

321909



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

4
2ej

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
ESCUELA DE DERECHO
CLAVE: 3219

"IMPLEMENTACION DEL SERVICIO CIVIL
DE CARRERA EN MEXICO".

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
YURI EMILIANO CINTA DOMINGUEZ

DIRECTORA DE TESIS: LIC. MARIA DE LOS ANGELES ROJANO



MEXICO, D. F.

1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27/2/17



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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, por el cariño y apoyo que siempre me han brindado.

AL DR. JOSÉ LUIS VÁZQUEZ ALFARO, por su amistad e invaluable ayuda en el conocimiento de este tema.

A LA LIC. MA. DE LOS ÁNGELES ROJANO, por su apoyo incondicional.

A PAOLA, por su amor, apoyo y comprensión. Por ser el mejor ejemplo de tenacidad y profesionalismo.

A MI PATRIA...

“Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala”.

Benito Juárez

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL

1.1. Concepto de Estado.....	2
1.2. Concepto de Gobierno.....	3
1.3. Concepto de Soberanía.....	5
1.4. Concepto de Derecho.....	7
1.5. Concepto de Derecho Administrativo.....	8
1.6. Concepto de Administración Pública.....	9
1.7. Concepto de Funcionarios Públicos	11
1.8. Concepto de Servicio Público.....	12
1.9. Concepto de Trabajadores al Servicio del Estado.....	13
1.10. Concepto de Trabajadores de Confianza.....	13
1.11. Concepto de Servicio Civil de Carrera.....	14
1.12. Concepto de Evaluación del Desempeño.....	15
1.13. Concepto de Evaluación del Trabajo.....	16
1.14. Concepto de Sistema de Empleo.....	16
1.15. Concepto de Sistema de Carrera.....	17

CAPÍTULO 2 DERECHO COMPARADO.

2.1. Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos de América.....	18
2.2. Servicio Civil de Carrera en Francia.....	30
2.3. Servicio Civil de Carrera en Inglaterra.....	43
2.4. Servicio Civil de Carrera en España.....	51

CAPÍTULO 3 EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: SINOPSIS HISTÓRICA.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	65
3.2. Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).....	69
3.3. Sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).....	70
3.4. Sexenio de José López Portillo (1976-1982).....	71
3.5. Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).....	72
3.6. Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).....	76

CAPÍTULO 4 SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
EN MÉXICO.

4.1. Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000).....	79
4.2. Régimen jurídico aplicable.....	80
4.2.1. Trabajadores de base y Sistema de Carrera...	89
4.2.2. Trabajadores de Confianza.....	91
4.3. Análisis de los programas desarrollados por las principales Instituciones Públicas que trabajan por lograr un Servicio Civil de Carrera.....	93
4.3.1. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	95
4.3.2. Profesionalización en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	96
4.3.3. Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	101
4.3.4. Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.....	104

4.3.5. Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de la República.....	105
4.3.6. Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	106
4.3.7. Profesionalización en el Instituto Federal Electoral.....	108
4.3.8. Profesionalización en la Comisión Nacional del Agua.....	109
4.3.9. Profesionalización del Servidor Público en la Procuraduría Agraria.....	111
4.3.10. Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.....	112

CAPÍTULO 5 IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.

• Consecuencias de la carencia de una Ley Federal del Servicio Civil de Carrera en México.....	115
• Necesidad de implementar un Servicio Civil de Carrera en México.....	120

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION

La importancia adquirida y creciente de las grandes organizaciones en las sociedades modernas, constituye una realidad tan ampliamente aceptada como poco estudiada. Sobre todo en países que, como los latinoamericanos, experimentaron un rápido y desmesurado desarrollo del aparato estatal, sin crear paralelamente los sistemas que toda organización amplia y compleja demanda.

Cuando hablamos de "organización", es fácil pensar en "burocracia", es decir en complicaciones inútiles, estandarización constrictiva, ahogo de la personalidad. ¿Pero es legítimo identificar a la gran organización con la burocracia? Si bien no es fácil definir el fenómeno burocrático, podemos al menos delimitar, a grandes rasgos, el campo que nos proponemos estudiar, los objetivos que perseguimos y la contribución que se intenta ofrecer.

De acuerdo con Michel Crozier¹, el término "burocrático" es vago y se presta a confusión. En las ciencias sociales parecen haberse perfilado por lo menos tres acepciones, indispensables de ser consideradas, a fin de poder plantear con el mayor

¹ Crozier, Michel. *El Fenómeno Burocrático*, vol. 1. Amorrortu editores. Buenos Aires. Argentina. 1969.

rigor posible el problema de que se ocupa este trabajo y delimitar el alcance de la tesis que se propone.

La primera y más tradicional acepción del fenómeno burocrático, responde a un concepto de la ciencia política: la burocracia es el gobierno por medio de oficinas, es decir, un aparato de Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos, organizados jerárquicamente y dependientes de una autoridad soberana; el poder burocrático en esta perspectiva, implica el reinado del orden y la ley, pero al mismo tiempo un gobierno sin participación del ciudadano.

La segunda acepción proviene de Max Weber y la han empleado sobre todo sociólogos e historiadores, para quienes burocratización es la racionalización de las actividades colectivas, manifiesta entre otras cosas en la concentración desmedida de las unidades de producción y, en general, de todas las administraciones, y en el desarrollo dentro de ellas de un sistema de reglas impersonales, tanto en lo que se refiere a definición de funciones y distribución de responsabilidades, como al ordenamiento de las carreras.

La tercera acepción responde al uso vulgar y popular de la palabra burocracia, que evoca la lentitud, la pesadez, la rutina, la complicación de procedimientos, la inadaptación de los organismos burocráticos a las exigencias que deberían satisfacer y

a las frustraciones consiguientes en las personas que los componen y en quienes deben utilizar sus servicios y los padecen.

