hasta niveles directivos en países que no han logrado integrarse políticamente, no sólo resulta letra muerta en la práctica -como en algunos países latinoamericanos-, sino de tener validez real, iría en detrimento de su desarrollo político.

En nuestro país, como ya expusimos, la orientación política partidista de la burocracia sigue siendo un instrumento funda

mental para mantener la estabilidad política, el tránsito legal y pacífico del poder, en tanto permite la rotación de cuadros y equipos políticos en el seno del partido dominante, supliendo - en algún grado la ausencia de alternancia de los partidos en la dirección del Estado.

Dar permanencia en el empleo -en nuestro régimen jurídico base-, a los servidores públicos de niveles directivos, como - subsecretarios o directores generales, ambos grados con amplia facultad política de decisión, supondría quebrantar un principio básico del sistema político mexicano: la movilidad, que en la esfera administrativa equivale a la no reelección en la jurídica.

Si embargo, a nadie es ajeno que esa movilidad -marcada con la renovación del Ejecutivo Federal-, ha ido en perjuicio de otros valores administrativos: la continuidad de los programas públicos y la instrumentación de planes de desarrollo más allá del término sexenal.

A nuestro juicio, en el equilibrio de esos valores debe buscarse un modelo propio de administración de personal público en México, un sistema de servicio civil de carrera.

Entre los elementos del modelo a considerarse están los siguientes:

1.1. DEPENDENCIAS Y ENTIDADES COMPRENDIDAS EN EL SISTEMA

Siendo tan diverso el régimen jurídico laboral de la administración pública federal, no todos los trabajadores de las dependencias públicas y las entidades paraestatales podrían ser - incorporados a un sistema de servicio civil de carrera. La razón

fundamental es ante todo jurídica: no todos comparten el carácter de servidores públicos, sólo lo son quienes se desempeñan en las dependencias y en las entidades explícitamente señaladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en los demás organismos descentralizados que tienen a su cargo función de servicios públicos.

De la propia administración pública federal centralizada, algunas dependencias tendrían que ser exceptuadas de la Ley del Servicio Civil, concretamente las señaladas en el artículo 8° de la Ley Reglamentaria del apartado B, por la naturaleza de sus funciones.

Tanto los miembros de las fuerzas armadas, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina, como los miembros del Servicio Exterior Mexicano y el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, prestan servicios de carácter especial, que los distingue del resto de la burocracia. Los tres primeros grupos, vale señalarlo, disponen legal y administrativamente de un sistema de carrera.

No en balde todos ellos están excluidos del régimen laboral de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o denamien^{to} normativo que tendría que ser abrogado por la Ley del Servicio Civil de Carrera.

Entre las entidades, el criterio de demarcación es más sencillo: sólo los trabajadores de los organismos descentralizados que prestan una función de servicio público -señalados o no expresamente en la actual ley burocrática-, podrían y deberían ser incluidos en la legislación innovadora propuesta. Ello en razón de que participan del mismo régimen laboral que los servidores públicos de las dependencias de la administración centralizada.

Los trabajadores de las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, de los fideicomisos, de las instituciones de seguros y fianzas, y de las instituciones auxiliares de crédito, naturalmente no podrían ser inscritos en la Ley del Servicio Civil de Carrera, pues están regidos por la Ley Ordinaria Reglamentaria del apartado A del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo.

Finalmente, los trabajadores de las Sociedades Nacionales de Crédito tampoco podrían ser situados bajo el imperio legal del ordenamiento a promulgarse, pues pese a estar regidos por el apartado B, su régimen laboral está establecido en una ley específica, la ley reglamentaria de la fracción XIII bis.

1.2. CLASES Y CATEGORÍAS INCLUIDAS EN EL SISTEMA

Esta es sin duda la parte fundamental a definir en el modelo nacional, de llevarse a la práctica la pretendida institucionalización del Sistema de Servicio Civil de Carrera en México.

Debe partirse de la premisa de que la determinación del radio de validez del sistema, los grados de jerarquía administrativa donde sería aplicable, no puede descansar en un criterio estrictamente jurídico, ni siquiera en un acto de voluntarismo político.

El punto de equilibrio tendría que hallarse en la satisfacción concurrente de tres intereses igualmente legítimos: el de la sociedad, demandante de eficiencia en el servicio público y eficacia en los programas de gobierno; el del servidor público, que desea hacer de su desempeño laboral una oportunidad de realización personal, una carrera; y el del Estado que conforme a

su naturaleza busca ante todo la estabilidad política.

Desde esta óptica no sería funcional -con independencia de que sería una utopía política-, un modelo que tuviera previsto jurídicamente un sistema de carrera hasta los más altos niveles directivos, como los de subsecretario u oficial mayor. Ello en razón de que si bien favorecería las expectativas de superación de los servidores públicos, haría aún más rígidos los mecanismos burocráticos -cuya traducción sería la elevación de los índices de ineficiencia-, y sobre todo eliminaría la rotación de los equipos políticos a favor de una burocracia transformada en una suma de feudos de poder, con lo que se atentaría contra la estabilidad política.

No creemos siquiera en la viabilidad de la propuesta de implantar el sistema hasta el grado de director general, como lo ha sugerido, ganada por el entusiasmo, Margarita Chávez Alcazar. (126)

Tampoco sería sensato pronunciarse por un sistema reducido en sus alcances a los niveles operativos, pues ello, en rigor, ya existe. En su estrechez radica justamente la inconformidad de los servidores públicos, que ven vedado su acceso a mayores grados de responsabilidad pública.

