



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y SU PROBLEMÁTICA
PARA SU IMPLANTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA MEXICANA

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN
P R E S E N T A N :
HILDA ESTELA CASTILLO ISLAS
ELBA IBARRA ELIZONDO
CLAUDIA MALANCHE ABDALA

ASESOR DEL SEMINARIO:
L.A.E. SERGIO FLORES DE GORTARI



MEXICO, D.F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres con todo mi amor y cariño por su esfuerzo y dedicación.

A mis hermanos por su ejemplo.

GRACIAS.

También quisiera agradecer el apoyo brindado por el Lic. Sergio Flores de Gortari, asesor del presente trabajo.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
I. MARCO CONCEPTUAL.....	5
A) Administración.....	5
B) Administración Pública.....	6
C) Administración de Personal.....	8
D) Burocracia.....	9
E) Servidor Público.....	10
F) Servicio Público.....	11
G) Servicio Civil de Carrera.....	11
II. ANTECEDENTES GENERALES.....	13
A) PAISES DESARROLLADOS.....	14
a) Inglaterra.....	14
b) Estados Unidos de América.....	17
c) Francia.....	19
B) PAISES LATINOAMERICANOS.....	20
a) Costa Rica.....	20
b) Puerto Rico.....	22
c) Colombia.....	22
d) Chile.....	22
e) Perú.....	23
f) Brasil.....	23
g) Venezuela.....	23
h) Panamá.....	24
i) El salvador.....	24

III. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO.....	26
A) Antecedentes.....	26
B) Marco Jurídico.....	31
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	31
b) Ley Federal del Trabajo.....	32
c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	33
d) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	34
e) Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado.....	36
C) Programas y acciones emprendidas por el Gobierno Federal en materia de Servicio Civil de Carrera.....	38
a) Sistema General de Administración y Desarrollo del Personal del Poder Ejecutivo	39
b) Anteproyecto de Servicio Civil de Carrera.....	42
c) Comisión Intersecretarial del Servicio Civil	45
d) Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera	49
e) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	52
f) Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000	54
V. INVESTIGACION DE CAMPO.....	57
VI. CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFIA.....	67

INTRODUCCION

Desde los tiempos más remotos de la humanidad, los hechos, sucesos y sobre todo, la experiencia nos muestra que el ser humano por naturaleza, siempre ha requerido de la colaboración y ayuda mutua de sus semejantes.

Tal afirmación se sustenta en que el hombre para lograr su subsistencia y alcanzar su autosuficiencia, siempre ha tenido la necesidad de agruparse y apoyarse, primeramente en pequeños grupos familiares, después en tribus, comunidades y hasta llegar en grandes y significativas agrupaciones industriales y aún poblaciones que no obstante la problemática que en algunos casos ello conlleva, le ha permitido solventar o hacer frente a los fenómenos naturales e imponderables y peligros que en su medio ambiente se generan.

Indudablemente que las particularidades de esta convivencia, radican en que unos miembros de las agrupaciones aludidas, trabajen y generen los servicios y productos que ellos mismos o sus semejantes necesitan para su subsistencia y que a su vez, se vean precisados a demandar los que otros producen, propiciando por lo tanto el trueque o intercambio de satisfactores a través de los cuales cubren sus necesidades primordiales y de protección tan características en todo grupo social.

De igual forma, podemos aseverar que lo anterior constituye las bases elementales de lo que en la actualidad conocemos como la división racional del trabajo que ha redundado, entre otras cosas, en el incremento de la productividad y especialidad del ser humano para realizar de la manera más óptima, las tareas y actividades que efectúa en la comunidad de su circunscripción.

Bajo este contexto, toda agrupación para una adecuada configuración de sus diversos extractos orgánicos, laborales y sobre todo funcionales, le resulta indispensable, la conceptualización y definición de normas, leyes, principios y lineamientos que regulen y conduzcan todos los actos de los miembros que integren la corporación, para de esa forma propiciar el equilibrio y la justa remuneración o reparto de beneficios, según el trabajo o desempeño efectuado por cada integrante del grupo social.

De esta forma, los anteriores representan los antecedentes de lo que los grandes estudiosos de las ciencias sociales, han denominado como la administración, misma que algunos

la definen como la técnica que proporciona efectividad y orden a los esfuerzos humanos y que como puede deducirse, se asemeja y vincula en gran parte con la filosofía y postulados que persigue todo grupo o ente social tal y como se describe en los párrafos que nos anteceden.

Profundizando en la materia, se afirma que el surgimiento de la administración se da en forma paralela a la aparición del hombre sobre la tierra, sólo que éste de manera consciente la utiliza a principio de siglo como consecuencia de la Revolución Industrial, en donde se genera como una disciplina consciente de estudio e integrada como una serie de principios cuya finalidad radicaba en mejorar la eficiencia del trabajador y así aumentar tanto las utilidades de las nacientes grandes empresas industriales capitalistas como los ingresos o remuneraciones de sus trabajadores.

En la actualidad esta disciplina ha implicado y profundizado su ámbito de acción al grado de que se aplica a todo tipo de organización social, logrando convertirse inclusive en una técnica de capital, importancia por su relación y vinculación con otras ciencias coadyuvando a mejorar las condiciones de vida del hombre a través de su propio trabajo.

Retomando la aseveración de que la administración esta configurada por una serie de principios que buscan la eficiencia y el mejoramiento de los ingresos del ente social y sus trabajadores, el sustento de la misma, encuentra eco en los trabajos llevados a cabo por el francés Henry Fayol, los cuales como resultado, dieron la clasificación de la función administrativa en cinco principios básicos, que salvo ligeras modificaciones, a estas fechas, prácticamente son aceptados de manera universal, siendo éstos: la previsión, organización, mando, coordinación y control.

Dentro de éstos principios y no obstante la estrecha vinculación e interdependencia entre cada uno de ellos, en el referente a la organización, se contempla al factor humano, considerando como el elemento fundamental, mediante el cuál se lleva a cabo la instrumentación de los demás principios y por lo mismo, el más difícil y complicado de coordinar.

De tal dificultad, se desprende la concepción de tecnologías y estrategias específicas para el tratamiento y manejo de éste complejo recurso, en la que resalta a la denominada "administración de personal" que según el glosario de términos administrativos emitido por la Presidencia de la República, ¹ la define como el "Proceso aplicado a conservar y acrecentar el

¹ Glosario de Términos Administrativos. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1962

esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades de los miembros de la organización en beneficio del individuo, de la propia organización y de la comunidad en general”.

Adicionalmente, dicho glosario establece como objetivo principal de esta técnica, “El desarrollar y administrar políticas, programas y procedimientos para promover una estructura administrativa eficiente, empleados capaces, trato equitativo, oportunidades de trabajo, satisfacción en el trabajo y una adecuada seguridad del trabajador en si mismo” .

Se hace alusión a esta técnica de la administración de personal y la definición de la misma, ya que en el contexto de esta, se involucra a su vez, el concepto del servicio civil de carrera, entendido como el conjunto de normas legales, políticas y programas administrativos, basados en las técnicas de administración de personal para mejorar los recursos humanos de la Administración Pública.

Es precisamente el Servicio Civil de Carrera, la materia objeto de nuestro estudio, por lo que tomando en cuenta lo hasta aquí expresado y con el firme propósito de ser útiles a la sociedad, procuraremos aplicar en este trabajo, los conocimientos teóricos-administrativos y las experiencias de nuestra formación extra-universitaria, en especial, enfocaremos nuestras inquietudes al análisis de las diversas acciones y esfuerzos que tanto el Gobierno Federal como los diferentes sindicatos y representaciones laborales, han emprendido para institucionalizar el mencionado servicio civil de carrera dentro del contexto de la Administración Pública Mexicana.

A ese respecto, evaluaremos los pormenores y particularidades de esta disciplina en algunos de los países desarrollados, en los que ya se encuentra establecida la misma y en contraparte, para estar en posibilidades de calibrar sus repercusiones o beneficios, procederemos a analizar y comparar los resultados obtenidos por éstos países, con los de sus similares, pero denominados países subdesarrollados, básicamente del área latinoamericana.

Asimismo, el marco jurídico que norma y regula a esta técnica dentro del marco del estado mexicano, constituye otro de los factores de interés para el estudio, pues con ello estaremos en posibilidades de verificar la legalidad o irregularidades que en su caso han propiciado su desarrollo o limitado su institucionalización.

Destacada relevancia en nuestra investigación, la tendrá el estudio de los diferentes organismos, dependencias y programas que conforman el entorno orgánico-funcional del tema, ya

que de esta manera tendremos elementos para determinar si existe la infraestructura, recursos y voluntad para la multicitada instauración de la técnica en comentario.

En síntesis, sólo mediante el análisis y evaluación de los factores enunciados, podemos estar en posibilidades de verificar si realmente las bases, infraestructura y marco legal, son sólidas y aplicables o si, por el contrario, resultan imprescindibles pautas nuevas que actualicen o solventen los obstáculos que impiden el desarrollo de las disciplinas en cuestión. En conclusión nuestro propósito radica en determinar las posibilidades reales para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.

I.- MARCO CONCEPTUAL

Tal y como se señaló con anterioridad, uno de nuestros propósitos al desarrollar la presente investigación, es el aplicar en la misma, los conocimientos administrativos y la experiencia de nuestra formación extra universitaria. A ello adicionaremos que también los consejos y sugerencias de nuestros maestros, pues recordamos que en más de una ocasión, algunos de nuestros maestros, nos reiteraban con cierto énfasis, al asignamos una investigación o la realización de un trabajo, que tomáramos aquel sabio refrán de "que todo buen documento o trabajo, por sí sólo se explica".

Nos permitimos hacer remembranza de esta anécdota, pues viene a colación para el presente apartado antes de entrar en materia propiamente de los antecedentes, experiencias y resultados positivos o negativos del desarrollo del Servicio Civil de Carrera en nuestro país, llevaremos a cabo la descripción y en su caso análisis y comentarios de la principal terminología que del tema y su contexto citaremos con cierta frecuencia.

Indiscutiblemente que algunos términos o conceptos, quizá resultarán obvios o ya familiarizados para el lector, pero sin embargo, dada la reelevancia o vinculación con el tema, consideramos importante analizar su concepto o profundizar en sus relaciones y semejanzas con el Servicio Civil de Carrera, todo ello como ya se expreso, con la finalidad de que nuestro trabajo sea más comprensible, de fácil interpretación, claro y ante todo, que se explique y sustente por sí solo.

A) ADMINISTRACION.- Término que consideramos el entorno o universo dentro del cual se circunscribe el Servicio Civil de Carrera, ya que como podrá observarse con posterioridad, éste último se ubica como elemento de la fase o principio denominado organización, de esta técnica.

Por lo tanto y tomando en cuenta que la administración es quien proporciona efectividad y orden a los esfuerzos humanos y que esta implícita en toda actividad humana, podemos establecer que en ello precisamente radica la vinculación con los postulados del Servicio Civil de Carrera, ya que la finalidad de éste ultimo, la representa el fijar las bases y generar las condiciones óptimas para que los recursos humanos cuenten con las prestaciones, promociones, estabilidad y sobre

todo la seguridad en su trabajo, de acuerdo a su experiencia, conocimientos y aptitudes mostradas en el desempeño de sus respectivas responsabilidades.

Profundizando en el tema y en virtud de haber indicado que al Servicio Civil se le ubica como un principio de la organización y este como uno de los elementos de la administración, cabe señalar que esta última según los dedicados a su estudio y tomando en cuenta la diversidad de los giros económicos de los entes sociales, la administración salvo ligeras variantes y modificaciones se integra por diversos elementos o etapas, pero los más universalmente aceptados son la previsión, organización, mando, coordinación y control.

Obviamente que cada una de las etapas reseñadas, a su vez se conforman por sus respectivos elementos, pero sin minimizar la importancia de los mismos, se considera que con disponer de la vinculación y nexos enunciados, para los efectos de nuestro estudio, esto cumple con tal cometido.

Lo que sí resulta imprescindible y lógico, es que si se esta describiendo el término administración, lo menos que se debe incluir, es precisamente la definición del mismo, por lo que procedemos a citar la que nuestro juicio por completa, expresa el maestro Manuel Estrada M ² como "la ciencia cuyo objeto es estudiar la elección y logro de cierto fin socioeconómico lícito con base en la producción y/o venta de ciertos bienes y/o servicios, determinando, utilizando, de la manera más productiva, en ambiente y tiempo, los medios técnicos, humanos, materiales y financieros asignados "

B) ADMINISTRACION PUBLICA.- A similitud del término anterior (administración), optamos por involucrar en nuestra descripción, este de administración pública, pues además de representar una modalidad del primero, su interrelación con el Servicio Civil, se da en virtud de que el recurso humano objeto de la aplicación de dicho servicio, sería el que labora para el Gobierno Federal y en consecuencia forma parte de la infraestructura administrativa mediante la cual genera, produce y proporciona los bienes y servicios que le demanda la sociedad.

Ratificando nuestra apreciación anterior, en el glosario de términos administrativos, ³ se define a la Administración Pública como el subsistema instrumental del sistema político compuesto

²Administración Funcional, Manuel Estrada M, UNAM, México, 1994

³ Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República. 1982

por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en el cumplimiento de las decisiones del sistema político mexicano.

En virtud de la dimensión y lo complejo del término en análisis y con la finalidad de proporcionar con mayores elementos para una mayor interpretación del mismo, ampliamos la clasificación que del mismo se plasma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A este respecto iniciamos con la definición propia de la Administración Pública Federal, la cual se establece como el conjunto de dependencias o entidades que constituyen el Poder Ejecutivo Federal y cuyas operaciones tienen como finalidad cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como esta se expresan en las leyes fundamentales del país.

Especificando aún más en el tema, la Administración Pública Federal, a su vez se clasifica en Administración Pública Centralizada que se conforma por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y oficialmente hasta Diciembre de 1997, el Departamento del Distrito Federal, quien como es del conocimiento público, a partir de dicha fecha se regulará por su propia Ley Orgánica y de esa manera deja de ostentar el carácter de dependencia del Poder Ejecutivo Federal y cuyo titular, el jefe del gobierno del Distrito Federal, será electo por voluntad propia y mayoritaria de sus habitantes y no por el ciudadano Presidente de la República como ha sucedido hasta el momento.

La segunda subdivisión, denominada Administración Pública Paraestatal, es aquella que se integra por las siguientes entidades:

-ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- que legal y administrativamente, son personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal con patrimonio propio, personalidad jurídica propia, constituido con fondos provenientes de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.

-EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA .- de igual forma, constituyen personas morales en las que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o

más de su capital social o de las acciones de la empresa; o bien, que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que únicamente pueden ser suscritas por el Gobierno Federal o también; que el Gobierno Federal pueda nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, designe al Presidente, Director o Gerente General.

-EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA - en éstas cabe destacar que no obstante su inclusión dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su control y regulación por parte del Gobierno Federal, no es tan estricto como hasta los inicios de la década de los setenta. Esto en razón a que la participación del Gobierno Federal en el capital social de dichas empresas, es inferior al 50% limitándolo en la elección o designación de los miembros de su órgano máximo de gobierno o titular de las mismas.

-FIDEICOMISOS - entes sociales en los que el fideicomitente es el Gobierno Federal, alguno o algunos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

Consideramos importante destacar que aún y cuando el Gobierno Federal Mexicano también se conforma por los poderes Legislativo y Judicial, solamente nos abocaremos al estudio de las particularidades del Poder Ejecutivo ya que es en éste donde mayor número de servidores públicos laboran, además del respeto a la soberanía e independencia de cada uno de los tres poderes, independientemente de convenir al desarrollo de nuestra investigación.

C) ADMINISTRACION DE PERSONAL.- En la descripción del presente término, podemos interpretar de manera más específica, la relevancia del tema que nos ocupa, sobre todo tomando en cuenta que en toda organización, el elemento humano es el más importante dentro de las mismas.

De ahí que en el país, los diversos sectores que integran la sociedad mexicana, han emprendido con plena conciencia acciones y actividades cuya finalidad es la de crear una nueva cultura entre el recurso humano para generar y propiciar entre el mismo, una mayor identificación y entrega en el desarrollo de sus respectivas actividades.

Sin embargo, lo que hasta ahora no se ha podido llevar en paralelo, es la remuneración, seguridad y prestaciones adecuadas, que creemos que todo trabajador debe recibir para

responder e incrementar su productividad, representando éste reto, parte del propósito que pretende el Servicio Civil de Carrera.

Con base en lo expuesto, consideramos contar con los elementos suficientes como para establecer la definición del término en cuestión, pero al igual que en el caso del término administración, existen diversos conceptos, sin embargo, compartimos el externado por Raymundo Amaro Guzmán, pues creemos que el mismo reúne inclusive ciertos elementos muy ligados a lo que representa el Servicio Civil de Carrera, tal definición, es, "el conjunto de principios, procedimientos e instituciones que procuran la mejor selección, educación y armonización de los servidores de una organización, su satisfacción en el trabajo y el mejor rendimiento en favor de unos y otros dentro de la misma organización"⁴

D) BUROCRACIA.- Derivado de nuestra especificación referente a que el presente estudio se enfocará sólo al personal que labora dentro del entorno del Gobierno Federal, convenimos en analizar éste término de burocracia por su notable interrelación con este tipo de personal.

En este caso, muy a menudo escuchamos que el número de empleados que laboran en el denominado sector público es muy elevado, que su tendencia con el transcurrir del tiempo es la alza, esto a pesar de los numerosos esfuerzos y acciones del gobierno por revertir dicha tendencia, pues implícitamente al crecimiento del volumen de personal, se tiene la creación de nuevos organismos o entidades paraestatales y con ello los altos y deficitarios presupuestos de las mismas.

En nuestro medio inclusive, al escuchar el término burocracia, de inmediato lo correlacionamos con los trabajadores del gobierno, precisamente vinculándolo con lo voluminoso y poco eficiente que en apariencia resulta éste. Se hace hincapié en que en apariencia, porque como en todas partes, los hay muy eficientes y existen los apáticos o indiferentes.

Interiorizándonos más en el tema, se dice que cuando una organización toma proporciones gigantescas y es necesario un cuadro administrativo con un sistema racional que le permita lograr sus objetivos, estamos ante la presencia de una administración de tipo burocrático.

En conclusión y tomando en cuenta los argumentos expuestos que circunscriben los pros y los contras del término burocracia, procedemos a describir la definición que del mismo se señala en el

⁴Administración de Personal, Amaro Guzmán Raymundo, Editorial Limusa Noriega, 1990

glosario de términos administrativos "es aquel que se aplica al cuerpo del personal al servicio del estado, entre quienes se instituyen relaciones de autoridad formalmente definidas y que se caracteriza por operar bajo ciertos derechos y deberes establecidos por normas; se conforma por categorías ordenadas sistemáticamente a través de nombramientos y ascensos y con base en acuerdos contractuales, de conformidad entre las partes"⁵

E) SERVIDOR PÚBLICO.- al igual que en la descripción y análisis de los demás términos, en los que se analizó su vinculación con el Servicio Civil de Carrera, descendiendo de lo general a lo particular, consideramos que el servidor público constituye lo que ya también se señaló con anterioridad; que éste como recurso humano representa el factor más importante en el estudio del tema en comentario.

Señalamos lo anterior, recordando que circunscribiríamos nuestro análisis en el personal al servicio del Gobierno Federal y es precisamente como de manera singular se le conoce a éste, es decir servidor público.

Una vez expuesta la relación entre este término y el de Servicio Civil, señalaremos aún y cuando de manera breve, sus antecedentes y sustento legal, para con posterioridad definirlo.

Ante todo consideramos al servidor público como un trabajador en toda la extensión de la palabra y como tal la Ley Federal del Trabajo en su artículo 3º, cataloga al trabajador como toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros.

Por lo que se refiere a nuestra carta magna, esta en el artículo 108 del título cuarto, al referirse al servidor público establece, "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Como podrá deducirse, esta disposición constitucional ratifica y sustenta nuestra decisión de enfocar el análisis objeto del presente trabajo, sólo a los trabajadores al servicio del estado, sin que ello implique que el que labora en el denominado sector privado o social no pueda ser susceptible de aplicársele esta modalidad de la administración de personal.

⁵ Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República, 1982

F) SERVICIO PÚBLICO.- en base a su nomenclatura, inferimos de manera implícita que este término al igual que los anteriores, se encuentra relacionado con el sector público y que por lo tanto, consiste en precisamente prestar un servicio y al ser éste público , lógicamente que deberá ser proporcionado por una institución o dependencia pública.

Luego entonces podemos deducir que los servidores públicos son aquellos que las instituciones gubernamentales prestan o producen, en el desarrollo de sus funciones y cuyo propósito es el de atender la demanda de la población que los denomina ya sea para ejercer sus derechos o cumplir con sus obligaciones.

Ya en lo particular se define el servicio público, como aquella actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

G) SERVICIO CIVIL DE CARRERA.- de acuerdo a lo expresado hasta el momento, podemos concluir que la base y sustento del Servicio Civil de Carrera, lo es la administración y dentro del universo, ramas o elementos que integran a ésta, la constituyen una administración de personal eficaz y eficiente.

¿Por qué una administración de personal eficaz y eficiente? Porque sin lugar a dudas, este tipo de administración para lograr ser eficiente, necesariamente deberá proporcionar al trabajador, además de todos los satisfactores necesarios para una vida digna, la seguridad, apoyo y capacitación para desarrollarse en forma paralela a la institución donde proporciona sus servicios.

Ahora que para que se genere un desarrollo paralelo entre cualquier ente social y el de sus empleados, obviamente que si éstos últimos aportan sus esfuerzos, conocimientos, experiencias y sobre todo parte de su vida para la consecución de los objetivos institucionales, lo más lógico y prudente resulta que la empresa con la finalidad de aprovechar esos atributos del trabajador, le remunere su esfuerzo y trabajo, además de propiciarle las condiciones y prestaciones que lo hagan sentirse satisfecho y parte de la empresa.

Una vez lograda la armonía que propicia la reciprocidad de esfuerzos, prestaciones y trabajo entre ambos factores de la producción de bienes o servicios a los que nos hemos venido refiriendo, se hace indispensable el apegarse a lo estipulado en el sabio refrán que establece " que lo difícil

del éxito no es llegar a él, sino mantenerse " y esto en gran parte resulta aplicable en nuestro análisis, por que para mantener la armonía mencionada, las partes involucradas o sus representantes acuerdan los términos y normas a que deberán apegarse las partes en la ejecución o ejercicio de sus respectivas obligaciones y derechos.

En el desarrollo de estas armónicas relaciones, el papel concertador y supervisor de una tercera persona u órgano regidos de los términos concertados, resulta de vital importancia, sobre todo si esta obra con absoluta imparcialidad y estricto apego a la ley.

Lo expresado y comentado con anterioridad, constituyen, según nuestra modesta experiencia laboral y la adquirida en la presente investigación, los elementos básicos que debe contemplar el Servicio Civil de Carrera y que con base en ello, externamos como definición del mismo " al conjunto de normas legales, políticas y procedimientos administrativos que proveen los medios y satisfactores para atraer y retener en el servicio público, a los empleados más idóneos para generar y proporcionar los bienes y servicios de la manera más eficiente posible.

II.- ANTECEDENTES GENERALES

El Servicio Civil de Carrera no es una concepción moderna, sus antecedentes nos remontan a los pasajes bíblicos, en la antigua Grecia al Imperio Romano, a nuestros antecesores los aztecas, en fin a todo ente social en los que los agrupamientos o sociedades de seres humanos se unían para defenderse o hacer frente a los múltiples peligros que para ellos representaban los enormes animales y fenómenos naturales.

Tales hechos demandaban a estas agrupaciones, dentro de sus estructuras organizativas, la elección o autoelección de líderes, que normalmente que por su fortaleza, más que por su inteligencia, se convertían en los guías espirituales o guerreros de estas agrupaciones. Obviamente que existían otros niveles o capas sociales que representaban las clases inferiores como los guerreros, sacerdotes y consejeros, pero que todos desempeñaban un papel dentro de la estructura de esas tribus o comunidades.

Una particularidad más dentro de estos esquemas organizacionales y funcionales, que ya mostraban los inicios o antecedentes de lo que actualmente es el Servicio Civil de Carrera, lo constituía la costumbre o tradición de que normalmente los hijos o descendientes de los líderes, jefes, sacerdotes o guerreros, también gracias a preparación o designación de sus superiores, terminaban ejerciendo la misma profesión de sus antecesores.

Indudablemente que esto, como todo, tenía sus pros y sus contras, pues una vez superada la etapa en la que mandaban los más fuertes, normalmente los descendientes de los jefes nacían para ser jefes; los de los sacerdotes, para profesar el mismo oficio y así ocurrirá con las demás profesiones o puestos.

Bajo estas circunstancias y durante mucho tiempo, fue casi imposible romper con estas reglas de organización, inclusive aun a finales del milenio y con los grandes avances tecnológicos y las notables conquistas sociales, en algunos países de los llamados desarrollados como por ejemplo Inglaterra, España e Irán, aunque ya en una notable decadencia, aun existen algunas familias de noble estirpe que todavía mantienen estas tradiciones.

Sin embargo y salvo esas ya muy contadas excepciones, en la actualidad para beneplácito de la sociedad mundial, en la mayoría de las organizaciones políticas, laborales y productivas, se ha revertido esa tendencia y ahora el escaldar peldaños o puestos, se logra no con la fuerza o por sus antecesores, sino por la inteligencia o simplemente por su tenacidad o trabajo en la agrupación o sociedad donde se desenvuelve.

Consideramos que para entender e interpretar más fácilmente ese largo proceso de transición, resulta imprescindible el conocer las bases y en su caso técnicas y políticas que constituyen los antecedentes del Servicio Civil de Carrera.

Para ello a continuación procedemos a describir y comentar el fundamento, formación y en general, las principales características del Servicio Civil en algunos países que ya lo tienen debidamente instrumentado y en otros casos, en naciones donde apenas lo han concebido y están en proceso de adaptación, pero que sin embargo, narraremos las acciones o actividades que han llevado o están realizando en la materia.

A) PAISES DESARROLLADOS.

a) *INGLATERRA.*- Los antecedentes del Servicio Civil en esta nación, que datan de principios del siglo XIX y que corroboran lo expresado al inicio del presente capítulo, se caracterizaba porque la administración nacional de ese país estaba confiada principalmente a personas que ocupaban sus puestos por algún tipo de nepotismo, más que por su capacidad o competencia individual.

El primer gran paso oficial que se dio en este sentido, se llevó a cabo en 1855, cuando se crea la Comisión del Servicio Civil, con la finalidad de supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los departamentos para ciertos empleos. Posteriormente se continuó con acciones como la abolición del favoritismo que se dio por "order in council" y se sentaron las bases para la organización del Servicio Civil, esfuerzos que se vieron truncados con motivo del estallamiento de la Segunda Guerra Mundial.

Para 1920, y como un esfuerzo para reestructurar el método del Servicio Civil, el Comité Gladstone, sugirió la creación del "National Whiteley Council", que en sí constituía un organismo sindical, sus objetivos junto con el Comité de Reorganización en la materia, era el adaptar el Servicio Civil a las circunstancias de la posguerra.

Como una acción más en este sentido, se tiene que en 1929, la Comisión Tomlin, de acuerdo a las recomendaciones del Comité de Reorganización definió dentro del Servicio Civil, tres clases de lo que ahora se denomina servidores públicos: la clerical, la executive y la administrative, desde ese entonces se les conoce con el nombre de clases de tesorería.

Con posterioridad en 1968, surgió el sistema denominado "Comisión" el cual pasado el tiempo, se convirtió en el departamento del Servicio Civil, quien a la fecha es el responsable de la instrumentación, regulación e impulso de esta técnica en la Gran Bretaña, como funciones del mismo, se pueden mencionar las siguientes:

- Manejo de personal.- que consiste fundamentalmente en definir, aplicar y controlar las políticas para la selección, capacitación, promoción y manejo directo de la carrera de servidor civil. Implícitamente prevé la seguridad social y políticas de jubilación.
- Desarrollo y diseminación de técnicas administrativas y de manejo de personal.- mediante esta función se busca la coordinación interdepartamental y de la maquinaria gubernamental, así como la supervisión y aprobación de servicios centralizados como los relativos a organización y métodos, computación e investigación de operaciones, por mencionar algunos.
- Control del escalafón y niveles de gradación departamental.
- Control de las tasas de pago y compensación; coordinación de políticas de pagos, incluyendo la aprobación de salarios y compensaciones.
- Administración de pensiones que incluyen los arreglos de jubilación y pensión.