Las tres acepciones se vuelven difíciles de distinguir a causa de que los tres fenómenos que traducen tienen algo en común. Cuando se habla de la proliferación de “procedimientos burocráticos”, la expresión se entiende con referencia a la tradición de las burocracias de Estado y a las protestas que levantan en el público. Si, en cambio, se estudia la burocracia en su sentido político, generalmente se siente uno afectado por la perspectiva del crecimiento de la “burocratización”, que la concentración de las unidades de producción hace aparecer como ineluctable. Estas referencias serían enteramente naturales, dado que las grandes organizaciones privadas no han dejado de sufrir la influencia del modelo burocrático público, que la burocratización del sector privado parece adquirir una extensión paralela a la administración del Estado, y la frustración de la gente deriva indistintamente.

Para los propósitos de este trabajo, al hablar del fenómeno burocrático queremos hacer referencia a la falta de adaptación, la inadecuación o las disfunciones que se producen inevitablemente dentro de las grandes organizaciones humanas y, en especial, en nuestro caso, dentro de la administración pública del gobierno mexicano, en la que no solo concurren e interactúan elementos de las tres acepciones indicadas, sino también una gran dispersión normativa, lo que aunado a que la doctrina

administrativa se ha orientado sólo al estudio de la relación de trabajo entre el Estado y los llamados “trabajadores de base”, ha creado incertidumbre y lagunas jurídicas.

De otra parte, la mayor parte de los puestos de trabajo de la Administración Pública Mexicana, se proveen mediante la libre designación, lo que ha provocado que las oportunidades de ascenso, residan más en adivinar o suponer lo que desea el superior que en cumplir con los programas de trabajo de las diferentes dependencias públicas y por tanto con la sociedad. A este hecho debemos unir la falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario al servicio del Estado, el inadecuado sistema de análisis de puestos que incide negativamente en el reclutamiento, selección, promoción, evaluación de desempeño y capacitación, así como los deficientes sistemas escalafonarios que incumplen con el espíritu de la ley.

El principal objetivo de este trabajo de investigación, es el aportar los elementos que permitan tomar conciencia sobre la necesidad de contar permanentemente con una Administración Pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad, que respondan a los intereses de la ciudadanía.

Para ello, el análisis que aquí se presenta permite sustentar la necesidad de implantar en la Administración Pública Federal un Servicio Civil de

Carrera que elimine el “sistema de despojos” en el nombramiento y remoción de la mayoría de los servidores públicos, la carencia de estabilidad e inamovilidad para el colectivo de los trabajadores de confianza, así como la confusión terminológica en la denominación de los servidores públicos. Satisfacer esta necesidad no sólo es apremiante sino condición indispensable para modernizar una administración pública en los términos y requerimientos que exige la complejidad del entramado institucional del Estado mexicano.

El diseño y operación de dicho Servicio Civil de Carrera, demanda una tarea legislativa que deberá ser sensible a la hipótesis general que guía este trabajo, según la cual, la falta de regulación precisa de la situación laboral y administrativa de los funcionarios públicos, así como de los mecanismos de movilidad dentro de la Administración Pública Federal, se relaciona inversamente con la capacidad de implementar sistemas y procedimientos caracterizados por su agilidad, eficacia, transparencia, confiabilidad y seguridad jurídica para el servidor público y para el ciudadano. De ahí que la discusión que en este trabajo se desarrolla haya considerado experiencias de otros países y los análisis nacionales más lúcidos en esta materia para proponer la elaboración de una Ley Federal que obre como fundamento jurídico esencial de la administración pública mexicana.

Para la elaboración de la presente tesis se acudió, parcialmente, a distintos métodos de trabajo: el comparativo, el histórico, el analítico, el deductivo, el jurídico y el propositivo.

Mediante el método comparativo, se ha pretendido demostrar la manera en la que se ha logrado establecer en los Estados Unidos de América y en algunos países europeos, un sistema de carrera para sus funcionarios públicos.

El método histórico nos ha auxiliado para conocer los antecedentes y la evolución que a lo largo del tiempo ha sufrido la Administración Pública en México, así como para evaluar sus resultados.

A través de los métodos analítico y jurídico, se estudiaron los ordenamientos respectivos que regulan a los servidores públicos.

El método deductivo nos permite, después de considerar la situación actual de la Administración Pública en México, ir concluyendo aspectos particulares que llevan a demostrar la necesidad de implementar un Servicio Civil de Carrera para el mejor desempeño de la función pública en México.

Por último, se empleó el método propositivo en el sentido de identificar la pertinencia de una ley para los servidores públicos, que les otorgue los beneficios y la certidumbre de un Servicio Civil de Carrera.

Es así que el presente estudio pretende, en su primer capítulo, aportar el significado de los principales conceptos que se relacionan con la materia que nos ocupa.

El capítulo segundo nos permite conocer la experiencia de algunos países desarrollados que han logrado establecer dentro de sus respectivas administraciones un sistema de carrera.

El tercer capítulo describe el desarrollo de los principales ordenamientos jurídicos que regulan actualmente a los servidores públicos y, a la vez, realiza un estudio de los hechos históricos más significativos presentados en México para la profesionalización del servicio público, desde el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, hasta el de Carlos Salinas de Gortari.

El cuarto capítulo comienza reflejando la situación jurídica actual del servidor público en la legislación nacional, para posteriormente recuperar y analizar los

esfuerzos realizados por distintas dependencias de la administración pública federal que apuntan hacia la profesionalización de la Función Pública.