Es la propia Dirección General del Servicio Civil quien a nuestro juicio ya delineó un esquema aplicable y válido para nuestra realidad nacional, sólo que con limitaciones de precisión. En efecto, en un estudio interno consigna que el sistema

126. Cfr. Chávez Alcazar, Margarita.. Op. cit. p. 158

de carrera en el Servicio Civil cubriría tres niveles.

" El nivel operativo-administrativo comprenderá a todos los trabajadores responsables de puestos en que se realicen actividades de tipo manual y de oficina, hasta funciones de supervisión directa a este tipo de actividades.

El nivel técnico-profesional comprenderá a todos los trabajadores responsables de puestos especializados en que se realicen actividades que exijan una preparación y experiencia acorde a este nivel, incluyendo supervisión directa a este tipo de actividades.

El nivel directivo comprenderá a todos los funcionarios responsables de puestos de alta supervisión y dirección, en donde se requiere en adición una alta capacidad administrativa-directiva e identificada como de confianza y su nivel más alto alcanzará posiciones de Director de Area o similares" (127)

Consideramos que si terminado el gobierno que postuló desde el Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de institucionalizar el sistema de carrera no se pasó del programa a la práctica, es porque prevaleció la idea de que darle esa cobertura, esa validez hasta el nivel de director de área, afectaría el tercero de los intereses enunciados, el interés del Estado.

1.3. DERECHOS COLECTIVOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El régimen laboral de los servidores públicos en México -

127. Secretaría de Programación y Presupuesto Modernización de la Administración Pública : Profesionalización del Servidor Público, México, 1982.p. 1

como afirmamos en el capítulo anterior, es muy singular: es de los pocos en el mundo que consagra los derechos de sindicalización y de huelga, si bien prevee una requisitación más gravosa que la del derecho común, el contenido en la Ley Federal del Trabajo.

Influida por un hecho sociopolítico de facto, la Revolución Mexicana, la legislación laboral de los trabajadores al servicio del Estado terminó por incluir los derechos colectivos. Se impuso al criterio inverso muy en boga todavía a mediados del siglo presente y que nos describe Andrés Serra Rojas:

"El criterio tradicional se manifestó en el sentido de que el Estado es una institución de instituciones, ajena a propósitos de lucro, que regula su actividad inspirado en asegurar el interés público, por lo que no se podría aceptar la existencia de entidades que interfirieran la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de una comunidad". (128)

El hecho es que la legislación burocrática de hoy, admitiendo implícitamente que la de los servidores públicos con el Estado es una relación de trabajo no un contrato administrativo, contempla los derechos de sindicalización y de huelga, con las peculiaridades que ya hemos señalado: sólo puede haber un síndico por dependencia y el derecho de huelga sólo procede "cuando se violen de manera sistemática los derechos que este artículo les consagra".

Otra diferencia sustancial, respecto al derecho común, es que la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional no permite cláusula de exclusión.

128. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 415

Vista la peculiaridad de nuestro régimen laboral, la implantación de un sistema de carrera en el servicio público tendría que adoptar perfiles muy especiales. A diferencia de los modelos nacionales someramente examinados en el capítulo segundo, se tendría que partir del reconocimiento de los derechos adquiridos - por los trabajadores al servicio del Estado, derechos provistos del mayor rango jurídico, el rango constitucional.

Este régimen laboral nuestro tan distinto a los demás, es uno de los principales obstáculos a la implantación del Servicio Civil de Carrera en México, al menos como lo conocemos en otros países. Se tendría que desatar un nudo ciego que poco ha sido analizado en estudios privados, pero que seguramente fue advertido en las esferas oficiales desde el primer momento: ¿Cómo dar permanencia en el empleo y oportunidad sistemática de ascender -fundamento del sistema de carrera-, sin conceder paralelamente la base en los puestos de nivel intermedio que hoy son de confianza?

No dar base a los servidores públicos de todos los grados donde operaría el servicio civil -hasta director de área según estudios internos de la Dirección General del Servicio Civil- sería un sinsentido: en rigor no se trataría de un sistema de carrera, pues no estarían comprendidos en el nuevo régimen laboral de la ley a promulgarse, así como no lo están en la actual legislación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, todos aquellos trabajadores que no desempeñan actividades estrictamente operativas.

Conceder la base a esos servidores públicos de mandos intermedios que hoy son de confianza, y que no tienen permanencia en el empleo, tendría consecuencias jurídicas y políticas inusitadas, difíciles de aceptar por el Estado. Todos ellos tendrían

por principio derecho a sindicalizarse y por tanto de ejercer su derecho de huelga.

Con independencia de que los servidores públicos decidieran eventualmente ejercer el segundo de los derechos enunciados, el de huelga, el poder de los sindicatos de cada dependencia y con ello el de la FSTSE crecería notablemente. Como grupo de presión podrían en su conjunto negociar mejores condiciones de trabajo para la burocracia, pero también podrían socabar más eficazmente las bases del propio Estado.

Vemos remoto que la decisión final vaya a ser esta última, dar la base a todos los servidores públicos sujetos al régimen de carrera. Lo previsible, si es que se lleva a la práctica lo que hoy se consigna en el Plan Nacional de Desarrollo, es que se permitirá el ascenso escalafonario sistemático, pero no se dará permanencia sostenida en cada promoción. Vale decir, aunque se permita el ascenso, la base sólo tendrá validez hasta los niveles actuales, lo demás seguirá siendo régimen de confianza, como de hecho ya ocurre en algunas dependencias. Ocurrirá así aunque se desnaturalice el sistema de servicio civil de carrera.

1.4 ORGANISMO ADMINISTRADOR DEL SISTEMA

Ya hemos afirmado que junto con una ley de la materia, un organismo administrador es un elemento indispensable de todo sistema de servicio civil de carrera.