Como características principales del Servicio Civil Británico, se tienen:

- Se basa más que en la subordinación, en las diferentes funciones que desempeña cada clase.
- Conserva ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente en los niveles o clase superior.
- Reconoce más la experiencia adquirida por la práctica en el devenir del tiempo, que aquella por la teoría.
- No reconoce el derecho a la huelga.
- Abandera el apoliticismo sobre todo de las clases superiores.

- Los derechos y obligaciones de los funcionarios están al servicio de la corona y por lo tanto regulados por el "orders in council" que son las ordenes del consejo, es decir, la forma de expresar los deseos de la corona.

-El control sobre el Servicio Civil, se ejerce a través de un consejo tripartita formado por el parlamento, la tesorería y el tribunal de arbitraje.

- El sistema de selección inglés se basa en los tres principios siguientes:

- * ausencia de favoritismo e influencias de partidos políticos
- * selección fundada en las cualidades humanas y los conocimientos de los

candidatos .

* En la unidad del órgano de selección, cuyas facultades resultan causi-judiciales.

- Los funcionarios ingleses se encuentran clasificados en cuatro clases que son:

* "Administrative".- que es la clase superior o directiva de la Administración Pública, desempeña los puestos de mayor responsabilidad. Se calcula que el tiempo que trabajo para llegar a estos puestos, es aproximadamente los cuarenta años de servicio.

* "Executive". - sus funciones son esencialmente ejecutivas, no participan en la definición de la alta política administrativa.

* "Clerical".- sus actividades son de carácter auxiliar y técnico.

* "Clerical assistant".- sus responsabilidades las representan el resguardo de archivos, registros, atención al público, en general, son del orden de apoyo y logística.

En esta clasificación resulta importante destacar que entre una clase y otra no existe avance alguno, por lo que toda promoción o ascenso, se genera solo dentro de la misma clase.

El comentario o conclusión que podemos expresar sobre el Servicio Civil Británico y sus características, radica básicamente en que no obstante lo bien estructurado que aparenta, éste se encuentra viciado por las tradiciones aristocráticas de la Corona Inglesa quien aun después de casi cuatrocientos años le impide una esencia y contenido democrático por el que luchan todas las naciones de la urbe.

Tal afirmación se ve ratificada por la inexistencia del derecho a la huelga y la preeminencia y condicionantes que las órdenes del consejo significan en el ejercicio de los derechos y obligaciones de los funcionarios ingleses.

Por lo tanto y a pesar de los avances e infraestructura que presenta el Servicio Civil de Carrera de esta nación catalogada como una de las más desarrolladas del occidente, no podemos clasificar a este modelo como uno de los óptimos o ejemplo a seguir dados los inconvenientes y limitaciones que a este respecto representa la Real Corona Británica.

b) *ESTADOS UNIDOS DE AMERICA*.- los antecedentes inmediatos del Servicio Civil en este país, datan del año 1871, en el que Grant persuadió al Congreso para que le diera el poder de regular la entrada de personal al Servicio Civil. Y estableció la primera agencia central de personal.

Después en 1883, el acta de Servicio Civil, estableció que la admisión a ciertas posiciones dentro de la Administración Pública, estarían supeditadas a la competencia y exámenes abiertos que aprobaran la habilidad del sustentante, paralelamente se formó una Comisión bipartita para administrar y evaluar los exámenes y los procesos de selección, contratación y capacitación entre otros, acciones que a similitud del caso de Inglaterra, también se vieron truncados por la Primera y Segunda Guerra Mundial.

Las principales características del sistema estadounidense de Servicio Civil de Carrera:

- El servidor público es el responsable directo de la disciplina y comportamiento ante sus superiores.
- La finalidad del sistema es el logro de altos niveles de eficiencia en el desempeño de los servidores públicos.
- Busca la total neutralidad política.
- Los niveles jerárquicos están fundamentados en la subordinación.
- La lealtad es un elemento esencial en el sistema.
- No existe el derecho a la huelga
- Su sustento legal lo conforma las disposiciones del acta del Servicio Civil aprobada por el Congreso.

- El control del sistema, es bipartita, pues se realiza a través del "Loyalty Review Board" que forma parte de la Comisión del Servicio Civil y se complementa por las organizaciones de los trabajadores, que sin ser sindicatos buscan el beneficio y defienden sus derechos.

- El sistema de selección tiende a incorporar a quienes reúnen cualidades y especialización en alto grado, caracterizado además por:

- * excluye el favoritismo e influencia de partidos políticos.

* se basa en las cualidades y habilidades humanas y conocimientos especializados.

- * la lealtad es un factor importante.

- * la remuneración es proporcional al puesto y a la antigüedad.

- * existe movilidad vertical hacia las categorías elevadas.

* el sistema norteamericano no contempla categorías especificadas en escalafones.

La Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos de América tiene como principales funciones:

- proveer lo necesario para los exámenes que prueben la idoneidad de los solicitantes en el servicio competitivo y establece las calificaciones tipo como base para reinstalación, promoción y transferencia de los servidores públicos.

- seleccionar y aprovisionar el personal mejor calificado para cubrir las vacantes.

- administrar el "acta de preferencia de veteranos" que garantice la disponibilidad de cierta clase de personas en razón de su servicio militar.

- conducir la agencia nacional de confrontación e investigación de antecedentes.

- efectuar un estudio permanente de la administración del programa de seguridad de los empleados.

- revisar y aprobar los planes sobre medición de la eficiencia de los empleados.

- administrar las disposiciones estatutarias y regulaciones del Servicio Civil restringido a la actividad política de empleados federales en puestos del servicio competitivo.

- administrar la política de recompensas e incentivos para empleados gubernamentales.

- dirigir la administración del personal federal, estimulando y recomendando mejoras a las leyes, reglas, políticas y métodos de administración de personal.

Nuestra opinión respecto al sistema norteamericano de Servicio Civil de Carrera, resulta más positivo que la expresada sobre el británico, ya que a diferencia de éste último, no está supeditado a instrucciones ni decisiones de una descendencia de noble estirpe y muestra un carácter netamente democrático en el que prevalecen la sana competencia, las habilidades y cualidades del ser humano para hacerlo susceptible de buenos puestos y atractivos escalafones.

Sin embargo, sería prudente que la Comisión del Servicio Civil en su papel de órgano regulador del sistema, lleve a cabo una reflexión sobre la inexistencia del derecho a huelga que empaña el carácter casi democrático del Servicio Civil de Carrera estadounidense.

c) *FRANCIA*.- En esta tercer nación considerada como una de las siete que más desarrollo económico reporta, tiene asignada la responsabilidad para instrumentar el Servicio Civil de Carrera en su Administración Pública, al directorado en esta materia.

Prosiguiendo con la metodología para la descripción y análisis de los sistemas de Servicio Civil, a continuación se enlistan las principales características del modelo francés:

- su sistema no está centralizado ni unificado en una sola dependencia pública, el directorado solo norma y delinea la política al respecto.
- cada ministerio es el que aplica los criterios escalafonarios de promoción, permisos y horarios en los respectivos ámbitos de acción.
- en su mayoría, los aspirantes a ingresar al sistema, provienen de la Escuela Nacional de Administración Pública.
- los aspirantes son objeto de exámenes especiales.
- el sistema recibe fuertes presiones de parte de las organizaciones de trabajadores.
- resulta más abierto pues asimila a sus integrantes, no necesariamente desde las categorías escalafonarias mínimas.

No obstante que nos vimos imposibilitados para disponer de las funciones del directorado, por deducción y dadas las características del sistema, podemos afirmar que el mismo cuenta con

dos grandes particularidades de todo sistema, relativas a éstos los sustenta un marco legal y un organismo rector de su implementación.

Por lo que respecta a la conclusión o comentario sobre el sistema, ésta a excepción de la modalidad descentralizadora de su instrumentación a través de cada uno de los ministerios que integran su Administración Pública, básicamente contiene las características esenciales para considerarlo un sistema que cumple con los requisitos para considerarlo como tal.

B) PAISES LATINOAMERICANOS

En este subcapítulo incluimos el estudio de países de los denominados subdesarrollados, pero que no por ello se deben de tomar como incapacitados para la realización de la tarea para adoptar un sistema de Servicio Civil en el contexto de sus respectivas administraciones públicas.

Al contrario, creemos que en virtud de las limitaciones económicas, con las consecuentes implicaciones socioculturales que ello implica, resultan más loables los esfuerzos que en sentido lleven a cabo dichos países. Por lo tanto y sin que esto represente una excusa anticipada, si agradecemos la comprensión del lector, por los casos en que no nos fue posible disponer de la información suficiente para realizar nuestros análisis y comentarios como hasta el momento.

Cabe señalar que en el caso de los países en que la disponibilidad de información resulta muy raquítica se optó su inclusión en la presente investigación, pues ello significa precisamente las grandes limitaciones y problemática que enfrentan para ello, pero al mismo tiempo, también representan las bases para el tan ansiado objetivo.

a) *COSTA RICA*. - A pesar de que los primeros intentos para instaurar su Servicio Civil se dieron en forma paralela al movimiento de Independencia, no es sino hasta 1945 cuando se redacta el primer Proyecto de Estatuto Civil de la Función Pública. Para 1949, mediante mandato constitucional, se promulga el Estatuto en la materia y con posterioridad, en 1957, se emite la Ley de Salarios de la Administración Pública, que es considerada una de las conquistas más importantes en este tema.

Entre las características más relevantes del sistema tico de Servicio Civil, mencionamos las siguientes:

- existe una considerable movilidad que permite el ascenso a las clases superiores.
- los métodos remunerativos están en función de la clase y antigüedad.

- los servidores públicos no están organizados en sindicatos y no tienen derecho a huelga.

- dispone de una amplia legislación en la materia, comprendida en el Estatuto y Reglamento de Servicio Civil, la Ley de Salarios y el Código de Trabajo por mencionar las más importantes.

- los servidores públicos objeto del sistema, son los del poder ejecutivo, en el que incluso se contempla al personal docente y a los de las instituciones catalogadas como semi autónomas.

- el centro sobre el sistema, lo ejerce el Tribunal de Servicio Civil, quien esta integrado por tres miembros propietarios y sus respectivos suplentes, que serán profesionistas en leyes y su permanencia en los puestos será de seis años.

- su sistema de selección se basa en pruebas de habilidad mental y específicas concebidas totalmente en el país.

La Dirección General del Servicio Civil, como unidad administrativa responsable de la coordinación y supervisión del sistema, realiza las siguientes funciones:

- analizar y clasificar los puestos del Poder Ejecutivo, para una vez valorados, asignarlos a la escala de sueldos.

- reclutar, examinar y seleccionar los candidatos elegibles para los puestos públicos.

- definir las normas, procedimientos e instrumentos técnicos para generar mayor eficiencia en la administración de personal.

- promover y realizar programas de capacitación del personal público.

- dar respuesta a las consultas en la materia.

- aprobar los reglamentos interiores de trabajo de las dependencias del ejecutivo.

- acopiar y tramitar las reclamaciones sobre despidos que deba resolver el Tribunal de Servicio Civil.

Nuestro comentario acerca del sistema costarricense de Servicio Civil, es que resulta muy similar al que prevé la legislación mexicana, la que inclusive en determinado momento

responsabiliza de estas funciones a un órgano denominado Dirección General de Servicio Civil, al igual que el de Costa Rica.

Se considera bien estructurado, pues cuenta con el órgano facultado para su implantación, además de una abundante legislación que lo sustenta jurídicamente. Su punto negro, a nuestro parecer, lo representa el no derecho a la huelga de sus servidores públicos.

Sin que la presente constituya una justificación premeditada por la falta de uniformidad en la presentación de los sistemas de Servicio Civil de los siguientes países, respecto de los descritos con anterioridad, agradecemos su comprensión, pero al igual que las dificultades que tienen las naciones para implantar y mantener sus sistemas, de igual forma y por las mismas razones, sólo pudimos disponer de esta información, que al final de cuentas, es la que existe en el tema, en los países que se enlistan.

b) **PUERTO RICO.**- desarrolla su primer sistema de personal, el cual se institucionaliza mediante ley que sanciona el Congreso en 1947.

Posteriormente se crea la Oficina de Personal y la Junta de Personal, éste último como organismo con el carácter jurisdiccional facultado para conocer y decidir las controversias que le generen entre el estado y los servidores públicos a su servicio.

c) **COLOMBIA.**- La institucionalización del Servicio Civil de Carrera en este país, nos remonta al año de 1960 en el que el Poder Ejecutivo, a través de una reforma constitucional, establece el servicio señalando, conjuntamente con la carrera administrativa.

En cuanto al órgano responsable de dirigir el servicio, a éste se le conoce como Departamento Administrativo del Servicio Civil. La finalidad del mismo, es procurar la eficiencia en el desempeño del servidor público, así como el procurarle igualdad de oportunidades y que su ingreso, permanencia y promoción en los cargos oficiales, se den por sus propios méritos, sin que consideraciones de otra índole, influyan en su nombramiento, ascenso o destitución.

d) **CHILE.**- El marco legal o sustento jurídico de lo que se puede considerar como la base del Servicio Civil de Carrera Chileno, se encuentra inmerso en el Estatuto Administrativo promulgado en el mes de abril de 1960, y en otras disposiciones legales que regulan las relaciones de los servidores públicos semifiscales, del magisterio y del servicio exterior, con el estado.

No obstante la base legal descrita, en este país no se considera como un Servicio Civil debidamente diseñado que refleje la política de personal del estado, sin embargo, cabe destacar que a pesar de tal creencia, el servidor público cuenta con un régimen de garantía y seguridad social altamente significativo al extremo que para destituir a un empleado estatal, resulta imprescindible la intervención de la Contraloría General de la República y la realización de un juicio de carácter administrativo para su resolución.

e) *PERU*.- A pesar de que los antecedentes del Servicio Civil de Carrera en este país datan de 1951, éste se caracteriza porque durante estos 46 años de existencia, no ha sido objeto de enmienda o adecuaciones a las circunstancias actuales del desarrollo socio-económico mundial o en particular de esa nación.

Adicionalmente a tal hecho, una serie de contradicciones e incongruencias, principalmente la adversidad de organismos responsables o involucrados en los procesos de planeación, asesoría, administración y ejecución del sistema, no sólo no impulsaron su expansión, sino que bloquearon su avance e impulso.

f) *BRASIL*.- La creación del Departamento Administrativo de Servicio Público en 1937, convierte a este país, como la primer nación latinoamericana que emprende esfuerzos enfocados a la racionalización de la Administración Pública.