Finalmente, como consecuencia de lo estudiado en los capítulos anteriores, en el capítulo quinto se presenta una propuesta para la implementación de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, así como las conclusiones más significativas de las reflexiones y argumentos expuestos a lo largo del texto.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

Antes de iniciar el análisis particular del tema que nos ocupa, esbozaremos someramente algunos conceptos que a lo largo del presente trabajo de investigación serán mencionados. Dichos conceptos, representan una guía para el estudio del presente trabajo y no constituyen por sí, el objeto y materia del trabajo, por lo cual, no entraremos a las diferentes discusiones respecto de los cuales se han suscitado, sino simplemente se mencionarán aquéllas que se considera pueden aportar una clara idea sobre los mismos.

Basta decir, sin ánimo de entrar en polémica, que el siguiente esquema conceptual sólo es un intento de clarificar el campo donde nuestro estudio se desarrolla, a fin de darle un sentido práctico a lo que en los capítulos posteriores se dice, sin que ello, en otro contexto y en otras circunstancias, los conceptos que esbozamos aquí tengan el mismo significado.

1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

Mientras que para Daniel Montero Z, el Estado es “el poder organizado y centralista sobre un pueblo dentro de los límites de un territorio”, para Arnaldo Córdova “el Estado moderno constituye el resultado del acuerdo de voluntades de todos los individuos integrantes de la sociedad. En los hechos del Estado moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos”.

Para George Jellinek, “el Estado es aquél que posee una extensión territorial y está dotado de un poder de mando originario”. Jellinek también determina, que el fin del Estado es favorecer los intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común.

“Siguiendo a Jellinek, los elementos que forman el Estado son:

1. Población. Elemento humano que lo constituye con la conciencia de que forman determinado pueblo.

2. Territorio. Espacio en que se encuentra asentado el elemento humano que lo integra y en el que desenvuelve su poder.

3. Poder. Gobierno que descansa en la soberanía”¹.

1.2. CONCEPTO DE GOBIERNO.

El Gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado.

Las formas de gobierno, a lo largo de la historia, han sido divididas en diferentes formas por múltiples pensadores como Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau, etc.

Según la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser parlamentaria o presidencial. En el primer caso, el Poder Legislativo es el que predomina; el Ejecutivo se encuentra bifurcado: así como tenemos a un Jefe de Estado, encontramos también a un Jefe de Gobierno. Este último, puede recibir los nombres de Primer Ministro, Canciller o Presidente de Gobierno, y es el líder del partido político que obtiene mayoría en el Senado y encabeza el gabinete integrado por miembros del parlamento que liderean ese partido.

¹ CHÁVEZ, ALCAZAR Marganta. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México. 1985. p. 8.

El Poder Legislativo se integra por el cuerpo colegiado denominado Parlamento y se encarga, entre otras cosas, de supervisar la administración pública. En el régimen parlamentario, se le llama gobierno al conjunto de funcionarios que integran el consejo de ministros, encabezados por el Primer Ministro.

En el régimen presidencial, en cambio, predomina la función del Ejecutivo que está representado por el Presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo y en él se reúnen las calidades de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. Además, tiene la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores.

El Poder Legislativo dentro de éste régimen, queda en segundo plano y su propósito fundamental es frenar las acciones del Ejecutivo, sin embargo no puede obligarlo. Como se observa, en el régimen presidencial se pretende una absoluta separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el caso de México, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".²

Respecto a la división de poderes, el Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Teóricamente, estos tres poderes son igualmente importantes, sin embargo, en la práctica el Ejecutivo tiene mayor influencia, importancia y preponderancia en la vida nacional.

1.3. CONCEPTO DE SOBERANÍA.

La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como lo afirma Hermann Heller es "aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz".

Al hablar de soberanía, nos vemos obligados a citar a George Jellinek, quién desde fines del siglo pasado, decía que la soberanía "es la facultad de un Estado de autodeterminarse".³

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Sista. México. 1997. p. 34.

³ JELLINEK. George. *Teoría General del Estado*. Ed. Eudeba. Buenos Aires. Argentina. 1943. p. 44

Sin embargo, para los efectos del presente estudio, la definición de Jellinek no parece adecuada, ya que este concepto se encuentra expresado en nuestra Carta Magna, como a continuación veremos.

El artículo 39 de la Constitución, dispone que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Este precepto, al establecer que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, se refiere a que es original, puesto que nunca ha dejado de residir en él, ya que uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad; y es esencial porque en todo momento el pueblo es soberano, nunca delega su soberanía, sino que ante la imposibilidad de reunirse personalmente para decidir sobre todas las cuestiones a la vida de la nación, nombra a sus representantes.

1.4. CONCEPTO DE DERECHO.

En su sentido objetivo, el derecho debe interpretarse como un conjunto de normas que por un lado imponen deberes y por otro conceden facultades, mientras que en su sentido subjetivo, es la adecuación de la conducta a la norma.

Hans Kelsen, Alf Ross y Karl Olivercona, representantes del *jus-positivismo*, sostienen que el derecho es un "conjunto de normas que regulan el uso de la fuerza de una sociedad"⁴, es decir, se basan fundamentalmente en la facultad coactiva del Estado.

De manera general, la doctrina afirma que el derecho es un sistema que pretende indicar la forma en que se debe conducir el hombre dentro de la sociedad, sin embargo, los juristas aún buscan una definición general del concepto.

Para los efectos del presente estudio, definiremos el concepto de derecho, como el conjunto de normas coactivas que emanan del Estado y que tienen como finalidad, tutelar todos aquellos principios éticos que correspondan a un desarrollo social determinado.

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, UNAM, México, 1983, p. 114.

1.5. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

De manera general, se ha definido al derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan las actividades del Estado para el cumplimiento de sus fines.

Si bien, el derecho administrativo se ocupa de la administración, también constituye el derecho de los particulares, puesto que regula las relaciones entre la administración y los particulares.