Miguel Duhalt Krauss cita dos ejemplos muy ilustrativos de la necesaria presencia complementaria de esos elementos:

"En el Salvador se creó en 1950 la Dirección General de Personal, sin que hubiera ley del servicio civil, y fue suprimida algunos años después con sólo borrar su partida del presupuesto. En 1961 ocurrió una situación inversa, se promulgó una ley del Servicio Civil, pero no se creó un cuerpo encargado de vigilar su aplicación. La ley ha caído en desuso.

En Uruguay, se dió otro caso de ley sin órgano que aplicara y vigilara su cumplimiento. A pesar de haber sido el segundo país latinoamericano que tuvo una ley básica de administración de personal, la administración de personal uruguaya no se ha desarrollado convenientemente y ha resultado más teórica que práctica."(129)

Admitida universalmente la importancia de un órgano central de administración de personal, no existe consenso en cuanto a la definición de su jerarquía administrativa y a sus atribuciones.

Mientras en algunos países con incipientes sistemas de carrera, se le concede apenas un grado de Director General a su titular, en otros, aunque sin cartera formal, virtualmente se le otorga un nivel de ministro.

En relación a sus atribuciones, algunos tratadistas en el plano teórico y algunos gobiernos en la práctica, están por centralizar al máximo las funciones de la administración de personal, mientras que otros están por un centralismo atemperado, están por reducir la competencia del cuerpo central sólo a las tareas sustantivas y delegar a las dependencias todo lo operativo.

Nosotros creemos que en el caso nacional, de instituirse el sistema de carrera, debe prevalecer este último criterio, el sustentado por Raymundo Amaro:

"La centralización de la función de personal es una de las medidas que deben tomarse en primer término cuando ha de implantarse el Servicio Civil de Carrera de un país. No significa esto que todos los servicios referentes al manejo de personal, deben quedar a cargo de los órganos del nivel central o nacional. Deben centralizarse las funciones superiores; normativas de control general y de implantación de planes globales, en razón de que dejándolas a cargo de más de un cuerpo o en manos de los ministerios, departamentos, etc., fácilmente puede caer se en prácticas encontradas, conflictivas, así como en duplicaciones de gastos y esfuerzos y en trastornos de los servicios". (130)

La oficina central no podría dejar de dictar las directrices generales para homologar en el plano jurídico y en el administrativo el régimen a que estarían sujetos los servidores públicos, pues el concepto genuino de servicio civil de carrera entraña similitud e igualdad de trato en toda la administración.

Sin embargo, los departamentos de administración de personal que existirían en cada dependencia y entidad regidas actualmente por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tendrían que seguir la tendencia nacional a la descentralización, tendrían que desarrollar programas adaptados a sus necesidades particulares, esto en todas las fases del proceso administrativo: el reclutamiento, la selección, la clasificación, el adiestramiento, la remuneración, etc.

130. Amaro, Raymundo. Op. cit. p. 97

La experiencia de otros países nos enseña la total incapacidad de una sola entidad central para atender los múltiples - problemas suscitados en las burocracias, sean de sistemas socialistas o de democracias occidentales.

En cuanto a la jerarquía de la oficina central de administración de personal, pensamos que en todo caso tendría que ser una instancia de las llamadas en el lenguaje técnico de la administración staff, es decir, dependiente directamente del Presidente de la República, no subordinada a alguna dependencia federal, y con grado suficiente para hacer observables sus disposiciones en todo el cuerpo burocrático.

1.5. CLASIFICACION DE PUESTOS Y PLAN SALARIAL.

La clasificación, la distribución de las cosas en clases, es uno de los aspectos fundamentales de la administración de personal. En efecto, un principio de orden elemental es colocar en la misma clase las cosas que son iguales en uno o más aspectos, y colocar en clases distintas las cosas que son diferentes en esos aspectos.

El objeto de un adecuado subsistema de clasificación en el sistema de carrera es homologar el régimen laboral y administrativo de los servidores públicos, así como facilitar su movilidad vertical y horizontal, su ascenso escalafonario y su traslado a otras dependencias o entidades públicas.

Dentro del régimen laboral es de importancia central el - plan salarial global, la remuneración equitativa a los trabajadores que ocupan el mismo nivel en el escalafón general de la administración pública federal.

En cuanto a la movilidad, un catálogo de puestos de la federación debe ser especialmente claro y sencillo en la descripción de cada clase y categoría, la determinación hipotética de quienes son aptos para acceder a ellas y cuales son los procedimientos para incorporarse.

Existen dos principios de clasificación universal, según nos da cuenta Dwight Waldo, "el tradicional y quizá todavía el más generalizado es el del 'rango personal'. De acuerdo con este principio, el rango o título de un individuo le da derecho a paga, prestigio y a los gajes correspondientes a su rango o título, y lleva consigo el título y sus derechos, sea cual fue re el papel que desempeñare en un momento determinado. Este -- principio es, desde luego, el que impera en la organización militar, y es también el principio imperante para la clasificación de los miembros en la mayor parte de las burocracias.

En contraste con ello, la posición-clasificación da importancia al empleo concreto desempeñado en un momento determinado más que el rango o título de quien lo desempeñe. De hecho la posición está concebida como una estructura de deberes y responsabilidades que existe aparte de quién desempeñe el cargo, del mismo modo que existe una habitación tanto si está ocupada como no" (131)

El subsistema mexicano está sustentado en este último principio: los derechos y en general el trato dispensado al servidor público están en proporción directa con su posición jerárquica en la escala burocrática, si bien la oportunidad de participar en uno u otro nivel administrativo no está divorciada de la posesión de otros atributos como la escolaridad, en especial la acre

ditación de un título académico y el origen de ese título.