Con posterioridad en 1967, mediante decreto de ley, se instituye la organización de la administración federal y las directrices para instrumentar un proceso de reforma administrativa. El objetivo de tales hechos, se ven rubricados por la definición de disposiciones referentes al personal civil, obteniendo de manera complementaria, la creación del Departamento Administrativo de Personal Civil, a quien se le asigna la responsabilidad de administrar el sistema de personal del país.

g) *VENEZUELA*.- A diferencia de Brasil que representa el país latinoamericano quien primeramente llevo a cabo esfuerzos para el desarrollo de esta materia, Venezuela es la nación que cuenta con la legislación más reciente en cuanto a administración de personal se refiere, ya que es hasta septiembre de 1970, cuando el Poder Ejecutivo, promulga la Ley de Carrera Administrativa sancionada por el Congreso. Lo anterior, no obstante que desde 1964, se

encontraba en el Congreso, un proyecto de ley presentado por la Comisión de Administración Pública.

h) **PANAMA.-** En esta nación, los antecedentes del Servicio Civil de Carrera, nos remontan al año de 1942, en el que el gobierno gubernamental, votó por instituir una Ley de Servicio Civil, en la que resalta la particularidad de que el órgano central de personal, queda adscrito a la Dirección de Planificación y Administración, complementariamente, se integran a dicho departamento, las funciones de planificación, presupuesto y organización administrativa.

i) **EL SALVADOR.-** Para el presente caso, se tiene que el sustento del Servicio Civil Salvadoreño, se basa en las disposiciones constitucionales, pues precisamente en este instrumento jurídico, se consagra el principio del mérito y la estabilidad en el cargo.

Como resultado inherente de lo anterior, en el año de 1961, el directorio civil militar, decreta y promulga la Ley de Servicio Civil. Asimismo, instituye Comisiones del Servicio Civil adscritas a cada dependencia de la Administración Pública y a las cuales se les responsabiliza de la administración del sistema.

Con un enfoque más jurídico que legal, crea el Tribunal del Servicio Civil, cuya función primordial, es el conocer y tramitar los conflictos surgidos entre el Estado y sus empleados.

En conclusión y salvo los comentarios externados sobre las limitantes para el acopio y análisis de los antecedentes y pormenores del Servicio Civil de Carrera en los países latinoamericanos, se puede señalar que a excepción de los casos de Colombia y aunque muy superficialmente el de Chile, son naciones cuya filosofía de su Servicio Civil es compartida por los suscritos, pues como ya mencionamos, para nosotros esta materia debe procurar entre otras cosas, el bienestar y sobre todo, la seguridad y prestaciones del servidor público, finalidad que como se puede apreciar, esta ligada y vinculada con los esfuerzos y acciones que en este sentido pregonan los países aludidos.

Por otro lado y con cierta tristeza y hasta impotencia, también se pudo corroborar, que quizá por su idiosincrasia o debido al subdesarrollo de los mismos, países como Perú, Venezuela y Panamá, han visto limitado y obstaculizado el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en sus respectivas naciones, por razones de negligencia, irresponsabilidad y hasta corrupción de los

servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad a los órganos cuyas funciones son precisamente las de impulsar e instituir el desarrollo de esta técnica que nos ocupa.

Un factor más que deducimos como limitante y que a coadyuvado al rezago del Servicio Civil en Latinoamérica, lo representa el poco interés e irrelevancia que el tema significa para algunos gobiernos y que por lo mismo atribuyen dicha responsabilidad a un organismo u órgano administrativo a quien también se le asignan otros tipos de funciones adicionales, que complican y obstaculizan su accionar, pues no realizan unas funciones por ejecutar las otras o viceversa.

Sin embargo, conscientes estamos que no obstante tanto factores adversos, económicos, políticos, sociales y culturales, tales países ya cuentan con el sustento jurídico-administrativo que constituyen la plataforma para la institucionalización del Servicio Civil de Carrera que esperamos que a final de cuentas, redunde en la verdadera seguridad y bienestar que demanda todo servidor público como ser humano que es.

III.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

Una vez externados nuestros comentarios sobre el surgimiento de lo que se conoce como el Servicio Civil de Carrera, en el contexto primitivo y después en el ámbito mundial donde tratamos países europeos y latinoamericanos, donde esta plenamente instituida la práctica de esta técnica y en donde aun y con muchos esfuerzos se esta buscando su adopción, en el presente capítulo nos abocaremos al estudio del tema en nuestro apreciado México.

Por lo tanto y como la lógica lo establece, nuestra investigación va de lo general a lo particular y su justificación nos la da el hecho de que radicamos y laboramos en este noble país en el que sus habitantes anteponen los objetivos sociales y de la nación a sus finalidades particulares, no obstante que ello significa privaciones y sufrimientos de ellos y sus familias en general.

A) ANTECEDENTES

Tomando en cuenta las cualidades y aptitudes de la raza mexicana, es precisamente con el imperio azteca con el que iniciamos nuestro análisis, pues es en esta tribu donde se inician los orígenes de lo que es actualmente la población objeto del México que a pesar de su mezcla con otras razas como la española, italiana y francesa, no ha perdido la esencia y nobleza de aquellos aztecas de los que después de tantos años aún nos sentimos orgullosos de ellos.

En este sentido, iniciamos nuestro relato en el año de 1325 en el que se funda la gran Tenochtitlán, ciudad de los aztecas que debido a su organización político-social, logrará en muy corto tiempo un gran auge y esplendor.

Dicha organización estaba conformada por la unión de tres estados: el de México, Texcoco y Tacuba, en tanto que su régimen político, se integraba por tres instituciones: la religiosa, la militar y la administrativa.

Para el caso concreto de nuestro estudio, cabe destacar como característica de dichas instituciones, la observancia de la legislación establecida y una límpida actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

En esta sociedad y no obstante su clasificación de clases, todo miembro que demostrara su clase para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaban a ser parte de esta

subclase social que en el contexto político-social y administrativo de los aztecas, significaba pertenecer al capulli o casa grande, cuya importancia la constituía su estructura en la que a su vez estaban las bases poderosas de un orden de justicia social en el desempeño y ejercicio de la función pública.

Las características generales del capulli, lo distinguían como una organización peculiar y propia, con plena autonomía, con un gobierno propio, autosuficiente y federalidad, factores que en su conjunto, lo determinaban como la organización ideal de esos tiempos.

De manera semejante a toda organización gubernamental, los capulli contaban con " sus servidores públicos, entre estos destacaban: el administrador, quien era responsable del régimen de bienes del capulli, de su distribución, de la vigilancia del orden e impartición de justicia, del cuidado de la recaudación de las contribuciones y de las obras públicas, entre otras.

Asimismo, existían el ejecutor, los representantes, jueces, tlatoani, tlacochoalcatl, tlacatecatl y el huitznahuatlailot entre otros que constituían lo que ahora denominamos la estructura ocupacional en cualquier ente social.

Ya en materia más propia de lo que es el Servicio Civil, aún sin sobrepasar por alto la cultura, el espacio y tiempo, procederemos a tratar de comparar las técnicas utilizadas en esta nueva técnica con las empleadas por nuestros antepasados, esto claro con la finalidad de equiparar y en cierto modo, de calibrar la asimilación de conocimientos y experiencias entre ambas culturas.

A este respecto por ejemplo, para el caso de la selección del personal, trabajador o empleado, los aztecas para la elección de cualquiera de ellos, tomaban en cuenta y establecían como requisitos para ocupar dichos puestos; el espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual, carencia de vicios y un interés para mejorar la comunidad.

Por lo que se refiere a lo que hoy conocemos como clasificación de puestos, ya con anterioridad se comentó que nuestros antecesores disponían de esta herramienta administrativa y la cual por lo investigado y expresado, esta no difiere en mucho de la que actualmente existe en nuestra "modernizada" Administración Pública, que a pesar del uso y esfuerzo por modernizarla, aún se caracteriza por ser un catálogo de puestos obeso y por lo tanto difícil y complejo, sobre todo por los diversos intereses políticos y económicos que subsisten en el Gobierno Federal.

En cuanto a la capacitación y al adiestramiento, estas a parte de brindársela a personas que más aptitudes mostraban, se les impulsaba el desarrollo de esas cualidades, en escuelas exprofesamente establecidas para esos fines, estas eran denominadas como el calmecac o teipochcalli.

Los ascensos o promociones, es otra de las vertientes que ya en esta época en comentario, era utilizada por los aztecas y cuyas bases para su aplicación las representaban los méritos y cualidades del trabajador quien gracias a ello, podía llegar de ser el empleado más humilde, a gobernante inclusive.

Una diferencia notable al comparar o establecer las similitudes entre los sistemas, objeto de nuestro comentario, es la relativa a que en el caso de los aztecas, en cuya época resalta la inexistencia de organismos agrupadores y representantes de los trabajadores al servicio del estado, que en nuestros tiempos conocemos como sindicatos, deducimos que tal hecho obedece a lo que los líderes de tales agrupaciones pregonan, señalando que los sindicatos y sus logros alcanzados, son frutos o conquistas laborales de arduas y largas luchas de sus trabajadores.

La pensión o jubilación como prestaciones al trabajador y como propiamente se le conoce actualmente, fue concebida y aplicada en los tiempos de Moctezuma, quien con el propósito de proteger a los empleados de edad avanzada, instruyó la asignación de uno de sus palacios para darles aposento, además de construir un hospital y un hospicio para la atención de los mismos.

Como podrá observarse, lo expuesto anteriormente, ratifica nuestro orgullo de descender de la raza azteca, pues independientemente de lo que estos seres representaron como guerreros y organizadores de sus diversos sistemas económicos, políticos y sociales entre otros, nos demostraron lo que en la actualidad algunos sectores de nuestra sociedad no han querido o no quieren entender la importancia que en cualquier actividad significa el factor humano y ante todo, también las prestaciones y estímulos que el mismo requiere para su desempeño más eficiente, aunque no siempre equitativo al esfuerzo que brinda en la ejecución del trabajo y responsabilidades a el encomendado.

Señalamos que los aztecas nos demostraron, por que salvo los tiempos, espacios y cultura, las acciones y técnicas adoptadas en materia de administración de personal y específicamente de Servicio Civil, prácticamente muestran la misma esencia, sino que hasta

inclusive las de los aztecas, contienen un mayor contenido y enfoque hacia el bienestar, superación y seguridad del trabajador que al final de cuentas es el objetivo de análisis del presente trabajo.

Ya en la época colonial, la organización política de la colonia comprendía en primer lugar, al Rey de España, al quien estaban subordinados el real consejo de indias, las reales audiencias y el Virrey, quien ostentaba la representación del monarca español, teniendo además a su cargo el Poder Ejecutivo y la Jefatura del Ejército por el hecho de ser capitán general, adicionalmente poseía el nombramiento de Presidente de la Audiencia.

La escala de puestos se complementaba por los alcaldes mayores y los corregidores, subordinados a estos, estaban los tenientes de alcalde y los subdelegados. Las responsabilidades y sobre todo el poder de los susodichos, no tenían límite alguno, pues atendían de manera indistinta, toda una gama de funciones administrativas y judiciales.

Bajo este contexto los pormenores del Servicio Civil de la Colonia se distinguía por las siguientes particularidades:

- Una clasificación de puestos indefinida, pues como se señaló con anterioridad, los trabajadores no tenían delimitadas sus funciones ni poder.
- La selección de los servidores públicos, contemplaba requisitos indispensables tales como ser español de nacimiento, para los casos de los altos poderes, los puestos de menor importancia, eran sólo para los criollos, hijos de españoles nacidos en México.

En materia de adiestramiento, este se proporcionaba en forma empírica, sin sistema o método alguno, pues se consideraba que el mismo estaba implícito en la clase social.

Los ascensos o promociones se otorgaban por favoritismo de las clases altas, de quienes ostentaban el poder.

Por lo que se refiere al sindicalismo, formalmente no existían, salvo pequeñas agrupaciones religiosas que más que defender sus derechos laborales, sus fines eran religiosos.

Nuestro comentario acerca de estos indicios del Servicio Civil de la Colonia, se enfocan a lo negativo y perjudicial que de dicho proceso resultó, ya que por los conceptos externados con anterioridad, no podemos concebir un Servicio Civil en una organización política donde prolifera la corrupción de los españoles que sólo buscaban la fortuna y el oro de nuestros antepasados.

Complementariamente, que podemos decir de una administración gubernamental donde sus servidores públicos de alto rango, no tienen límites en sus funciones y poder y que por lo mismo no sólo propician la opresión y la explotación hacia el grueso de la población, sino que además, los puestos de alto nivel, les pertenecían sólo a ellos y a sus familiares, teniendo inclusive la facultad de vender o asignar, por favores, los puestos de niveles inferiores.

En conclusión, diferimos totalmente de la concepción de la administración del personal público adoptado en la época colonial, pues en lo absoluto detectamos alguna particularidad de lo que en la actualidad es el Servicio Civil de Carrera que sólo busca retribuir igual sueldo y prestaciones al esfuerzo y trabajo que desempeña el servidor público.

Posteriormente en el devenir histórico de nuestro país, en etapas o períodos del México Independiente y pasando por el de Reforma, hasta el de la posrevolución, se caracterizó por un desorden e inestabilidad política y social que repercutió inevitablemente en la estructuración y funcionamiento de la administración pública.

Durante dichas etapas, prácticamente prevaleció la corrupción y el soborno en las oficinas y administración del personal al servicio del estado, ya que por las constantes guerras civiles y disturbios sociales, los altos puestos y sus inherentes, se encontraban normalmente en manos de los militares.

En consecuencia y dadas las circunstancias que les otorgaba el poder, tales militares buscaban a través de sus puestos, amasar una fortuna personal y familiar.

Tal situación de incertidumbre e inconsistencias en materia de administración y seguridad del personal al servicio del estado, perduró hasta el año de 1917 en que se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en su artículo 123, los derechos de los trabajadores.

No obstante lo anterior y la incipiente reestructuración jurídico-orgánico y social de que era objeto el país, no generó grandes avances en cuanto a los mencionados derechos de los trabajadores, pero que sin embargo y tomando en cuenta que la constitución representa la ley suprema de la que derivan las demás leyes y disposiciones que regulan y norman la conformación política y social del estado mexicano, iniciaremos con el análisis de la misma, lo que hemos definido como el marco jurídico del Servicio Civil de Carrera en México, para que una vez

estudiado el marco normativo que regula el accionar del Gobierno Federal en la materia, estemos en posibilidades de opinar respecto a la legalidad y procedencia o improcedencia de los programas y acciones que en cuestiones de Servicio Civil ha emprendido el Gobierno Federal.