Por un lado, el derecho administrativo como conjunto de normas o leyes regula o rige, mientras que como ciencia, estudia, investiga y formula principios, conceptos y teorías acerca de la administración y la actividad administrativa a cargo del Estado.

Para Benoit el derecho administrativo es “el conjunto de reglas relativas a la organización y a la actividad de la administración, encargada de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes del país”, mientras que para Bielsa, es “el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público

de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública”.

Gordillo, lo define como “la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta”.

De lo anterior y para los efectos del presente trabajo podemos decir que el derecho administrativo “es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la organización y función de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad”.⁵

1.6 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.

⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. Ed. Porrúa. México. 1987. p. 933.

Existen distintas corrientes respecto de la noción de administración pública, entre las que destacan las siguientes dos: desde el punto de vista formal, se define como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”⁶, y desde un enfoque material, se considera como “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.

Cabe señalar que con frecuencia también suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

⁶ FRAGA. Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa. 33ª ed. México. 1994. p. 119.

- a) elementos personales
- b) elementos patrimoniales
- c) estructura jurídica, y
- d) procedimientos técnicos.

Por último, Guillermo Haro Belchez señala que la administración pública, en sentido estricto, es “una racionalización de esfuerzos gubernamentales para cumplir los compromisos adquiridos con la ciudadanía y, a la vez, una disciplina académica que utiliza el método científico como instrumento para la búsqueda de soluciones a las siempre complejas interrelaciones administrativas que se generan entre las instituciones del Estado y la sociedad civil.”⁷

1.7. CONCEPTOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.

⁷ HARO BELCHEZ, Guillermo, *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 1991, p. 9.

Resulta importante diferenciar entre funcionarios y empleados públicos tomando como base ciertas características del trabajo que desempeñan unos y otros, así como la naturaleza de sus funciones.

La designación y revocación de los funcionarios públicos corresponde al titular del Ejecutivo Federal y en su caso al titular de la dependencia pública de que se trate. Estos funcionarios pueden ser removidos en cualquier tiempo y, por lo tanto, el ejercicio de sus funciones no es permanente.

En cambio, tratándose de los empleados, el régimen jurídico les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función del incumplimiento y no de la confianza implícita en el acto de nombramiento.

1.8. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.

“Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por

el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público".⁸

1.9. CONCEPTO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

"Son las personas físicas que prestan sus servicios a la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente".⁹

1.10. CONCEPTO DE TRABAJADORES DE CONFIANZA.

"Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter *sui generis*, acorde con las labores que realizan."¹⁰

⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ed. Porrúa. México. 1987. p. 2906.

⁹ *Ibid.* p. 3106.

¹⁰ *Ibid.* p. 3110.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, "son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrono, dentro de la empresa o establecimiento".¹¹

1.11. CONCEPTO DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

De manera general, podemos decir que el Servicio Civil de Carrera (SCC) es una administración de personal eficaz y eficiente.

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el SCC "es el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada".

Asimismo, la ONU considera como elementos esenciales de un sistema civil, una Ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación.

¹¹ Ley Federal del Trabajo. Ed Porrúa. México. 1991. Artículo 9

El objetivo fundamental de profesionalizar la Función Pública es por un lado, crear un conjunto de reglas y/o procedimientos que permitan contar con servidores públicos capaces, responsables, honestos y eficientes, que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno, a la vez que cuenten con un sistema de carrera que les brinde seguridad y certidumbre en el desempeño de sus funciones.

1.12. CONCEPTO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Es la valoración sistemática del rendimiento de un empleado en el puesto o labor que desempeña.

“Los sistemas de evaluación del desempeño, son mecanismos que tienen como propósito fundamental, detectar los mejores perfiles del personal dentro de la organización. Y en este sentido, detectar al personal más calificado y con mejores méritos para cumplir con las tareas y funciones de la organización”.¹²

¹² Instituto de Administración Pública del Estado de México. *El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México*, IAPEM, México. Julio-Septiembre 1996, p. 97.

1.13. CONCEPTO DE EVALUACIÓN DEL TRABAJO.

Es el procedimiento sistemático para apreciar la importancia de cada trabajo en sí mismo y en relación con los demás trabajos dentro de la organización.

La evaluación del trabajo o de los productos que se generan en el servicio público, es el elemento para medir la productividad en un área específica del aparato público o en forma comparativa, derivar los índices e indicadores de la productividad en la administración pública.¹³

1.14. CONCEPTO DE SISTEMA DE EMPLEO.

Todo sistema de empleo descansa sobre un elemento denominado “puesto de trabajo”, considerado como “una unidad aislada e individualizada, por lo que la persona que lo desempeña sabe exactamente cuales son las tareas y responsabilidades que debe asumir, correspondiendo su formación previa con la función o actividad de que se trate. El aspirante seleccionado no se integra en ninguna carrera, es sólo titular de un cierto puesto de trabajo”.¹⁴

¹³ *Ibid.* p. 95.

¹⁴ HARO BELCHEZ, Guillermo. *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*, IAPEM. México, 1991. pp. 95 y 96.

1.15. CONCEPTO DE SISTEMA DE CARRERA.

“Implica que la Administración Pública requiere de un personal que consagre a ella toda su actividad, para lo cual su incorporación y permanencia tiene que originarse conforme a un régimen de avance y promoción, que no es otra cosa que la carrera”.¹⁵

En éste sistema, cuando el funcionario ingresa a la Administración Pública, no sólo obtiene la titularidad de un puesto concreto de trabajo, sino que inicia una vida profesional en la que tiene derecho a desempeñar puestos de mayor responsabilidad, adquirir categorías superiores a la inicial, incrementar su remuneración, etc. Esto es, el trabajador se promueve dentro de una estructura jerarquizada en la que puede permanecer hasta alcanzar la edad reglamentaria para retirarse del servicio activo.