El catálogo de puestos de la federación, puesto en vigor en julio de 1984, se inspira en el principio de la posición-clasificación. Cumplió una de las propuestas de quienes siempre han estado por la profesionalización del servicio público: incluir en un solo documento a toda la administración pública federal, al menos la centralizada.

La institucionalización de un auténtico sistema de servicio civil de carrera, no podrá prescindir de la creación de un catálogo sistematizado de puestos que comprenda a todas las dependencias y entidades regidas hoy día por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Tendrá que ser adicionalmente más claro en la definición de cada categoría para que el dictamen que califique la idoneidad de los aspirantes a cada puesto no descansa en el criterio subjetivo de quienes habrán de sancionar el ingreso o la promoción escalafonaria.

Creemos, finalmente, acompañando a los analistas de la ONU, que cualquiera que sea el sistema de clasificación o gradación que adopte el próximo catálogo de puestos debe observar las siguientes máximas:

- a) Los puestos de las diferentes dependencias que tengan el mismo nivel de trabajo o tipo de funciones o el mismo grado de responsabilidad, deben ser asignados a un grado o categoría similar, y los puestos similares de todos los servicios del gobierno deben tener prerrogativas análogas.

- b) El grado debe ser asegurado a un puesto o categoría o clase de puesto, y no a un individuo; y deber ser determinado de acuerdo con su nivel de trabajo o tipo de funciones, y según el grado de responsabilidad y aptitud que se requieran.
- c) Cada tipo de puesto debe ser analizado con miras a su asignación al grado o categoría apropiados.
- d) Para cada tipo de grado y clase, deben determinarse los requisitos y conocimientos técnicos, profesionales y administrativos necesarios; y
- e) El número de grados o categorías debe ser razonablemente reducido; los escalones intermedios dentro de un grado deben concederse para recompensar al titular por la antigüedad o el cumplimiento de los deberes, en tanto se le otorga un ascenso efectivo a un grado superior. (132)

1.6. SELECCION Y PROMOCION ESCALAFONARIA

La implantación del servicio civil, de seguir la práctica de los países con sistemas de carrera, tendría como uno de sus elementos principales, el ingreso al servicio público y la oportunidad de hacer carrera administrativa, sin más criterio que el mérito técnico.

Actualmente la ley laboral sólo hace suyo este criterio para el tratamiento de los niveles operativos, para los trabajadores de base, dejando al resto de la burocracia al imperio de la

132. Cfr. Naciones Unidas. Op. cit. p. 47

discrecionalidad política.

El artículo 89 constitucional, fracción II, es muy claro al respecto, al señalar entre las facultades del presidente las siguientes:

Nombrar y remover libremente a los Secretario del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás - empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Más explícito aún en la determinación de los niveles jerárquicos donde no opera el mérito técnico como criterio sancionador de su acceso, es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Consigna en sus fracciones I y II, inciso A, que son trabajadores de confianza y por tanto están excluidos de su régimen:

I. Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

A) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder

de decisión en el ejercicio del mando a nivel directo res generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

Señala en otros nueve incisos, que comparten el carácter de trabajadores de confianza los que realizan tareas de inspección, vigilancia y fiscalización; los que manejan fondos o valores; los auditores y sub-auditores generales; los que tienen el control directo de adquisiciones; los que tienen la responsabilidad inmediata de almacenes e inventarios; los investigadores científicos que determinan sentido y forma de la investigación; los asesores y consultores de servidores públicos superiores; y los secretarios particulares y el personal adscrito a sus oficinas.

Por la naturaleza de su actividad más que por su jerarquía administrativa incluye en este grupo a los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal y a los agentes de las policías Judiciales y a los miembros de las policías preventivas.

Todos estos servidores públicos no tienen permanencia en el empleo. Basta un criterio tan subjetivo como "la pérdida de la confianza" del jefe inmediato para egresar del servicio público. Ingresan en su mayoría al amparo del poder de un equipo político y salen cuando su equipo pierde influencia en el aparato público o cuando su condición personal se demerita al interior del grupo o camarilla.

No es que la capacidad técnica no sea considerada en el momento de ingresar al servicio público de niveles altos o intermedios, es que no hay ingreso y promoción a mayores grados de responsabilidad conforme a métodos y procedimientos sistemáticos que califiquen la idoneidad del favorecido, no hay carrera administrativa, pues como afirmamos en el capítulo ante-

rior, la lealtad personal y la identificación ideológica son los criterios determinantes en el reclutamiento de lo que algunos autores llaman las élites.

Instituir el Servicio Civil en nuestro país supondría proscribir esos criterios en todas las áreas y niveles donde se aplica el Sistema de Carrera. Supondría en la nueva ley darles a esos servidores públicos en materia de ingreso y promoción escalafonaria el tratamiento formal que hoy se les otorga a los trabajadores de base, sólo que, desde luego, a partir de una definición más precisa de los elementos de idoneidad para concursar por cada clase y categoría, sean o no de su área administrativa, a fin de hacer posible la movilidad vertical y horizontal.

1.7. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

Una administración racional, propia de un sistema de servicio civil de carrera, demanda de sus servidores públicos aptitud técnica, conocimiento y dominio de su área de trabajo.

La voluntad política, los valores a realizar en el Estado, no encontraría satisfacción en la práctica si no estuviera asistida de medios e instrumentos de la administración pública, diseñados y ejecutados con arreglo a la técnica y a los esquemas racionales.

Todos los países que han incorporado a su legislación y a su estructura administrativa el sistema de carrera, reconocen esta realidad, por lo que cuentan con programas de capacitación y adiestramiento en prácticamente todos sus niveles escalafonarios.