B) MARCO JURIDICO

a) *CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*- Profundizando un poco más sobre lo dispuesto en la Carta Magna acerca de los derechos del trabajador y aun cuando algunos no consideren tales disposiciones como propiamente el Servicio Civil, nosotras en nuestra opinión, si constituyen las bases y esencia de esta técnica administrativa.

Dicha aseveración la sustentamos al correlacionar nuestros conceptos e ideologías sobre el Servicio Civil y lo dispuesto en el mencionado artículo constitucional, ya que en el mismo, se establecen las estrategias generales de como deben regirse las jornadas laborales, la edad mínima que se requiere para trabajar, los días a trabajar y a descansar, los salarios a devengar, la distribución de utilidades, las medidas de seguridad a adoptar, la capacitación a proporcionar, el derecho a paros y huelgas y en general especifica sobre los derechos y obligaciones que todo trabajador debe asumir en la ejecución de su relación contractual con una tercera persona, lo que viene a corroborar nuestra filosofía de que el Servicio Civil persigue la seguridad y beneficios de los trabajadores.

Sin embargo, quizá resalta la inquietud de que al inicio del presente trabajo, nos permitimos definir como universo del estudio, el personal al servicio del estado mexicano y en lo dispuesto por la Constitución, no se especifica claramente que dichos preceptos estén orientados solo a determinado tipo de trabajadores, por lo que procedemos a aclarar que ello con toda razón, obedece precisamente a la generalidad de la Constitución política Mexicana y que tal y como se indica en el segundo párrafo del multicitado artículo 123, " El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes específicas sobre el trabajo " ⁶ y que como podrá observarse, con posterioridad y conforme el desarrollo de este marco jurídico, se descenderá el análisis hasta sólo ubicarlo en los servidores públicos de la Administración Pública Mexicana.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma,1995

Prueba fehaciente de lo anterior y prosiguiendo con el análisis de la Constitución Política, añadiremos que tan sólo en 1960, se incorporó al texto del artículo 123, el apartado B, que es el regulador de las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores. Resulta importante destacar que la finalidad del apartado en cuestión es elevar a rango constitucional, la necesidad de establecer sistemas que permitan a los trabajadores, ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad dentro del sistema escalafonario establecido para tal fin.

Establecida la vinculación de nuestra tesis sobre los postulados del Servicio Civil con la filosofía laboral de la Constitución Política Mexicana, proseguiremos con los demás ordenamientos que forman parte del entorno legal del tema que nos ocupa.

b) *LEY FEDERAL DEL TRABAJO*.- entre los objetivos de este precepto legal, se puede mencionar el " tendiente a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones " 7

No obstante que la presente ley no representa en sí la legislación de lo que entendemos por Servicio Civil de Carrera, dicha ley en sus primeros capítulos muestran la vinculación de ésta con la ideología de la mencionada técnica, ya que como se tipifica en la ley en cuestión al referirse al trabajo en su artículo 3º, lo define como un derecho y un deber social.

El contenido humanista de dicha ley, también puede detectarse en el señalado artículo, cuando se indica que el trabajador no debe considerarse, un artículo de comercio, pues al contrario exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y que por lo tanto debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Como una ratificación de lo expuesto, también se añade que dentro de la realización de las relaciones laborales, estas deberán establecerse sin distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, credo religioso, doctrina política o condición social y que inclusive deberá promoverse la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

En términos genéricos, la filosofía descrita con anterioridad, es la que prevalece en el contenido y estructuración de la Ley Federal del Trabajo, pues éste básicamente contempla además de la regulación de las relaciones y condiciones de trabajo, la definición e implementación

⁷ Ley Federal del Trabajo. Alberto Trueba Urbina, Editorial Porrúa, S.A., 1993 Artículo 2

de los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones, especificando aspectos tales como los trabajos, horarios, riesgos y formas para agruparse en sindicatos.

Adicionalmente, describe las instancias y procesos jurídico-administrativos a través de los cuales se busca el logro del objetivo señalado para esta Ley Federal del Trabajo.

c) *LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL*.- La importancia del análisis de la presente disposición, radica en que la misma establece las bases de organización de la Administración Pública Federal y con ello estaremos en posibilidad de conocer y evaluar el órgano o ente responsable de implantar el Servicio Civil de Carrera en México.

En este sentido y como mera referencia, enunciaremos que por el año de 1980, se instituye dentro de la circunscripción orgánico-funcional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, como unidad administrativa y un medio que propiciará el establecimiento del servicio Civil de Carrera en el país.

Posteriormente dichas responsabilidades son reasignadas en la Secretaría de Programación y Presupuesto, fortaleciendo al órgano responsable al grado de convertirlo en la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y adicionándole en consecuencia, facultades para la concepción e instalación de sistemas escalafonarios, funcionales e intercomunicados.

Regresando al marco jurídico actual del Servicio Civil que nos ocupa y postergando el análisis y comentario de los programas y acciones para el siguiente capítulo, señalaremos que una vez desaparecida la Secretaría de Programación y Presupuesto, las atribuciones de referencia, son transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien a la fecha es la dependencia facultada para la implantación de la política gubernamental en esta materia.

Reiterando nuestra convicción de estudiar en el presente apartado sólo el entorno jurídico del tema en referencia, regresamos al ordenamiento en análisis, mismo que en su artículo 31, fracción XXIV, le atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad para " ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, además de establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal " ⁸

⁸ Legislación de la Administración Pública Federal. Ediciones Delma, tercera edición, 1995

Como podrá deducirse, esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala de manera específica la dependencia gubernamental responsable de emitir el marco normativo de la administración de los recursos humanos al servicio del estado y que como más adelante descenderemos al caso concreto del Servicio Civil, ya con la unidad administrativa y funciones concretas de la materia.

Para concluir con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aclaramos que la participación mencionada de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en este proceso, es exclusivamente en cuanto a la aprobación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades públicas, acciones que en la práctica sólo representan su registro y seguimiento a la instrumentación de dichas estructuras, pero que al final de cuentas, su autorización orgánica y presupuestal resulta facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) *LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.*- Esta disposición jurídica reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, concretiza aún más el universo del presente estudio que lo conforman el Gobierno Federal y sus trabajadores denominados por tal hecho, servidores públicos.

En consecuencia, tal y como se establece en el artículo primero de dicha ley, ésta resulta de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las instituciones siguientes: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Indigenistas, 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 a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos ⁹

A este respecto cabe destacar lo indicado al final de este primer artículo de la ley, pues como se establece, básicamente comprende a los trabajadores al servicio de los llamados organismos descentralizados en general, ya que de los enunciados en dicho artículo, en su

⁹ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del ISSSTE, Ediciones DeIra, 1994

mayoría, estos por haber cumplido con el objetivo para el cual fueron creados o por ya no resultar de utilidad pública, ya fueron liquidados o extinguidos. Entre éstos, se pueden mencionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas y las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Prosiguiendo con nuestro análisis y para efecto de una mejor comprensión e interpretación de lo que se debe entender por relación jurídica de trabajo entre las instancias involucradas, nos remitimos al artículo 2º de la ley, en la cual se expresa que la señalada relación, se entiende la que se establece entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.

A pesar de que la finalidad de la ley es propiciar el bienestar y mejoramiento del trabajador a través de normar su relación con quien funge como su patrón, se detecta una incongruencia en sus disposiciones al clasificar a los trabajadores como de confianza y de base la inconsistencia, creemos que radica en que los denominados trabajadores de confianza, son aquellos a quien independientemente de requerirse la aprobación expresa del ciudadano Presidente de la República para su contratación, adicionalmente resulta el hecho de que son aquellos a quien normalmente se les designan puestos de importancia que implican toma de decisiones y remuneraciones muy atractivas.

En cambio los trabajadores catalogados como de base, en contraparte ostentan aquellos puestos de poca relevancia y en los cuales no se requiere la toma de decisiones, sin embargo a diferencia de los primeros, los trabajadores de base, según el artículo 6º de la ley en cuestión, serán inamovibles después de seis de meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Complementariamente a las particularidades del trabajador de base, el artículo 9º de la misma ley, indica que estos deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan nacionales que puedan desarrollar el servicio respectivo.

Sin encontrar explicación alguna acerca de esta clasificación del trabajador y sin compartir las características asignadas a cada puesto que no obstante representar prestaciones y beneficios para el servidor público, consideramos que tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe otorgarse iguales oportunidades a todos los mexicanos y en la clasificación en comentario no se visualiza este precepto.

Salvo la inconsistencia comentada, estimamos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cumple con su cometido de normar y regular la relación laboral entre las dependencias públicas bajo el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional y sus trabajadores, ya que en dicha relación, se cuidan aspectos como el escalafón, la organización colectiva, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales, los tribunales de conciliación y arbitraje, la prevención, combate y medidas sanitarias y en contraparte, las correcciones disciplinarias y sanciones que son los elementos insustituibles en toda relación laboral equitativa.

e) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.- De su denominación, deducimos antes que nada, que dicha ley, busca dar al trabajador al servicio del estado, la seguridad y proporcionarle los servicios sociales que el mismo requiere para con ello propiciar su mejor desempeño.

Al introducimos al análisis de la ley, de inmediato pudimos corroborar nuestra deducción, ya que según lo establecido en el artículo 2º, no sólo busca el brindar la seguridad social al trabajador, sino que la misma la establece inclusive de manera obligatoria, aún y cuando también esta puede ser en forma voluntaria.

A efecto de visualizar esta división del tipo de seguridad voluntaria y obligatoria indicada en la ley, transcribiremos de manera textual los seguros, prestaciones, servicios que la disposición jurídica señala en su artículo 3º como obligatorios:

- * medicina preventiva
- * seguro de enfermedades y maternidad
- * servicios de rehabilitación física y mental
- * seguro de riesgos del trabajo
- * seguro de jubilación
- * seguro de retiro por edad y tiempo de servicio
- * seguro de invalidez
- * seguro por causa de muerte
- * seguro de cesantía en edad avanzada
- * indemnización global

- * servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil
- * servicios integrantes de retiro a jubilados y pensionistas
- * arrendamiento o venta de habitaciones económicas- pertenecientes al instituto
- * prestamos hipotecarios y financiamiento general para viviendas.
- * prestamos a mediano plazo
- * servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
- * servicios turísticos
- * promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación
- * servicios funerarios
- * sistema de ahorro para el retiro.

Parte relevante como todos los tratados hasta ahora, lo es el hecho de que descritos los servicios o prestaciones, estos resultarán inoperantes si no existiese o hubiere un órgano o institución que los lleve a cabo, tal interrogante tiene su respuesta en el artículo 4º de la ley en cuestión, al indicar como órgano responsable al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al estado.

Otra de las modalidades de esta ley y que no podemos pasar por alto, por los beneficios y repercusiones adicionales para el trabajador, es la relativa a la obligación por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de proporcionar los servicios y prestaciones ya enunciados, no sólo al servidor público trabajador, sino también a los familiares del mismo.

Indiscutiblemente y resulta elocuente, que las características generales comentadas de esta ley que nos ocupa, se consideran más que suficiente para catalogar a la misma como el ordenamiento ideal y necesario para respaldar la implantación e impulso de un verdadero Servicio Civil de Carrera en esta nuestra Administración Pública Mexicana.

El carácter obligatorio del otorgamiento de los servicios y prestaciones como los referentes a la salud, vivienda, turísticos, funerarios, hipotecarios, seguros de vida y prestamos a corto y mediano plazo entre otros, son los factores que respaldan nuestra conclusión de percibir a dicha ley como la idónea en su materia.

Y que decir de la creación e institucionalización del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de llevar a cabo el otorgamiento y prestación de los servicios y beneficios que contempla la multitudada ley.

Sin lugar a dudas que existe un número considerable de disposiciones e instrumentos jurídicos normativos que de una manera u otra, inciden de manera adicional, a los ya tratados en el presente marco legal del Servicio Civil de Carrera, sin embargo, se prejuzga que sin menospreciar la reelevancia de los no involucrados hasta el momento, los si citados, resultan la base y sustento del tema en cuestión.

No obstante, sólo para efectos de referencia y si se diese el caso para consulta, mencionaremos los siguientes ordenamientos:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos
- Ley de Premios Estimulos y Recompensas

C) PROGRAMAS Y ACCIONES EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA JURIDICA SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Analizadas las acciones emprendidas por el Gobierno Federal en materia jurídica sobre el Servicio Civil de Carrera, ahora llevaremos a cabo el presente apartado, el estudio orientado a aquellas actividades más de carácter administrativo y de manera más especifica a lo que es y representa esta técnica tan importante para el desarrollo de cualquier acción relacionada con el ser humano.

A este respecto y tomando en cuenta que por la inestabilidad politico-social que se suscitó en el país, primero por la conquista, después por la independencia, la reforma, el porfirato y las revoluciones sociales de principio de siglo, sin menospreciar las guerras mundiales, de las que también de alguna manera u otra tuvimos repercusiones por ello consideramos que el Gobierno Federal no obstante los esfuerzos emprendidos en la materia, no es sino hasta la década de los setenta en que dichos esfuerzos se ven cristalizados, pues creemos que es cuando se reinician las bases para impulsar nuevamente el surgimiento o restablecimiento de esta técnica administrativa.

Por lo tanto, abordaremos el tema con la acción que estimamos más sustentada y que se encuentra enmarcada dentro del sexenio gubernamental 1976-1982 a la cual se le denominó como Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, que lógicamente, se refiere al que está al servicio del estado.

a) SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO.- Sistema instituido como tercer objetivo global del programa de reforma administrativa del Gobierno federal. Sólo como marco de referencia para ubicar al sistema, relacionaremos los objetivos globales del mencionado programa de reforma administrativa ¹⁰

1.- Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental del Gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3.- Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y,

5.- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Para ratificar nuestras apreciaciones anteriormente externadas, acerca de que el programa en comentario es concebido después de innumerables turbulencias e imponderables que

¹⁰ La Reforma Administrativa en México. Alejandro Carrillo Castro. Miguel Angel Porrua. S.A., 1980 Página 135

obstaculizaban el desarrollo social-económico del país, el Lic. Carrillo Castro en su libro La Reforma Administrativa en México, expresa que el señalado programa de reforma administrativa, es conceptualizado en los momentos en que el objetivo prioritario del Gobierno Federal Mexicano, era el de promover en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, que conformaba a su vez, el objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población.