Los elementos esenciales de este sistema son: un Estatuto, la Carrera y los Cuerpos de Funcionarios.

¹⁵ *Ibidem.* p 96.

CAPITULO II

DERECHO COMPARADO

2.1. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Con el objeto de facilitar al lector el entendimiento del desarrollo de la Función pública en Estados Unidos de América (EUA), doctrinalmente suele dividirse en las siguientes cinco grandes fases históricas: la primera, que comprende la evolución inicial de la función pública (1789-1828); la segunda, que comprende los años de 1829 y 1861, y abarca la maduración del "spoil system" (el partido victorioso en una elección se lleva todos los puestos a repartir en el gobierno y la administración); la tercera, que contempla la aprobación de la "Pendleton Act" en 1883, texto básico de la función pública federal; la cuarta etapa (1883-1932) conocida como "Civil Service", que se desarrolla en los fundamentos básicos del mérito, proporcionando una estructura administrativa básica para el siglo XX, y finalmente, la quinta etapa que inicia en 1953 y que corresponde a los precedentes inmediatos de la situación actual, origen de la profunda reforma del Presidente Carter en 1978.

A diferencia de lo anterior, a lo largo de nuestro estudio nos encontraremos con una descripción analítica, sincrónica y sucesiva de la misma.

Para el desarrollo inicial de la función pública norteamericana, hay que considerar que antes de 1776 los Estados Unidos no eran exactamente un país definido por los presupuestos del antiguo régimen, encontrándonos con algunos elementos condicionantes de la Administración Colonial, como lo es por ejemplo, el hecho de que los nombramientos de los funcionarios se realizaban por conveniencias políticas, siendo por tanto nota característica el considerar los cargos públicos como "favores dispensados al solicitante agradeciendo los servicios prestados, o como anticipo de futuras prestaciones de interés".¹

En razón de lo anterior, los arquitectos del "*Novus Ordo Seclorum*", intentaron construir un nuevo sistema político desvinculado del pasado, para lo cual, en primer lugar, debían transformarse las antiguas Colonias en estados autogobernados.

Dicho sistema se reflejó en los artículos de la Confederación, que constituyó el primer marco constitucional de los Estados Unidos, y que preveía en su artículo

¹ HARO BELCHEZ, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la función pública en México*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid s/f, p 112

IX que: “Los Estados Unidos reunidos en Congreso tendrán la autoridad para nombrar los funcionarios que sean necesarios para la dirección de los asuntos generales de los Estados Unidos bajo su dirección”.²

Al término de los debates de la Convención de Filadelfia, se otorgó al Presidente un papel relevante en la designación de funcionarios, considerando que la autoridad que se le confiere es la mejor garantía para evitar el favoritismo en los nombramientos, es decir, que en el Presidente descansa la responsabilidad principal en materia de nombramientos.

En los primeros años, el nuevo Estado se caracterizó por una función pública competente y libre de corrupción, en la que se impuso el realismo y la moderación, asentados sobre sólidas bases humanas. Los federalistas que gobernaron en los inicios de la administración norteamericana, encontraron una estructura sencilla formada por pocos Departamentos.

Durante su administración, George Washington (1787-1797) realizó una cuidadosa selección de los candidatos a los cargos públicos, en la que los principales criterios a considerarse fueron la honestidad y la eficacia.

² WHITE, Leonard. *The Federalist*, Mcmillan and Company, Nueva York, Estados Unidos de América, 1948, p. 254

“Por su parte, el Presidente John Adams (1797-1801) sostuvo la política de selección de Washington, aunque incluyó factores negativos como los prejuicios personales y la lealtad partidista en sus designaciones. Al final de su mandato ensombreció su reputación de moderado con los famosos “*Midnight Appointments*” (nombramientos de media noche) a favor de federalistas en el Poder Judicial”.³

Al asumir la Presidencia, Thomas Jefferson (1801-1809) basó su política de función pública en principios democráticos, estableciendo que los funcionarios eran fiduciarios del pueblo y no los representantes de un partido político.

Durante este tiempo, se intentó regular a los funcionarios con la “*Four Tenure of Office Act*” de 1820. Inicialmente esta ley estableció la regla de que los funcionarios de finanzas debían rendir cuentas de su gestión cada 4 años y obtener tras ese lapso, la confirmación de su investidura. Posteriormente, esta limitación de los 4 años se extendió para otra clase de funcionarios.

³ *Ibid* p 114

Cabe señalar que esta ley, junto con la política de rotación en los cargos agresivamente expuesta por Andrew Jackson (1829-1837), formaron los dos pilares sobre los que se edificó el "spoils system".

A partir de que Andrew Jackson asume la presidencia en 1828, se produjo un giro radical en la vida política de los EUA, surgiendo el tema de la igualdad, que posteriormente se tradujo en el principio de que el control del poder político debía estar mayormente en el pueblo y debía ser ejercido para el interés general. Sin embargo, la clase política inicial se mantuvo alejada del igualitarismo, creyendo en el gobierno "del y para el pueblo, pero no por el pueblo".

Dentro de la función pública, este "nuevo igualitarismo" significó que cada americano era capaz de ejercer un puesto en la administración. La expresión "*To the victors belong the spoils*" (a los vencedores pertenece el botín), fue la frase más usada para reemplazar a los funcionarios del partido derrotado.

Jackson inclusive contribuyó a ello, ya que pronto comenzó a destituir funcionarios colocando a su personal en los puestos importantes de la administración pública, tomando en consideración para ello la simpatía derivada de las actividades al servicio del partido.

Posteriormente, su vicepresidente Van Buren fue elegido octavo presidente de los EUA en 1836, descubriéndose durante su desempeño graves irregularidades de funcionarios, mismos que precipitaron su caída.