Raymundo Amaro observa entre las ventajas que el adiestramiento proporciona tanto el aparato público como el trabajador, las siguientes:

- a) Incrementa la productividad
- b) Promueve la eficacia del servidor público.
- c) Proporciona al trabajador una preparación que le permite desempeñar puestos de mayor responsabilidad.
- d) Promueve el mejoramiento de los sistemas y procedimientos.
- e) Promueve los ascensos sobre la base del mérito personal
- f) Constituye una reducción de los accidentes de trabajo.
- g) Reduce el costo de la operación. (133)

Si bien el reconocimiento de la importancia de la capacitación es general, la forma de impartirla y su vinculación con el ingreso y la promoción escalafonaria varían mucho de una burocracia a otra.

Para algunos investigadores, la capacitación supone una formación cultural amplia, imposible de adquirirse en cursos específicos sobre administración pública, mientras que otros sostienen la importancia de las instituciones educativas que preparan para el servicio público.

Roberto M. Hutchins, adscrito al primer grupo, afirma:

"Yo sostengo que es imposible para un colegio preparar a los hombres directa y específicamente para la vida pública. Esto es, en parte, resultado de la índole de la vida pública y en

133. Cfr. Amaro, Raymundo. Op. cit. p. 272.

parte el resultado de la índole de un colegio o centro de enseñanza superior. La vida pública supone actuación adaptada a situaciones concretas inmediatas. Es imposible aprender a producirse para resolver situaciones concretas inmediatas mas que en frentándose a ellas. Es imposible incluir tales situaciones en el curso de estudios de un colegio". (134)

William E. Mosher, en el otro extremo, es de la opinión que:

"La mayor parte de los funcionarios que deberían haber pasado su noviciado en la escuela, carecen de capacidad administrativa, conocimientos administrativos y perspectiva. Si se quisiera aprender cómo no deben ejercerse las funciones administrativas, bastaría con sentarse a los pies de cualquier administrador elegido a la buena de Dios. Un joven que posea un fondo de técnica administrativa con escasa o ninguna experiencia, puede dar aportaciones de carácter esencial a muchos administradores que, por falta de perspectiva y estudios especiales, se embrollan completamente en la manera tradicional de hacer las cosas". (135)

En rigor, tan importante es la experiencia como la preparación académica. Sin embargo el segundo criterio, el que privilegia el respaldo de un título, ha prevalecido, pues la mayor parte de los países tienen establecida una relación de proporcionalidad entre el grado de escolaridad y la clase o categoría en el servicio público, si bien todos demandan de un examen previo.

134. Citado por Amaro, Raymundo. Op. cit. p. 266

135. Idem 269

Algunos países como Francia y Brasil, incluso, tienen instituciones que preparan expresamente para el servicio público, para mandos de alta dirección; el primero creó la Escuela Nacional de Administración y el segundo la fundación Getulio Vargas.

En nuestro país la capacitación de los servidores públicos se encuentra prevista constitucionalmente en las fracciones VII y VIII del apartado B del artículo 123, que establecen respectivamente que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes y que el Estado organizará escuelas de administración pública, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos y las aptitudes, además de la antigüedad.

La ley reglamentaria del apartado B define también, y en su orden, a los conocimientos, a la aptitud y a la antigüedad, como criterios para la promoción de los trabajadores al servicio del Estado a mayores niveles de responsabilidad, agregando el de la disciplina y puntualidad. El propio ordenamiento señala como obligación de los titulares de las dependencias y entidades sujetos a su régimen laboral, la de hacer aportaciones para hacer escuelas de administración pública, disposición que está hoy aún lejos de cumplirse.

Más aún siendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado aplicable, en lo sustancial, sólo a los servidores públicos de base, el derecho a recibir capacitación sólo se encuentra regulado para estos trabajadores, no para los de confianza que son los ubicados en mandos intermedios y de dirección.

Dentro de los propios círculos operativos se carece de un sistema de capacitación global, sectorial e institucional, que integre normativa y coordinadamente los programas de las diferen-

tes instituciones responsables, además de que no existe una vinculación de los escasos programas de capacitación con las necesidades programáticas y los mecanismos escalafonarios de las dependencias y entidades.

Algún avance en esa dirección lo constituye la creación en la presente administración federal de Comitês Mixtos de Capacitación en las dependencias y en no pocas entidades paraestatales; así como la elaboración de manuales de capacitación para cada uno de los puestos tipo que integran el catálogo de puestos del gobierno federal.

Con la promulgación de la ley del Servicio Civil de Carrera, deberá crearse un subsistema general de capacitación, coordinado por el órgano central administrador del sistema; en el reglamento respectivo habrá de establecerse la correspondencia fiel entre la capacidad técnica -derivada de cursos externos o internos- y el nivel escalafonario.

1.8. SEGURIDAD SOCIAL Y MOTIVACION

La Ley del Servicio Civil de Carrera, no podrá dejar de contemplar el derecho de los trabajadores a la seguridad social, pues contravendría al apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución Política, en su fracción XI, que le otorga el más alto rango jurídico como garantía social.

Sin embargo, el régimen de seguridad social no necesariamente tendría que ser explicitado en ese ordenamiento. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, ley reglamentaria de la citada

fracción, ya se ocupa ampliamente de la materia.

En términos jurídicos, el subsistema de seguridad social ya es de por sí muy avanzado, por lo que no demanda mayor actualización. Lo que sí podría y debería hacerse, es mejorarlo en términos reales, destinando mayores recursos financieros para satisfacer lo que ya la ley establece.

La fracción XI del apartado B consigna que la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fija para el parto y otros dos meses después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de

los trabajadores y sus familiares.