Señalada la vinculación de este programa de reforma administrativa con el tema que nos ocupa, regresemos al análisis del mismo.

En consecuencia y con el fin de interiorizarnos un poco más con lo que fue el sistema general de administración y desarrollo de personal, a continuación enunciamos los objetivos globales establecidos para el sistema ¹¹

- Contar con una administración de Personal ágil y moderna, eficiente y eficaz, racional y sistemática, que garantice la satisfacción de los intereses de los servidores públicos y que, simultáneamente, coadyuve al cumplimiento de los propósitos que la sociedad le ha fijado a la Administración Pública Federal.

- Establecer y procurar el cumplimiento de una política congruente que abarque desde la entrada de un trabajador al servicio público, hasta su superación o jubilación, dando unidad a la actitud

- Corregir la dispersión de esfuerzos, la incoherencia de mecanismos y prácticas e impedir la persistencia de irregularidades mediante la formulación de lineamientos generales a nivel global, sectorial e institucional que conduzcan al desarrollo de una política congruente de personal para las dependencias y entidades públicas.

Como acciones inherentes del sistema, que complementan el impulso y desarrollo de los recursos humanos y que también fueron incluidos en la implantación del sistema, se pueden mencionar:

¹¹ Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Presidencia de la República, 1982

- La participación imprescindible de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores.

- La integración y fortalecimiento de órganos y comités responsables de la implementación de las políticas de administración, desarrollo y capacitación de personal, en los que cabe destacar eran integrados por los más altos niveles de las dependencias o entidades facultadas en la materia.

- La revisión y reestructuración de los horarios establecidos en las diferentes instituciones públicas, cuya finalidad fue la de generar una mejor coordinación en las labores de oficina, mediante la fijación de una jornada única de trabajo.

- La solventación de la compleja y por lo mismo difícil situación, que se presentaba y que incluso aún persiste al final e inicio de cada sexenio, en donde se particulariza por los despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

Como colofón de lo extenuado acerca de las principales características de este sistema de administración y desarrollo de personal público federal, expresamos nuestro modesto comentario de considerarlo como un sistema integral en la materia que propicia el desarrollo individual y profesional de los trabajadores, así como el desempeño eficiente y honesto en la realización de las actividades que tienen encomendadas.

Adicionalmente basamos nuestra opinión tomando en cuenta que dicho sistema contempla incluso factores tan importantes como los órganos ejecutores y capacitadores que sin ellos no sería posible su instrumentación y que decir del involucramiento de la parte sindical quien su principal inquietud es la de procurar el bienestar y seguridad del trabajador público.

No obstante lo ambicioso y lo completo de los objetivos del sistema, nos resultó muy difícil el llevar a cabo un análisis de la implantación y desarrollo del sistema, ya que desafortunadamente no existe bibliografía ni informes al respecto, sin embargo, se considera que los avances que en la materia se tienen, aún y cuando se juzguen poco relevantes, se deben de tomar como resultado de esas bases que constituyen el sistema de administración del personal público federal.

b) ANTEPROYECTO DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA™.- Acción y documento concebido en 1981 por el Gobierno Federal a través de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, dada la importancia que tiene el recurso humano en la consecución de los objetivos y metas nacionales.

Básicamente la estructuración del documento aludido, se llevo a cabo tomando como base la experiencia y conocimientos asimilados por países como los Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra y Canadá que muestran un alto grado de desarrollo en la materia.

Resulta importante destacar que en la instrumentación del modelo de Servicio Civil de Carrera, el Gobierno Federal Mexicano, pretendía adaptar y asimilar en lo posible las adecuaciones factibles y asimilables a las características propias de la Administración Pública Mexicana y sus servidores públicos, sobre todo aquellas referentes a estimular la permanencia de sus empleados en sus cargos, para con ellos asegurar la continuidad en los planes y programas nacionales.

Derivado de lo anterior, se definieron como objetivos del modelo de Anteproyecto de Servicio Civil de Carrera: ¹²

1.- PARA EL ESTADO:

- Buscar la continuidad de los planes y programas establecidos, dentro del sistema nacional de planeación, persiguiendo asimismo, el óptimo aprovechamiento de las experiencias y de los recursos disponibles en éste aspecto.

- Propiciar mediante la aplicación de los sistemas adecuados, que las estructuras de la organización del estado, se implementen con los elementos humanos más idóneos, atendiendo a los contenidos de las funciones y responsabilidades de cada puesto y sus requisitos de ocupación.

2.- PARA EL TRABAJADOR:

- Proporcionar al servidor público, seguridad y estabilidad en el trabajo, propiciando de esta manera, su desarrollo sano e integral dentro de la comunidad a la que pertenece.

¹² Anteproyecto de Servicio Civil de Carrera, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981

- Estimular el deseo de superación constante en el servidor público mediante el establecimiento de una carrera de servicio público soportada en escalafones intercomunicados y programas permanentes de participación que eleven su nivel profesional.

A pesar de lo ambiciosos de los objetivos de este anteproyecto de 1981, en el que resalta la intención de generar la permanencia de los servidores públicos en su empleo, al contemplar factores tan importantes como la remuneración, los estímulos y la capacitación, omite algo tan o más importante que ellos, y que es la baja, pensión o jubilación de dicho trabajador.

Sin embargo, haciendo honor a su denominación de anteproyecto susceptible de mejoras y optimización, ya para el proyecto de instauración de 1989, se incluye esta etapa de "separación del trabajador del Servicio Civil, al cual para esos efectos lo dividen en tres etapas: la del pre-empleo, la del empleo y la del post-empleo, en la que ésta última, comprende la fase omitida en el anteproyecto. Para su conocimiento y análisis, procederemos a enunciar las particularidades más esenciales de cada etapa:

1.- PRE- EMPLEO.- En ésta como su denominación lo expresa, involucra los procesos previos a la selección de personal y que cabe señalar, coinciden en casi su totalidad con los que los grandes estudiosos de la administración establecen en sus teorías tal y como nos lo enseñaron en nuestra época estudiantil. Así tenemos que entre éstos se pueden enunciar; a la vacante, la requisición para cubrir la primera; el análisis y la valuación de puestos que nos indican los requisitos del mismo; las fuentes de reclutamiento que pueden ser internas como el inventario de recursos humanos y las externas como las bolsas de trabajo; la solicitud de empleo para identificar y disponer de los datos generales y antecedentes del solicitante; la entrevista y los exámenes para conocer sus aptitudes; y la decisión final que determina la incorporación o disvación del solicitante.

2.- EMPLEO.- Etapa que contempla el nombramiento y la contratación; la inducción o motivación y; la capacitación para desempeñar el puesto o concursar por vacantes en puestos superiores.

Profundizando aún más en estos conceptos, se conceptualiza al nombramiento y contratación como al proceso a través del cual se cubre el requisito formal y se establece la

relación de corresponsabilidad jefe-subordinado, que para el caso que nos ocupa sería Gobierno-servidor público.

En cuanto a la inducción y motivación al puesto, también en ese entonces la Secretaría de Programación y Presupuesto, en concordancia con la técnica administrativa, la concibe como el hecho de integrar al individuo al trabajo, haciéndolo participe y responsable del ejercicio personal del entorno normativo y organizacional en el que se va a desempeñar.

Por lo que se refiere a la capacitación, ésta busca que el personal busque su superación, incrementando sus conocimientos y aptitudes para desempeñar mejor su puesto.

3.- **POST-EMPLEO**.- En esta etapa, se prevé y en su caso se ejerce la separación del servidor público de su empleo, mediante fases como la baja, jubilación o pensión.

La baja, representa el retiro del trabajador propiciado por su despido, renuncia o defunción. La jubilación que se genera por el cumplimiento de un determinado número de años de servicios, en tanto que la pensión es ocasionada por invalidez o accidentes sufridos por el servidor público en el desempeño de sus labores o actividades propias del ser humano.

El desarrollo de las etapas descritas, requieren del apoyo de elementos que propicien su sistematización, por lo que para el anteproyecto en estudio, sus instrumentadores, incluyeron los siguientes:

1) **TABULADORES**.- No obstante que los existentes en la Administración Pública Mexicana se formulan subjetivamente tomando como base el consenso tradicional, se incluyen los mismos en el documento referido, precisamente con el fin de perfeccionarlos y que representen realmente los sueldos y salarios que den respuesta al valor objetivo del puesto al que corresponden.

2) **CATALOGO DE PUESTOS Y EMPLEOS**.- A través de esta subtécnica administrativa, la Secretaría de Programación y Presupuesto, inicia las acciones para racionalizar la estructura de puestos y así propiciar un sistema escalafonario intercomunicado en la Administración Pública Mexicana.

3) **ESCALAFON FUNCIONAL E INTERCOMUNICADO**.- Con su implantación, se busca establecer las bases de un sistema organizado para efectuar las promociones, ascensos y permutas.

Los comentarios y conclusiones sobre la concepción e implantación de este anteproyecto sobre el Servicio Civil de Carrera en México, no obstante lo ambicioso y realista de sus objetivos, no resultan lo positivo que uno deseara, pues en principio, éste sólo incluye a los mandos medios y superiores, lo que lo hace limitado y hasta cierto punto discriminatorio

Por lo que se refiere al caso específico de los tabuladores, éstos básicamente se modifican de acuerdo a las alteraciones que muestra la inflación, sin considerar la eficiencia o productividad mostrada en la ejecución o desempeño del puesto.

En cuanto al catálogo de puestos, sus avances nos remite a la obtención de los catálogos de puestos general e institucional, resultantes del análisis y valuación del catalogo inicial general que se considera obeso, complicado y sin especificaciones de funciones, responsabilidades y requisito para la ocupación del puesto.

Por otro lado y de acuerdo a las expresiones del personal, sobre todo del sindicalizado, se deduce la total inadversión de éstos en contra de la implantación de la Ley del Servicio Civil pues en su mayoría, los empleados desconocen los alcances, esencia y objetivos de dicha ley.

Adicionalmente, por las experiencias propias y por los diversos comentarios de la prensa y los diferentes medios masivos de comunicación, se presume que por problemas e intereses políticos, esta disciplina no sólo no ha proporcionado los resultados que de ella se esperaban, sino que le han impuesto obstáculos e impedimentos para su impulso, desarrollo y por lo mismo, los beneficios y prestaciones que por muchos años , ha luchado el servidor público mexicano.

- c) **COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL.-** Organó que se crea como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Mexicana.

La institucionalización de esta Comisión, se da con el propósito de dar respuesta a la necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo al servidor público, de promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente de dicho personal.

De manera complementaria en los considerandos seis y siete del acuerdo presidencial en el que se establece la creación de la Comisión Intersecretarial ¹³, se indica que para la instauración de la misma, es necesario y conveniente, la definición de las condiciones generales de trabajo, así como la participación de la representación sindical de los servidores públicos a través de la federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado.

Al continuar con el análisis de esta Comisión Intersecretarial, el artículo segundo del acuerdo presidencial que la crea, nos describe la integración de la misma, la cual se conforma por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, quien la presidirá; de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como del Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto a lo dispuesto en el artículo segundo, sobre la integración de la Comisión Intersecretarial, cabe señalar en primera instancia, que tal integración se ajusta al contenido de los considerandos citados con anterioridad, pues en ambos casos, se coincide en que en la instauración de la Comisión aludida, y en consecuencia del Servicio Civil, se hace imprescindible la participación de las instancias involucradas en la Administración del Personal Público, en la que obviamente, no puede omitirse la representación sindical de los servidores públicos.

Para este caso por ejemplo, el involucramiento de la Secretaría de Gobernación, obedece a su papel de responsable del registro y control de la población a nivel nacional; el de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que a pesar de haber desaparecido, en su oportunidad era la facultada para llevar a cabo la política de administración de personal al servicio del estado, la cual al fusionarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le transfiere a ésta última, la facultad mencionada, incluyendo la presidencia de la multicitada Comisión Intersecretarial.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Educación Pública, consideramos que la participación obedece a que la misma coadyuvaría en mucho en el aspecto de la capacitación y formación del recurso humano.

¹³ Legislación de la Administración Pública Federal, Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Ediciones Delma, 1995

En cuanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, éstas se justifican por ser ambas las representantes y defensoras de los intereses, derechos, obligaciones y por lo tanto conciliadoras de los patrones y trabajadores en esos aspectos.

El papel de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que por cierto ya en la actualidad Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo representa su responsabilidad de verificar y corroborar la aplicación de la normativa en este caso de la relativa a la administración del recurso humano federal.

Adicionalmente y como consecuencia del cambio de denominación de esta Secretaría, esta modificación llevo implícita la transferencia a dicha Secretaría, las funciones relativas a la Modernización Administrativa del Gobierno Federal, que como podrá observarse más adelante, la administración del personal más que vincularse con esta modernización, forma parte de la misma.

Dado el sistema de Administración de Personal Federal, que se caracteriza por disponer de una unidad administrativa en cada dependencia y entidad pública, a través de las cuales se lleva a cabo la política de administración de personal emitida actualmente por la Secretaría de Hacienda , en el acuerdo en cuestión, se establece que a las sesiones de la Comisión Intersecretarial, podrán concurrir los titulares de las señaladas dependencias y entidades públicas , cuando los asuntos a abordar así lo ameriten.

En materia de funciones, el artículo tercero del acuerdo en análisis, le establece a la Comisión Intersecretarial, las siguientes:

- 1.- Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- 2.- 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.
- 3.- Determinar y promover los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiere la instauración del Servicio Civil de Carrera.

4.- Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

5.- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando la compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

6.- Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil.

7.- Las demás que le señale el titular del Ejecutivo Federal y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

Al respecto nos permitimos comentar que en lo que se refiere al contenido del inciso 3, éste más que determinar y proponer los elementos..... debiera ser, impulsar, promover y/o fortalecer el marco jurídico y administrativo del Servicio Civil, pues de hecho por lo expuesto en la descripción del trabajo, se deduce que dicho marco ya está bien determinado y lo que sí se requiere, es una profunda y constante promoción, impulso y fortalecimiento del mismo.