Los siguientes dos mandatarios, William Henry Harrison (1841) y John Tyler (1841-1845), además de destituir a un número importante de funcionarios, se vieron impedidos para frenar el crecimiento acelerado del sistema de despojo, que durante las dos décadas siguientes, en las que gobernaron James Polk (1845-1849), Zachary Taylor (1849-1850), Millard Fillmore (1850-1853), Franklin Pierce (1853-1857), James Buchanan (1857-1861), y Abraham Lincoln (1861-1865), funcionó normalmente hasta convertirse en un escándalo nacional.

Aun cuando se realizaron algunos intentos para mejorar la situación, como por ejemplo el establecimiento de exámenes de aptitud como método de selección de los funcionarios, no se logró impedir que el "spoils system" continuara constituyendo el método normal de provisión de los cargos durante los mandatos de Pierce y Buchanan.

Antes de asumir la Presidencia en 1861, Lincoln participó en la Guerra de Secesión, misma que transformó considerablemente la vida norteamericana. Durante los años posteriores, el “spoils system” perduró, ya que con el fin de lograr un mayor apoyo en el Norte para el desarrollo de la guerra, Lincoln se vió forzado a efectuar numerosos nombramientos basados en razones de consideración política, aunque en lo personal detestara este sistema.

Ante la inconveniencia de la permanencia de las técnicas del sistema de botín, fue inevitable pensar en reformar el sistema. Por ello, en 1863, el Secretario de Estado Seward, pidió al Cónsul en París, Bigelow, que elaborara un informe sobre los métodos franceses de reclutamiento. “Un año después, el Senador Sumner presentó un proyecto de ley que pretendía mejorar la eficacia del *civil service* a través de la selección por métodos objetivos de los funcionarios”.⁴

Basándose en estas primeras experiencias, Lincoln hace de la rotación de los funcionarios un instrumento útil para contar con el apoyo suficiente del Congreso durante la Guerra. Incluso durante su segundo mandato, se negó a destituir y nombrar nuevos funcionarios, lo que significó el inicio del hundimiento del “spoils system”.

⁴ *Ibid.* p. 119

Sin embargo, este declive se vió frenado por su muerte, ya que su sucesor, Andrew Johnson, asumió mayores poderes sobre la función pública, enfrentándose al Senado.

“Lo anterior contribuyó a que finalmente el Congreso aprobara en marzo de 1867, la *“Tenure of Office Act”*, que establecía la necesaria aprobación del Senado para los ceses de funcionarios, aunque el propio Johnson sostuviera aun a costa de la pérdida de su propio cargo, la inconstitucionalidad de la referida ley”.⁵

Uno de los principales proyectos de reforma que se iniciaron en la época fue el informe del recién creado *“Joint Select Committee on Retrenchement”*, que en 1868 presentó un documento sobre la función pública y los males del sistema existente. Esto fue contrarrestado por la lucha de un pequeño grupo de personas conocidas como los *“reformadores del Servicio Civil”*, que desde distintos sectores promovieron el establecimiento de un nuevo sistema.

Esto influyó notablemente para que posteriormente el Presidente Ulysses S. Grant (1869-1877) solicitara al Congreso la aprobación de las reformas necesarias

⁵ *Ibid.* p 120

para el acceso a la función pública y la permanencia en los cargos. Grant creó una "*Advisory Board of the Civil Service*", más tarde conocida como "*Civil Service Commission*" que propuso definitivamente normas para regular los aspectos de la función pública norteamericana con base en el "Merit System".

No obstante, el principal motivo para que el Congreso se decidiera a tramitar el proyecto de reforma del *Civil Service*, lo constituyó el asesinato del Presidente James A. Garfield (1881-1881), a manos de un hombre que no vio recompensadas sus esperanzas de recibir un cargo oficial, como premio a su colaboración durante la campaña electoral de 1880.

Finalmente, el Senador George Pendleton en colaboración con otros miembros de la "*National Civil Service Reform League*", fueron quienes tramitaron ante el Congreso la llamada "Pendleton Act", que promulgó el Presidente Chester A. Arthur (1881-1885) el 16 de enero de 1883.

De 1883 a 1932, el "Civil Service" se desarrolló en base a los fundamentos básicos del "Merit System", a pesar de que durante la mayor parte de este periodo la Comisión efectuó simplemente tareas de gestión.

A la derrota de los republicanos en 1884, el demócrata Grover Cleveland (1885-1889) tuvo que acceder a las peticiones de los miembros de su partido, aunque finalmente decidió apoyar a la "Civil Service Commission". Cuatro años más tarde, el retorno al poder de los republicanos con el Presidente Benjamin Harrison (1889-1893), dismanteló gran parte de las acciones de Cleveland, cesando a un gran número de funcionarios del "Merit System".

Tras un nuevo mandato de Cleveland (1893-1897) y un período de William Mc Kinley (1897-1901), quien murió asesinado, accede a la Presidencia Theodore Roosevelt (1901-1909), quien había sido miembro de la "Civil Service Commission".

Durante los primeros cinco años de sus dos períodos de gobierno, se asientan con firmeza los cimientos de una administración pública moderna, manifestándose el empeño por racionalizar el reclutamiento y la gestión del personal.

Poco tiempo antes de concluir su mandato, Roosevelt creó el "*Committee on Departmental Methods*" que sirvió de base para que en 1910, ya como Presidente William Taft (1909-1913), se constituyera la primera Comisión de la Reforma Administrativa ("*Commission of Efficiency and Economy*"), misma que condujo a la

aprobación de la *Follette Act* en 1912, que reconoció determinadas garantías para los funcionarios en materia de separación del cargo.