- f) Se proporcionarán a sus trabajadores habitaciones económicas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente, para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien, para construir las repararlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

El subsistema de motivación, por su parte, desde 1954 fue incorporado a nuestro entonces incipiente sistema de administración de personal público, con la promulgación de la ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Más recientemente, en 1975, abrogando la anterior y con el objeto de incentivar mejor la eficiencia del servicio público, se promulgó la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Los alcances reales de la nueva legislación, sin embargo, siguen siendo a nuestro juicio muy limitados. Poco contribuye, en efecto, al mejoramiento de la actividad estatal, la expectativa en el servidor público de obtener una condecoración, una cantidad fija única de dinero adicional, o un período extraordinario de vacaciones.

No conocemos otra fórmula más idónea para motivar al servidor público, como ya hemos señalado, que la oportunidad jurídica y fáctica de hacer de su desempeño al servicio de la sociedad

dad y del Estado, una carrera.

2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN UN SISTEMA DE PARTIDOS CON ALTERNANCIA EN EL PODER.

El 6 de julio de 1988, impulsado por la reorientación ideológica de gran parte del voto ciudadano, el sistema político mexicano experimentó uno de sus más profundos cambios en el presente siglo, por no decir que sucumbió para ceder su lugar a otro.

Ante el empuje de una sociedad cada vez más urbanizada y plural, más dispuesta a ejercer en la diversidad de opciones su derecho político, desapareció lo que el propio candidato presidencial triunfante, Carlos Salinas de Gortari, llamó "el sistema de partido prácticamente único", y se abrió espacio a un "sistema no régimen de partidos" (136)

En efecto, las cifras oficiales de los resultados electorales revelaron que el partido en el poder desde 1929 -consideradas sus mutaciones de 1938 y de 1946-, el Partido Revolucionario Institucional, apenas acreditó para sus candidatos a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, poco más del 50% de la votación nacional.

El PRI, partido de Estado, nacido desde el poder más para su conservación que para su conquista, partido provisto de una amplia legitimidad revolucionaria de origen, hubo de orientar

136. cfr. Salinas de Gortari, Carlos "Hemos alcanzado la victoria nacional" en Revista La República No. 495, agosto de 1988, p. 39

sus esfuerzos, por primera vez, a la obtención de la legitimidad democrática -aquella que se obtiene con votos- en una contienda política altamente competitiva.

El saldo fue una reducida mayoría absoluta a su favor que alteró sustancialmente el panorama político. Configuró un escenario prospectivo que hasta hace algunos años parecía una utopía: la factibilidad constitucional y real de la alternancia política de los partidos en el poder.

No es el augurio fatalista de que el PRI, en las nuevas condiciones de la lucha política, necesariamente perderá el control del Estado en los próximos años, es el reconocimiento del carácter transitorio y relativo de las victorias y las derrotas en las auténticas regímenes de partido, allí donde no hay mayorías y minorías de una vez y para siempre, donde estas últimas aspiran válidamente a la conquista del poder, no sólo buscan influir en él, no sólo son virtuales grupos de presión.

Importante es para nosotros tener presente esta realidad inédita, no podríamos eludirla, no podríamos cuando el objeto de nuestra tesis, el fondo, es justamente determinar los alcances y limitaciones del proyecto de instaurar el sistema de servicio civil de carrera en México a la luz de su cultura jurídica y política, más concretamente de su régimen laboral y de su sistema político.

Lo que ha cambiado en este momento es lo último, estamos en presencia legal y fáctica de un sistema de partidos donde potencialmente cualquiera de ellos -algunos solos, otros en coalición- puede acceder al poder. Ciertamente, al perder cada vez más terreno la negociación corporativa frente a la democracia de ciudadanos, ningún partido tiene a priori cuota de represen

tatividad cierta y determinada, ninguno tiene garantizado el triunfo antes de acudir al cotejo de fuerzas en las urnas.

La real lucha política por el poder, pues, se ha trasladado del seno privado de un sólo partido a la arena pública interpartidista, de las camarillas a los partidos políticos.

Si bien el PRI en el futuro inmediato tendrá que privilegiar aún más el valor de la lealtad personal y la fidelidad a sus principios en el servicio público ejecutivo, los cuadros altos e intermedios de la Administración Pública Federal pueden ya no ser indefinidamente nutridos directa o indirectamente por sus militantes. Su intensa movilidad sexenal, en el supuesto de que no se instituyera el Sistema de Carrera, sería expresión no ya de la no reelección, sino de la alternancia de los partidos en el poder.

De materializarse regularmente esa alternancia, la no permanencia de los servidores públicos superiores en el puesto dejaría de jugar el papel que hoy juega: contribuir a la estabilidad política del país, al permitir el puntual relevo de hombres y de políticas, de equipos y de "ismos", al interior del mismo partido.

La instauración del Servicio Civil sería más viable en esas condiciones. El interés del Estado, la ventilación institucional del conflicto político estaría menos amenazado. El problema sería de otro orden, menor, además del jurídico que ya expusimos y que se mantendría inalterable, definir hasta que nivel jerárquico de la burocracia el sistema de carrera contribuiría realmente a la eficiencia del servicio público y a la eficacia de los programas de gobierno.

A nuestro juicio, pensando en ese valor, en esa exigencia de la sociedad y en el legítimo reclamo de los servidores públicos de hacer carrera administrativa, la validez jurídica del sistema de servicio civil no podría ir más allá de los niveles intermedios de la administración pública ni limitarse a los estrictamente operativos.