Como ratificación a nuestra apreciación anterior, referente a que en la actualidad ya se dispone no sólo del marco jurídico del Servicio Civil sino que además se cuenta con la infraestructura administrativa para su instauración, es lo dispuesto en el artículo quinto del acuerdo en estudio, donde se establece la constitución de una Subcomisión Técnica del Servicio Civil que se integra por los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Complementariamente, el artículo sexto señala que esta Subcomisión podrá crear comités de trabajo que se integran con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En conclusión, resulta más que elocuente que con la coordinación de la Comisión y la participación de las casi veinte dependencias centralizadas y las aproximadamente mil entidades paraestatales, además de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con

la normatividad y legislación que regula su funcionar, conforman un marco legal e infraestructura más que completa y debidamente sustentada para instituir el Servicio Civil de Carrera Mexicano.

d) REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.- Disposición jurídica complementaria de la analizada en el inciso anterior y cuya finalidad la representa el establecer las esferas de competencia de las unidades administrativas internas de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.

En consecuencia y a fin de conocer a detalle las unidades administrativas internas de la Comisión, con sus respectivas funciones, obligaciones y facultades, iniciaremos señalando que las unidades que la integran son:

- Comisión
- Subcomisión Técnica
- Comités de Trabajo

Para el caso específico de la Comisión, sólo nos abocaremos a analizar las facultades y obligaciones de sus miembros, ya que en lo que se refiere a las funciones e integrantes de la misma, éstos elementos ya fueron comentados al abordar el acuerdo de la Comisión.

Por lo tanto, según el artículo 8º del Reglamento Interior en estudio, señala como facultades de los miembros de la Comisión:

1. El Presidente, tendrá aquellas que sean necesarias para cumplir con las funciones conferidas a la Comisión, asimismo, podrá en todo momento solicitar informes al coordinador de la Subcomisión acerca de los avances en los trabajos.
2. En cuanto al Secretario Técnico, esta facultado para convocar a las sesiones ordinarias, extraordinarias y al pleno, en los términos de este reglamento y con la autorización del Presidente de la Comisión.
3. Los Secretarios de Estado y el Secretario de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, están facultados para designar a un Subsecretario para suplir sus ausencias.

Por lo que respecta a obligaciones, los miembros de la Comisión tendrán las siguientes:

1. El Presidente, deberá informar al Presidente de la República, en cualquier momento, acerca de los avances en los trabajos encomendados.

2. El Secretario, la de levantar las actas correspondientes a cada sesión.

3. La totalidad de los miembros, están obligados a asistir a las reuniones ordinarias o extraordinarias a que convoque su Presidente.

En términos genéricos, consideramos como adecuadas las facultades y obligaciones a cada uno de los miembros de la Comisión; pues normalmente, son las que tienen asignadas estos puestos y miembros en organismos similares.

En cuanto a la Subcomisión Técnica y tomando en cuenta que ya también en el acuerdo de creación de la Comisión, se indican sus integrantes, sólo analizaremos sus funciones, así como las facultades y obligaciones de sus integrantes.

Así tenemos que de acuerdo al artículo 11º del Reglamento Interior, las funciones de la Subcomisión son:

1. Operar como foro participativo y de consulta para intercambiar experiencias y proponer soluciones de conjunto.

2. Revisar los sistemas de administración de personal y los reglamentos de sustento para observar sus deficiencias y proponer soluciones congruentes con el esquema del Servicio Civil.

3. Vigilar la observancia de las políticas institucionales en materia de administración de personal en sus aspectos normativos de servicios personales y de relaciones jurídico-laborales que sean propuestas por la Comisión.

4. Elaborar los programas específicos del Servicio Civil de Carrera y someterlos a la consideración de la Comisión.

5. Revisar los ordenamientos jurídicos y administrativos y proponer en su caso a la Comisión, las reformas y adiciones necesarias para la sustentación del Servicio Civil de Carrera .

6. Revisar los anteproyectos y elaborar el proyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera, que deberá someter a la consideración de la Comisión.

7. Solicitar previamente a las dependencias y entidades así como a sus representaciones sindicales, sus respectivas opiniones con relación a los ordenamientos a que se refiere el punto anterior y en general, sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera.

8. Estudiar y emitir opinión sobre los planteamientos que realizan las dependencias y entidades y sus correspondientes representaciones sindicales, acerca de los sistemas para revisar sus condiciones generales de trabajo.

En consideración al contenido y esencia de las funciones asignadas a la Subcomisión Técnica, nos permitimos expresar que la misma constituye el área sustantiva y base medular en la que recae toda la responsabilidad desde concebir y emitir la normatividad en la materia, hasta su coordinación, implantación y evaluación de la política en la materia.

Comentario similar tenemos sobre las facultades y obligaciones de sus miembros, pues dadas las funciones de la Subcomisión, sólo se procedió legalmente a vincular estas con esas facultades y obligaciones a sus integrantes.

La tercera unidad administrativa interna de la Comisión; los Comités Técnicos de Trabajo, que por cierto al igual que las dos anteriores ya se mencionó sus integrantes y que por lo mismo, sólo nos resta analizar sus funciones así como las facultades y obligaciones de sus integrantes.

En este sentido, según el artículo 16 del Reglamento Interior de la Comisión, califica a las funciones de los Comités de Trabajo como de asesoría, apoyo y orientación para la Subcomisión Técnica, siendo éstas las siguientes

- 1.- Asesorar técnicamente a la Subcomisión en el establecimiento de normas, políticas y lineamientos generales sobre administración y desarrollo de personal.
- 2.- Asesorar en materia jurídica, laboral sobre las reformas y adiciones necesarias a las leyes aplicables para facilitar la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- 3.- Asesorar técnicamente a la Subcomisión en la elaboración de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- 4.- Realizar estudios en las Dependencias y Entidades, en materia de catálogo de puestos, remuneraciones por servicios personales, escalafón, presupuesto por servicios personales, capacitación, así como las normas y sus efectos en la función pública.

En cuanto a los mecanismos institucionales que reúnan las condiciones generales de trabajo, buscar su coordinación a fin de dar congruencia a los estudios y prever los impactos presupuestales que se generen. Por lo que respecta a la seguridad social programada, estudiar su factibilidad, siguiendo un criterio de instalación gradual en el ámbito de la Administración Pública.

5.- Dar exacto y oportuno cumplimiento a todos y cada uno de los encargados de la Subcomisión Técnica, proponiendo las modalidades más convenientes que en la práctica se revelen.

Adicionalmente cabe destacar que en el artículo 18, se establece la alternativa para que los Comités puedan efectuar funciones operativas que expresamente les encomiende el Coordinador General para el cumplimiento de las funciones de la Subcomisión.

En cuanto a las facultades y obligaciones de los miembros de los Comités de trabajo, están de manera generalizada, consisten fundamentalmente realizar los encargos que se les encomiende y asistir personalmente a las sesiones, así con ser el conducto para informar al Coordinador General sobre las opiniones y dictámenes que se presenten en el seno de los Comités.

Por lo que se refiere a las sesiones de la Comisión y de la Subcomisión, éstas para la primera se llevaran a cabo cada dos meses en los casos ordinarios y las veces que sea necesario para los casos extraordinarios. La Subcomisión será una vez al mes en las situaciones ordinarias y las extraordinarias, igualmente cuando se juzgue necesario.

En conclusión, la Comisión tiene en la Subcomisión Técnica y los Comités de trabajo así como en las respectivas funciones de cada uno de ellos, la infraestructura orgánico-funcional y técnica que le permiten desempeñar de manera eficiente y oportuna sus responsabilidades para alcanzar los objetivos del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.

e) **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.**- No obstante que consideramos que en los documentos y acciones descritos y comentados con anterioridad se contempla los más elementales y completos aspectos sobre el Servicio Civil de Carrera en México, incluimos en nuestro trabajo el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública ambos por el periodo 1995-2000, ya que como podrá deducirse ambos representan documentos básicos y determinantes en cuanto a planes y programas impulsores del desarrollo socio-económico del país y que por lo tanto repercuten notablemente en el fomento del desarrollo de los recursos humanos.

En este sentido y de manera adicional, la inclusión del Plan Nacional de Desarrollo, tiene su sustento en el hecho de que dicho documento representa el instrumento globalizador y normativo de los planes y programas sectoriales e institucionales del Gobierno Federal.

En ese sentido, dicho documento expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país concebidos de manera integral y coherente para orientar la ejecución de la actividad pública, convenir y coordinar acciones entre los diversos niveles de gobierno y concertar e inducir la actividad de particulares.

En consecuencia y ya de manera específica, dicho Plan Nacional contempla dentro de sus postulados al recurso humano, como el mayor potencial con que cuenta el Gobierno para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido al cumplimiento de los programas, objetivos y demandas que le efectúa la sociedad mexicana.

Adicionalmente dicho Plan expresa, " que la profesionalización del Servicio Público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Por lo que resulta necesario avanzar en la conformación de un Servicio Profesional de Carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo ¹⁴ De igual forma considera a la capacitación como un factor indispensable para el mejor desarrollo de cada función.

Complementariamente prevé que el Servicio Profesional de Carrera deberá establecer además un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Cabe resaltar que como parte de las estrategias que el Plan contempla para el logro de los objetivos en esta materia, está el estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos para la implantación del Servicio Profesional, en la inteligencia de que la finalidad de largo plazo, es que toda la Administración Pública cuente con un Servicio Civil de Carrera.

Por último. el Plan expresa que la creación del Servicio Profesional de Carrera, entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además el Servicio de Carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso este basado en la

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario oficial de la Federación. 31 de Mayo de 1995.

capacidad y el rendimiento profesional y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa.

Nuestra opinión respecto a lo estipulado y disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, es en el sentido de que las mismas muestran una total vinculación con la esencia y filosofía de lo que se concibe como la doctrina del Servicio Civil de Carrera, pues contempla los factores y principios que siguen los antecedentes, experiencias y conocimientos, se han pregonado como los elementos integrantes de esta técnica administrativa.

En lo que se difiere respecto del contenido del Plan Nacional en materia de Servicio Civil, es que el mismo plantea los objetivos y estrategias para alcanzar en el futuro, hecho que por constituir un plan se considera aprobado, sin embargo, tales objetivos y estrategias muestran una considerable similitud con los que persigue por ejemplo, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera que fue creada desde 1983, es decir doce años antes del Plan Nacional en cuestión, lo que nos induce a establecer una significativa incongruencia y desfazamiento entre los dos documentos en alusión.

f) PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000.- Como se mencionó con anterioridad este programa de modernización, se circunscribe con el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en materia de Administración de Personal considera que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse a fin de lograr su mayor desempeño y adoptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia a la sociedad.

Las acciones concebidas en esta materia en el programa en cuestión, se dan con el propósito de solventar la carencia de una administración adecuada para la dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos. Asimismo obedece a la falta de reconocimiento y seguridad que en el empleo existe en nuestro país y que limitan la actuación del servidor público.

De igual forma, se considera que la capacitación que se imparte no es sistemática, ni programada por procesos o unidades integrales, impidiendo su superación y profesionalización, además de la inexistencia de métodos de evaluación del desempeño y de sistemas integrales de adiestramiento que generan duplicidad de tareas y elevan los costos de la Administración Pública.

Derivado de lo anterior y como parte del Programa se concibió un Subprograma al que se le denominó de " Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público ", al cual se le estableció como objetivo, el contrarrestar durante el periodo 1995-2000 la problemática actual del recurso humano dentro de la gestión pública y establecer la permanencia de un Servicio Civil de Carrera.

La filosofía del Subprograma, establece que en consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo y de lucha anticorrupción, resulta necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo.

Como parte de sus propósitos, se prevé la instrumentación de procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa. Sin duda que este propósito, lleva implícito, una más rigurosa selección del personal con base a su capacidad y probidad para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes del servidor público. De manera específica y concreta, los objetivos del Subprograma son:

- Contar con un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, así como el contribuir a que los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades, se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo.

- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Cabe destacar que como actividades programadas para desarrollar en 1997 por parte de este Subprograma y las instancias involucradas son:

- Elaborar los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el Servicio Civil.

- Promover dentro del orden jurídico vigente, mejores condiciones de retiro del servicio público, para el personal.

- Aplicar procedimientos de un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados directamente a la productividad y desempeño.

- Establecer un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, en línea con las dependencias y entidades de la Administración Pública.

- Diseñar esquemas y realizar acciones a efecto de que en las declaraciones patrimoniales, las dependencias y entidades participen en el proceso de integración y captura.

Por lo que respecta a la estructura, contenido, objetivos y esencia del presente Subprograma, esperamos que no obstante que el mismo fue concebido siguen los criterios y filosofía del Plan Nacional de Desarrollo, segundo establece la legislación en materia de planeación, consideramos que deberá llevarse a cabo una delimitación más precisa del responsable de llevar a cabo coordinación de dicho Subprograma, pues a simple vista, se genera una duplicidad y notable complementividad con las responsabilidades que en la materia lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la inteligencia que la coordinación del Subprograma es responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

IV.- INVESTIGACION DE CAMPO

Partiendo del entendido de que todo seminario de tesis o investigación mediante la cual se pretenda obtener un título profesional, deberá llevar además de la detección y comprobación de cierta problemática, una aportación a la sociedad, razón por la cual, en el presente capítulo, se describe el proceso y la metodología utilizada en nuestro trabajo, para comprobar el contexto, circunstancias y en su caso perspectivas del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.

En este sentido y con base en la definición que contempla el Diccionario Léxico Hispano ¹⁵ del término investigar al definirlo como " la acción de hacer diligencias para descubrir una cosa " , el método adoptado para comprobar nuestra hipótesis de que no obstante los múltiples obstáculos existentes para la instauración del Servicio Civil en México, éste cuenta con la infraestructura jurídico-administrativa para tal fin.

Por ello y con el propósito de ampliar, profundizar y constatar las conclusiones obtenidas del análisis documental, se considera imprescindible, llevar a cabo la aplicación de cuestionarios y/o entrevistas que nos permitan el logro del objetivo preestablecido.

Para tal fin, se procedió a diseñar un cuestionario mediante el cual pudiéramos obtener la opinión y comentarios de los servidores públicos, a fin de corroborar datos tales como la existencia del Programa, sus objetivos , dependencia responsable de su instrumentación, sus posibles beneficios, problemática y en su caso opinión genérica sobre el mismo.

En consecuencia, se definió como objetivo del cuestionario del que se adjunta un ejemplar, el " determinar el grado de conocimiento que los servidores públicos de la Administración Pública Mexicana, tienen sobre el Servicio Civil de Carrera y sus repercusiones socioeconómicas en su relación laboral con el Gobierno Federal " .