“En los llamados años del “New Deal” iniciados con la elección de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) como Presidente, la administración necesitó de una cantidad masiva de servicios cuya complejidad demandaba un nuevo tipo de funcionarios que pudieran identificarse plenamente con las tareas federales.”⁶

Durante la Segunda Guerra Mundial, se intentó implantar un régimen de excepción en el reclutamiento del personal, argumentando que la lentitud de la *Civil Service Commission* generaba carencia de personal para la guerra. Al término de ésta, aún siendo Presidente Harry Truman (1945-1953), el concepto de funcionario adquiere un nuevo significado y se adquiere una gran estabilidad en la función pública Federal, principalmente por el trabajo de la Primera Comisión Hoover que presentó 273 recomendaciones al Congreso.

Con la llegada al poder de Dwight D. Eisenhower (1953-1961), se predecía una etapa oscura para la función pública, ya que se decía que introduciría a su equipo en la administración para poder llevar a cabo su programa político. El

⁶ *Ibid.*, p 124

Presidente solucionó el problema creando una nueva categoría de puestos exceptuados del servicio competitivo.

Posteriormente, el periodo de Lyndon Johnson (1963-1969) se vió empañado por la guerra de Vietnam, y ya con Richard Nixon (1969-1974), después de Watergate, “la crítica, la sospecha y la duda general, se hicieron manifiestas y la autoridad moral de las instituciones federales se erosionó notablemente”.⁷

La aprobación de la “Civil Service Reform Act” en 1978, promovida por el Presidente James Carter (1977-1981), significó un hecho crucial en la función pública federal, ya que las distintas comisiones sólo habían logrado actualizar de manera parcial el régimen de la función pública, mientras que esta nueva regulación constituyó una amplia y profunda reforma no sólo de la estructura institucional, sino del régimen estatutario de la misma.

Los republicanos volvieron al poder en 1980 con Ronald Reagan (1981-1989) a la cabeza. La experiencia hasta la fecha indica que la administración republicana ha intentado adoptar un nuevo patrón, lo que supone la generación de

⁷ DE LA CRUZ, FERRER Juan. *La Función pública Superior en los Estados Unidos*. INAP. México, p. 69.

un sistema de reclutamiento en base al mérito, tanto fuera como dentro de la administración.

Sin embargo, se considera que en los EUA el "Merit System" es de origen reciente y todavía tiene que enfrentarse a la hostilidad de quienes no acceden a abandonar el compadrazgo para beneficio de amigos políticos y personales.

2.2. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA.

En los países como Francia de "*Regime Administratif*", el funcionario público, además de las competencias de su cargo, dispone de una cierta consideración que dificulta su sensibilidad a la voluntad popular. Este hecho se deriva de la concepción de la función pública heredada de la antigua "*Autoritas*" de las clases dirigentes del antiguo régimen.

De hecho, la Constitución Francesa de 1791 alude en su preámbulo que "ya no hay más nobleza, ni señoríos, ni distinciones hereditarias... ni ninguna otra

superioridad mas que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones”.⁸

De lo anterior se deduce que la superioridad del funcionario público permanece en la concepción de la función pública continental, ya no como presupuesto jurídico, pero sí como reminiscencia ancestral aún vigente.

Durante el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial, los textos escritos relativos a la función pública consistían en reglamentaciones propias o “estatutos particulares” para cada cuerpo de funcionarios.

A diferencia de esto, las disposiciones comunes al conjunto de los funcionarios se reducían a determinadas disposiciones poco numerosas sobre puntos limitados, tal como la Ley del 9 de junio de 1853, que instituyó el Régimen General de Jubilaciones, o el célebre artículo 65 de la Ley del 22 de abril de 1905, resultado del escándalo “Affaire des fiches”, que introdujo la regla de la comunicación del expediente en materia disciplinaria.

⁸ HARO BELCHEZ. *Op. Cit. Supra nota 1.* p 177

Dada la ausencia de un estatuto general, se comenzaba a observar que determinadas reglas, como las relativas a la representación del personal en los Consejos de Disciplina, al igual que determinadas prácticas (concursos de reclutamiento), tendieron a ser reproducidas en la mayoría de los estatutos particulares.

A partir de entonces, se originó un movimiento en favor de la idea de adoptar un estatuto general que substituyera a las reglamentaciones particulares. Este movimiento obtuvo mayor impulso durante la época comprendida entre la Tercera República y el inicio de la Primera Guerra Mundial. Los proyectos gubernamentales se destinaron a completar las garantías de los funcionarios, defendiendo los límites de sus derechos y obligaciones, pero excluyéndolos del derecho sindical por el que pugnaban y que sólo era reconocido para los trabajadores del sector privado desde 1884.

Posteriormente y aún en plena Guerra Mundial, bajo el régimen de Vichy se adoptó por primera vez un "Estatuto General de Funcionarios" con la Ley del 14 de Septiembre de 1941. En términos generales, este Estatuto sólo codificó la *jurisprudencia del Consejo de Estado*, influenciado por la ideología de la época. Sin embargo, este estatuto fue anulado tras la liberación.

Seis años después, durante la última sesión de la Asamblea constituyente de 1946, se aprobó la Ley del 19 de octubre del mismo año, relativa al "*Statut General des Fonctionnaires*", estatuto que ha sido considerado junto al de Vichy de 1941, como el primer Estatuto General francés. El Estatuto se fue complementando con la creación de reglamentos de administración pública, siguiendo la técnica existente de completar las Leyes con reglamentos de aplicación.

Dicho Estatuto significó un avance democrático de gran importancia, pues no sólo codificaba un cierto número de normas que regulaban la carrera de los funcionarios, sino que también reconocía una serie de nuevas garantías para ellos.