CONCLUSIONES

- 1.- Sólo en el Estado moderno se da una clara demarcación entre la esfera pública y la privada, entre el aparato estatal y el cuerpo de funcionarios, entre el cargo público y el titular. Ciertamente, el Estado -en México la federación, las entidades federativas y los municipios- y los servidores públicos tienen en la actualidad su propio patrimonio y su particular personalidad jurídica, lo que los hace ser en el terreno del derecho personas distintas.
- 2.- La burocracia, desde el punto de vista de la administración pública, es una organización racional del aparato ejecutivo del Estado -basada en una división sistemática del trabajo- para dotar de eficacia a la voluntad política. Desde la óptica del derecho es el conjunto de servidores públicos que prestan al Estado un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.
- 3.- Es falsa la dicotomía entre política y administración pública cuando se quiere significar con ello que el servidor público ideal es aquel que se desprende de condicionamientos ideológicos, aquel que accede a la "neutralidad política", pues en los Estados modernos -el poder ejecutivo ha dejado de ser un mero instrumentador de las decisiones del legislativo para constituirse en un órgano privilegiado de la actividad política, particularmente en los niveles altos, e intermedios de la burocracia, donde los servidores públicos -

disponen de una amplia facultad discrecional.

- 4.- El Servicio Civil de Carrera es la expresión más acabada de la administración de personal público. Es un sistema que jurídicamente sanciona el ingreso al servicio público y garantiza la permanencia en el empleo, al tiempo que da oportunidad de hacer carrera administrativa, sin más criterio de calificación que el mérito técnico. Su objeto principal es sustraer a la burocracia de los vaivenes de la lucha político-partidista, no de la política en sí, como pretenden algunos análisis.
- 5.- Muchos países en el mundo han instituido en la formalidad jurídica Sistemas de Servicio Civil de Carrera. Sin embargo, todos han adoptado un perfil singular a partir de su respectiva realidad cultural. Las diferencias se observan en particular en el radio de validez concedido al sistema: mientras en unos cubre prácticamente todo el aparato burocrático, en otros sólo tiene presencia en niveles meramente operativos.
- 6.- La viabilidad y conveniencia de instaurar un Sistema de Servicio Civil de Carrera está sujeta en primer término a la escala de prioridades de cada nación. Cuando el valor primero a satisfacer es la integración política -caso de los países en desarrollo-, los criterios de lealtad personal y de afinidad ideológica terminan por imponerse al del mérito técnico, así tenga éste el respaldo compartido de la ley y de la voluntad pública.
- 7.- En México, país vanguardia en el campo del derecho del

trabajo, no existe un Sistema de Servicio Civil de Carrera; no hay una ley laboral que rija para toda la burocracia -pues es aplicable sólo a los trabajadores de base en su contenido esencial-, ni un órgano central - que dicte las políticas fundamentales en materia de administración de personal.

- 8.- No existe Servicio Civil de Carrera en nuestro país - porque, en la lógica del sistema político mexicano, la alta movilidad de los cuadros dirigentes de la administración pública es una importante variable contribuyente de la estabilidad política, en tanto suple en algún grado la ausencia de un régimen competitivo de partidos con alternancia en el poder.
- 9.- Los reducidos avances en el proyecto de instaurar el Sistema de Carrera en México, explícitamente consignado en el Plan Nacional de Desarrollo, confirman que en México los criterios para acceder a los niveles altos e intermedios de la administración pública siguen siendo de racionalidad política no de racionalidad técnica.
- 10.- Admitido el hecho de que la funcionalidad de toda institución administrativa depende ante todo de la realidad concreta a que ha de ser incorporada -realidad política y jurídica en especial- no se trata, como han sugerido algunos analistas, de aplicar mecánicamente el Sistema de Servicio Civil de Carrera a nuestra administración pública sólo porque es un signo de modernidad. Adoptarlo sí, pero a condición de adaptarlo.
- 11.- La discusión en torno a la definición del perfil nacional del sistema de carrera a implantar debe estar cen-

trada en su radio de validez espacial: en qué dependencias y entidades debe operar y hasta qué nivel de la jerarquía burocrática.

12.- Nosotros estamos porque el Sistema de Carrera se instituya en las dependencias y en las entidades regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ello en razón de que las dependencias excluidas de su régimen ya tienen una ley específica y las entidades no comprendidas están reguladas por la Ley Federal del Trabajo, justamente porque sus trabajadores no son servidores públicos.

13.- En cuanto al nivel jerárquico no se podría por el momento aplicar el sistema de carrera más allá del grado de director de área o equivalente, pues en el ámbito jurídico supondría extender los derechos colectivos a gran parte de la burocracia y sobre todo en el aspecto político quebraría uno de los pilares de la estabilidad del sistema: la movilidad regular e intensa de los cuadros dirigentes.

14.- La nueva realidad política surgida de las elecciones del 6 de julio de 1988 hace más viable en el futuro inmediato la instauración del sistema de Servicio Civil de Carrera, pues ha sentado la expectativa real de que México acceda por fin a un auténtico régimen de partidos con posibilidad jurídica y fáctica para la alternancia en el poder.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aguilar, Luis. Política y Racionalidad Administrativa, Ediciones de El Colegio de México. 1a. Edición. México, 1982.
- 2.- Amaro Raymundo. Administración de Personal, Editorial Limusa. 1a. Edición. México, 1981.
- 3.- Barenstein, Jorge. El análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana, Ediciones del CIDE. 2a. Edición. México, 1982.
- 4.- Gamacho Solís, Manuel. "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano", en Foro Internacional No. 76, Ediciones de El Colegio de México. México, 1977.
- 5.- Carrillo Castro, Alejandro. El Político y el Administrador, en Cuadernos INAP, Serie Praxis, No. 23, Ediciones del INAP. México, 1979.
- 6.- Castelazo, José R. Nuestra Clase Gobernante, Ediciones de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. 1a. Edición. México, 1985.
- 7.- Córdova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Editorial Grijalvo. 2a. Edición. México, 1976.
- 8.- Chávez A., Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, Ediciones del INAP. 1a. Edición. México, 1985.
- 9.- Chiavenato, Idalberto. Introducción a la Teoría General

de la Administración, Editorial Mc Graw Hill. 1a. Edición. México, 1984.