Como parte de la estrategia y metodología para la aplicación del cuestionario aludido, se planifico llevarla a cabo en tres dependencias gubernamentales, involucrando a 25 servidores

¹⁵ Diccionario Léxico Hispano, Tomo segundo G-Z
W.M. Jackson Inc., 1983

públicos por dependencia, para totalizar como universo de nuestra muestra a 75 empleados federales.

La primer institución elegida, fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su papel de Dependencia Globalizadora y responsable de la instauración, coordinación y supervisión del programa en cuestión, y en la cuál se encuentra adscrita la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, órgano directo responsable del Programa en la materia.

La segunda de ellas, nos definimos por la Secretaría de la Contaloría y Desarrollo Administrativo, considerando que ésta también tiene el carácter de Dependencia Globalizadora aún y cuando sea en materia de fiscalización, control y auditoría en todo el contexto del Gobierno Federal y que por lo tanto, contempla a dependencias y entidades públicas.

Asimismo, fundamentamos nuestra elección en el hecho de que como se pudo observar al describir y comentar el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, la dependencia en comentario, resulta la responsable de la coordinación e instrumentación del Subprograma " Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público ", que como también se pudo constatar, su objetivo esta íntimamente vinculado con el que persigue el Servicio Civil de Carrera, objeto de nuestro estudio.

La tercera dependencia electa, fue la Secretaría de Gobernación, quien por tener asignada la política del registro y control de toda la población del país, además de los asuntos políticos internos del país, la consideramos de utilidad para nuestra investigación, sobre todo por la afinidad de objetivos y la relación del tema con el recurso humano.

Adicionalmente, la estrategia contempla la aplicación del cuestionario a servidores públicos de mandos medios y superiores y los de apoyo y administrativos para de esta manera, disponer de las dos opiniones: por un lado, la de los jefes o líderes que tienen no sólo mayor acceso a la información , sino inclusive opinar sobre la misma y por la otra parte, la de los subordinados, que si bien no opinan, conforman la mayoría y por lo mismo, son los más directamente beneficiados o perjudicados, según desde el punto de vista de que se vea.

Establecidos el objetivo de nuestra encuesta, la estrategia para llevarla a cabo así como elaborado el apoyo técnico y utensilios a través de los cuales buscamos la consecución de tales metas, procedimos a entablar contacto con las instancias correspondientes - Oficiales Mayores y

Directivos de las áreas de las dependencias seleccionadas - para que por los medios oficiales se nos permitiese llevar a cabo la aplicación de los cuestionarios y entrevistas ya aludidas.

Sin embargo, con profunda tristeza y decepción y no obstante haber canalizado nuestra solicitud de manera formal y respetando las normas establecidas para el efecto, la respuesta a nuestra modesta inquietud de series útiles a la sociedad a través de una aportación sobre el tema, fue la siguiente en las tres dependencias:

- 1.- En cuanto sabían el motivo de nuestra visita, nos impedían el paso, argumentando que lo hacían por motivos y normas de seguridad.
- 2.- Se nos informaba que el responsable y quien tenía la información, no se localizaba en ese momento.
- 3.- Nos canalizaban con otro servidor público inferior quien sólo nos decía que lo iba a someter a su superior y que se comunicaba con nosotros cosa que nunca sucedió.
- 4.- Al solicitar hablar con el directivo o titular del área específica, coordinadora o responsable, se nos argumentaba, que estaba en una reunión que se prolongaría mucho tiempo.
- 5.- Evasión de los directivos para recibimos.
- 6.- Constantes posposiciones de nuestra cita.
- 7.- Que no se tenía información al respecto, que se estaba trabajando en ese sentido pero que estaba en etapa de anteproyecto y que por lo mismo, era información sumamente confidencial.

Sin embargo y no obstante nuestras reiteradas peticiones y constantes asistencias a las dependencias, no nos fue posible conseguir cita alguna y en consecuencia, tampoco información al respecto.

Ante tanto imponderable y dadas las circunstancias, no se nos dejó otra alternativa que aplicar los cuestionarios, o llevar a cabo las entrevistas fuera de las instalaciones de las dependencias, a la entrada o conclusión de las jornadas laborales, en la inteligencia de que el personal a encuestar sería el de mandos medios y al de apoyo y administrativo.

Aún así, nos enfrentamos a la indisponibilidad y desconfianza de los servidores públicos, así como al temor por parte de los mismos de alguna represalia en caso de que sus superiores mal

interpretaran el hecho de acceder a la entrevista, sobre todo a sabiendo de que sus jefes no hayan accedido a lo que ellos si estaban dispuestos.

A pesar de ello, logramos encuestar a un promedio de 10 servidores públicos, de donde obtuvimos los resultados y conclusiones genéricas siguientes:

- Los servidores públicos encuestados mostraron un total desconocimiento de lo que en si es el Servicio Civil de Carrera.

- En consecuencia, desconocen el objetivo, dependencia responsable, beneficios y en su caso repercusiones que ello les trae consigo.

- Resulta increíble que el servidor público desconozca de un programa tan importante en su relación laboral como lo es el de Servicio Civil de Carrera, conclusión que más que limitar nuestro estudio, ratifica la actitud de los servidores públicos superiores de las dependencias públicas responsables del proceso y programa, en su afán de no sólo ocultar, sino además dejar de promover e impulsar un programa que por ley esta institucionalizado en la Administración Pública Mexicana, pero que en la práctica por intereses políticos y personales de los altos funcionarios, está " congelado " .

Asimismo, consideramos que además de los intereses personales y gubernamentales de grupos minoritarios que obstaculizan el desarrollo de ésta técnica administrativa, se tiene también como un imponderable negativo, a la indiferencia actitud y voluntad política del propio titular del Ejecutivo, de llevar a cabo y en forma definitiva, todas las acciones y programas para instaurar de una vez por todas, el Servicio Civil de Carrera en México.

CUESTIONARIO SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

OBJETIVO

Determinar el grado de conocimiento que los servidores públicos de la Administración Pública Mexicana, tienen sobre el Servicio Civil de Carrera y sus repercusiones socio-económicas en su relación laboral con el Gobierno Federal.

ASPECTOS GENERALES

- 1.- Nombre (opcional) _____
2.- Sexo _____ 3.- Edad _____
4.- Estado Civil _____ 5.- Profesión _____
6.- Dependencia donde labora _____
7.- Puesto _____
8.- Tiempo de laborar en:
El Gobierno Federal _____ Dependencia _____ Puesto Actual _____
9.- Tipo de plaza: Confianza _____ Base o sindicalizado _____

ASPECTOS SOBRE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

- 10.- Sabe que existe un Programa de Servicio Civil de Carrera?
Si _____ No _____ Desde Cuando _____
- 11.- Puede mencionar el objetivo general ?

- 12.- Dependencia responsable de su instrumentación _____

13.- Se aplica a su trabajo Si _____ No _____

14.- Beneficios que le proporciona:

15.- Limitaciones o deficiencias del Programa:

16.- Sugerencias para mejorar u optimizar el Servicio Civil

¡Gracias por su cooperación!

V. CONCLUSIONES

Las siguientes, constituyen las reflexiones y conclusiones a que llegamos como resultado del análisis de los antecedentes, de las acciones y actividades que algunos países y sobre todo nuestro México, han implementado a fin de instaurar en el contexto de sus administraciones públicas, el Servicio Civil de Carrera.

- La institucionalización del Servicio Civil de Carrera en la mayoría de los países que han pretendido su adopción, han quedado precisamente en meros buenos intentos , pues no obstante la infraestructura técnica, legal y administrativa que se diseña para tal fin, los resultados muestran que ni siquiera se llega a su implantación y mucho menos a disponer de elementos que permitan la evaluación del desarrollo de dicha técnica.

- El nepotismo y la corrupción son dos factores que desde la aparición de la humanidad y los inicios del Servicio Civil de Carrera, han limitado y obstaculizado el desarrollo del mismo, esto sin distinción de razas , naciones idiosincrasia y nivel cultural y de desarrollo de las naciones, pues lo mismo se ha suscitado en Inglaterra que en países latinoamericanos y aún con pena y todo, en nuestro querido México.

- La particularidad preponderante de los diversos sistemas de Servicio Civil de Carrera en los diferentes países que cuenta con el, la representa además de las disposiciones y políticas propias de dicho sistema, un marco legal que le da la razón de ser y el sustento así como un órgano o unidad administrativa que lo implante, coordine, supervise y evalúe.

- Una peculiaridad notablemente contradictoria de los sistemas de Servicio Civil en el orbe, lo es el hecho de que por una parte, dichos sistemas permiten la asociación o agrupación de los servidores públicos en sindicatos y por la otra, se les restringe el derecho a la huelga, que normalmente representa su principal conquista laboral.

- Al igual que las diferencias entre los aspectos financiero, económico y técnico de un país desarrollado y uno subdesarrollado que son abismales, en lo que se refiere al desarrollo de la técnica del Servicio Civil, sus diferencias son igualmente enormes al grado que la consideramos la razón que de forma indirecta, coadyuva a ese desarrollo y subdesarrollo económico-social.

- Resulta inconcebible y hasta triste el hecho de que nuestro antecesores, sin la experiencia, técnicas y tecnologías de que actualmente disponen los actuales gobiernos, en sus épocas, ya hayan concebido e implantado iguales o mejores estrategias para una mejor administración de personal, que no sólo se consideran las raíces de lo que ahora se pretende institucionalizar como el Servicio Civil de Carrera, sino que de hecho para nosotros ya lo es, pues los pocos programas y sistemas que en esta materia se han logrado implantar, contienen la filosofía y objetivos de los concebidos por los aztecas, entre otros.

- Tal y como establece el antiguo refrán de que el hombre será destruido por el hombre mismo, resulta aplicable a lo acontecido al desarrollo del Servicio Civil en la época de la conquista, donde los españoles fragmentaron y pulverizaron todas las bases y sustento del tema, sustituyéndolos por la avaricia, corrupción y nepotismo, tendencia que prevalece durante los siguientes años de inestabilidad social generada por las Guerras de Independencia, Reforma y Revolución Social.

- La particularidad más importante del Servicio Civil de Carrera en México, la consideramos su sustento o marco jurídico que la norma, regula y ante todo le propicia una personalidad jurídica, pues esta contemplado dentro del contexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un considerable número de leyes específicas en la materia que lo respaldan.

- El Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público Federal, instituido como tercer objetivo del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Mexicano, es el prototipo del Programa ideal en la materia, pues además de involucrar los factores básicos del tema como son los órganos supervisores, coordinadores y evaluadores; la capacitación y el sindicalismo, tiene como objetivo primordial, el buscar la seguridad y beneficio de los servidores públicos.

- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conjuntamente con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la base medular del Servicio Civil de Carrera Mexicano, pues independientemente de tener como finalidad el bienestar y seguridad del trabajador, en ambas instancias legales, dicho bienestar y beneficios, se les tipifica como obligatorios de manera implícita a los familiares de los trabajadores.

- La participación de las veinte dependencias centralizadas y las aproximadamente mil entidades paraestatales , así como de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado con la correspondiente legislación específica que en materia de administración de personal las regula, conforman el marco legal y la infraestructura más idónea y sustentada para instaurar el Servicio Civil de Carrera.

- El Plan Nacional de Desarrollo, presenta cierta incongruencia entre sus objetivos y estrategias en materia de Servicio Civil de Carrera, ya que estos están previstos alcanzarse en el periodo 1995-2000 y los de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera , son enormemente similares, siendo que los objetivos de la Comisión fueron fijados casi doce años antes que los que apenas plantea el mencionado Plan Nacional de Desarrollo.

- El marco jurídico-administrativo del Servicio Civil de Carrera Mexicano, presenta ya indicios de la excesiva legislación que existe en México y que por lo normal generan duplicidad de funciones, como en el caso de este tema, en el que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le atribuye esta responsabilidad , en tanto que en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, dicha atribución ya es compartida mediante el Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público, con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo , con su consecuente duplicidad de funciones, recursos e infraestructura administrativa.

- La instauración del Servicio Civil de Carrera en México, debe contemplar de manera implícita y complementaria a los objetivos y metas ya establecidos, aspectos tales como:

- * Declarar la inamovilidad de los servidores públicos, a fin de asegurar su permanencia y facilitar en cierto grado su desarrollo.

- * Establecer una plantilla básica de puestos de base y un nivel superior de ascenso

- * Establecer un catálogo general de puestos del Gobierno Federal.

- * Expedir reglamentos de escalafón en cada dependencia, en los que se incluyan como factores escalafonarios, los conocimientos, aptitudes, antigüedad y nivel académico entre otros.

* Otorgamiento de la capacitación que incremente los conocimientos y aptitudes del servidor público.

* Involucrar a la representación sindical en el " Proyecto " de despido del trabajador y en la definición y actualización de políticas y programa en la materia.

- El Programa de Servicio Civil de Carrera, no sólo resulta benéfico para los servidores públicos del Gobierno Federal, sino también para el Estado y la sociedad en general, pues su implantación implica una mejor prestación de los servicios públicos.

- La Administración Pública Mexicana, cuenta con la legislación, órganos responsables y en general, con la infraestructura suficiente y sustentada para lograr la instauración de un Servicio Civil de Carrera, sin embargo, el reto a enfrentar, lo representa los intereses personales y políticos, así como el nepotismo, prepotencia y corrupción del Sistema Gubernamental Mexicano.

BIBLIOGRAFIA

- 1) **Glosario de Términos Administrativos**
Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1982
- 2) **Administración Funcional**
Manuel Estrada M.
UNAM, México 1994
- 3) **Administración de Personal**
Amaro Guzmán Raymundo
Editorial Limusa Noriega, 1990
- 4) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
Ediciones Delma, 1995
- 5) **Ley Federal del Trabajo**
Alberto Trueba Urbina
Editorial Porrúa, S.A. 1993
- 6) **Legislación de la Administración Pública Federal**
Ediciones Delma, Tercera edición, 1995
- 7) **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del ISSSTE**
Ediciones Delma, 1994.
- 8) **La Reforma Administrativa en México**
Alejandro Carrillo Castro
Miguel Angel Porrúa, S.A., 1980
- 9) **Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal**
Presidencia de la República, 1982
- 10) **Anteproyecto de Servicio Civil de Carrera**
Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981
- 11) **Legislación de la Administración Pública Federal**
Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil
Ediciones Delma, 1995

12) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Diario Oficial de la Federación, 31 de Mayo de 1995

13) Diccionario Léxico Hispano Tomo Segundo G-Z

W.M. Jackson Inc, 1983