- 10.- De Buen, Néstor. Los Trabajadores de Banca y Crédito, Editorial Porrúa. 1a. Edición. México, 1984.
- 11.- De Hansen Roger. La Política del Desarrollo Mexicano, Editorial siglo XXI. 15a. Edición. México, 1985.
- 12.- De la Madrid, Miguel. "Pronunciamientos Políticos de Campaña", en Modernización de la Administración Pública, Ediciones del IEPES del PRI. 1a. Edición. México, 1982.
- 13.- De la Torre Villar, Ernesto. "El Origen del Estado Mexicano", en La formación del Estado Mexicano, Editorial Porrúa, 1a. Edición. México, 1984.
- 14.- Duhalt K. Miguel La Administración de Personal en el Sector Público: un Enfoque Semántico, Ediciones del INAP. 1a. Edición. México, 1970.
- 15.- Duhalt K., Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica, la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ediciones del INAP. 1a. Edición. México, 1977.
- 16.- Figueroa, Rodolfo. Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos, Ediciones de El Colegio de México. 1a. Edición. México, 1981.
- 17.- Fonseca, Pimentel A. La administración de Personal en América Latina, Ediciones del ICAP. 1a. Edición. San José, - Costa Rica, 1968.

- 18.- García Valencia, Antonio. Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, Editorial Porrúa. 4a. Edición. México, 1978.
- 19.- Heller, Hermann. Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica. 7a. Edición. México, 1971.
- 20.- Herrán, Mariano y Quintana, Carlos. Legislación Burocrática Federal, Editorial Porrúa. 1a. Edición. México, 1986.
- 21.- Krauze, Enrique. Caudillos Culturales de la Revolución Mexicana, Coedición SEP-Siglo XXI. 1a. Edición. México, 1985.
- 22.- Levy, Daniel y Székely Gabriel. Estabilidad y Cambio: Paradojas del Sistema Político Mexicano, Ediciones de El Colegio de México. 1a. Edición. México, 1985.
- 23.- López R., Diego. La Burocracia en México, 4 tomos, Ediciones de la Secretaría de Comercio. 1a. Edición. México, - - 1980.
- 24.- Mendieta y Núñez Lucio. La Administración Pública en México, Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México, 1942.
- 25.- Mora, José María Luis. "Los Perniciosos Efectos de la Empleomanía", en Dialéctica Liberal, Publicaciones de la Comisión Nacional de Ideología del CEN del PRI. 1a. Edición. México, 1984.
- 26.- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, 2 Tomos, Editorial Fondo de Cultura Económica. 3a. Edición. México, 1986.

- 27.- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública, T. II, Ediciones del INAP. 1a. Edición. México, - 1984.
- 28.- Quiroga, Gustavo. "El Servicio Civil de Carrera", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Ediciones del INAP. 1a. Edición. México, 1984.
- 29.- Reyes Heróles, Federico. Transfiguraciones Políticas del - Estado Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México, 1987.
- 30.- Ruiz Massieu, Francisco. La Empresa Pública, un Estudio de Derecho sobre México, Ediciones del INAP. 1a. Edición. México, 1980.
- 31.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, Editorial Porrúa. 8a. Edición. México, 1977.
- 32.- Smith, Peter H. "La Movilidad Política en el México Contemporáneo", en Lecturas de Política Mexicana, Ediciones de - El Colegio de México. 2a. Edición. México, 1981.
- 33.- Soustelle Jacques. La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista, Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México, 1970.
- 34.- Valadés, Diego. "Relación Estado-Servidor Público", en Modernización de la Administración Pública, Ediciones del - IEPES del PRI. 1a. Edición. México, 1982.
- 35.- Waldo Dwight. Introducción a la Administración Pública, - Editorial Trillas. 3a. Edición. México, 1978.

- 36.- Weber, Max. Economía y Sociedad, Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México, 1974.
- 37.- Weber, Max. El Político y el Científico. Editorial Alianza. 5a. Edición. Madrid, España, 1979.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa. 82a. Edición. México, 1987.
- 2.- Ley de Ascensos de la Armada de México. Ediciones de la Secretaría de la Marina. 1a. Edición. México, 1986.
- 3.- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. Ediciones "Ateneo". 8a. Edición. México, 1977.
- 4.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ediciones Andrade. - 5a. Edición. México, 1979.
- 5.- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Ediciones Andrade. 5a. Edición. México, 1979.
- 6.- Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa. 51a. Edición. - México, 1984.
- 7.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. - Ediciones Andrade. 5a. Edición. México, 1979.
- 8.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 1982.

- 9.- Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1983.

OTRAS FUENTES

- 1.- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos. Aspectos Relevantes de la Reforma al Servicio Civil de los Estados Unidos. México, 1980.
- 2.- Enciclopedia de México. Coedición Enciclopedia de México--SEP. 1a. Edición. México, 1988.
- 3.- Naciones Unidas. Manual de Administración Pública. Ediciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. 1a. Edición. New York, USA, 1961.
- 4.- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, - - 1983-1988, Ediciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.
- 5.- Presidencia de la República. La Administración y el Desarrollo de Personal Público, Ediciones de la Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1980.
- 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto. La Administración de Sueldos y Salarios del Gobierno Federal. México, - 1980.
- 7.- Secretaría de Programación y Presupuesto. Modernización de la Administración Pública: Profesionalización del Servidor Público. México, 1982.

8.- Salinas de Gortari, Carlos Hemos alcanzado la Victoria, en
Revista La República No. 495. Agosto de 1988.