En 1959 es promulgado un nuevo Estatuto general de funcionarios que sustituyó al de 1946. Este ordenamiento no sólo introdujo innovaciones de fondo, sino que respondió a la necesidad de adaptación derivada de los principios establecidos por la recién promulgada Constitución de 1958, en relación con los nuevos campos de aplicación de la Ley y del Reglamento. Cabe señalar que el estatuto fue completado por 6 reglamentos de administración pública.

En general, el Estatuto del 4 de febrero de 1959 reprodujo esencialmente las reglas del de 1946, siendo su propósito adaptar la reglamentación de la materia a la nueva distinción entre la ley y el reglamento emanada de la Constitución de 1958.

En efecto, el artículo 34 de la Constitución señalaba las materias reservadas a la ley respecto a la función pública, tales como las reglas referentes a las garantías fundamentales acordadas para los funcionarios civiles y militares del estado.

Desde el estatuto de 1946, se presentaron problemas para la adaptación del mismo a todos los funcionarios en razón de la diversidad de sus funciones, lo que condujo al legislador a limitar su campo de acción. En este sentido, el Estatuto de 1959 excluyó de su aplicación a los Magistrados del Poder Judicial, al personal militar, al personal de las administraciones, servicios y establecimientos públicos del Estado que presentaran una característica industrial o comercial, así como al personal de las asambleas parlamentarias. La variedad de caracteres de los diversos cuerpos de funcionarios, condujo a elaborar, al margen del Estatuto general, "Estatutos particulares".

Finalmente, el Estatuto de 1959 es renovado y actualizado por el nuevo Estatuto General de Funcionarios de 1983, que en esencia, preservó el sistema unificado y coherente de garantías al que los funcionarios del Estado estaban habituados. Dentro de las reformas propuestas tras el triunfo del partido socialista, la función pública ocupó un lugar preponderante. Ello derivó en la preparación de leyes que fueron objeto de una concertación profunda tanto con las colectividades locales como con las asociaciones de cargos electivos municipales.

Cabe señalar que la Ley del 13 de julio de 1983, relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios, forma el Título I del Estatuto General, definiendo los grandes principios comunes a todos los que desempeñan una función pública. Por su parte, las leyes del 11 y 26 de enero de 1984, respectivamente, constituyen los Títulos 2 y 3 del propio Estatuto, dedicados a las disposiciones propias de la función pública del Estado y a la función pública territorial.

La mencionada Ley del 13 de julio de 1983, define sobre la base de los principios de igualdad, independencia y ciudadanía, las nuevas estructuras de la función pública, los nuevos derechos de los funcionarios, fijando las condiciones de su participación en la organización y el funcionamiento del servicio público,

reforzando las garantías de carrera y determinando las obligaciones que para estos se derivan del servicio.

Por su parte, la Ley del 11 de enero de 1984, aporta, respecto de la ordenanza del 4 de febrero de 1959, un gran número de modificaciones importantes inspiradas fundamentalmente en un triple objetivo:

1. Precisar y concretar las disposiciones de carácter orgánico.
2. Reconsiderar las condiciones generales en que se desenvuelve la carrera de los funcionarios, facilitando la movilidad del personal.
3. Modernizar disposiciones ya obsoletas o injustamente rigurosas, superadas por la evolución misma de la sociedad.

En síntesis, podría decirse que la ley del 11 de enero de 1984, es una profunda renovación del régimen estatutario de los funcionarios del Estado.

Por lo que hace a la Ley del 26 de enero del mismo año, que como señalamos se refiere a la función pública territorial aplicable a todas las administraciones de los municipios, de los departamentos, de las regiones y de los organismos autónomos administrativos que les están adscritos, debemos señalar que sus principales aportaciones son las siguientes:

1. La igualdad entre la función pública estatal y la función pública territorial.
2. La creación de un Consejo Superior de la función pública territorial, compuesto por representantes de las organizaciones sindicales más importantes.
3. La reagrupación en categorías de los agentes municipales para garantizar los derechos y obligaciones que resulten del Estatuto.
4. La aplicación uniforme para los funcionarios territoriales de las disposiciones relativas a las licencias y a la movilidad de los mismos.
5. Los reclutamientos se efectuarían en principio por oposiciones y eventualmente por concursos sobre títulos.

Actualmente, el personal de la administración pública francesa es muy heterogéneo; los “funcionarios públicos” constituyen la categoría más importante de este personal, pero son solo una categoría.

“En el interior del conjunto del personal de la administración francesa, aparece una primera distinción entre los agentes regulados por el derecho privado y los agentes regulados por un estatuto de derecho público. Estos últimos son los llamados “agentes públicos”.⁹

Dentro de esta categoría de “agentes públicos”, encontramos una segunda distinción que es la de “agentes públicos no funcionarios” y “funcionarios públicos”, estos últimos subordinados a un régimen jurídico de derecho público muy especial.

En virtud de lo anterior, respecto a la naturaleza jurídica de la situación del funcionario, nos enfrentamos con dos problemas: por una parte es necesario saber si la situación del funcionario corresponde al derecho público o al derecho privado, y por otra parte determinar si el funcionario se encuentra en una situación legal o

⁹ *Ibid.* p. 189

reglamentaria o en una situación jurídica, especialmente si el agente está ligado a la administración por un contrato.

Durante mucho tiempo el *"Conseil d'Etat"* (Consejo de Estado), en múltiples sentencias aplicaba a la situación de los funcionarios las reglas derivadas de una situación legal y reglamentaria, mientras que en determinadas épocas sostenía que el funcionario estaba ligado a la administración por un contrato de función pública, encontrándose por tanto el funcionario en una situación contractual de derecho público.

Posteriormente, el artículo 5 del Estatuto General eliminó definitivamente la idea de un contrato de función pública como base de la situación jurídica del funcionario, poniendo así, fin a la controversia.

Finalmente, la estructura de la función pública francesa es dominada por los conceptos de categoría, cuerpo, grado y empleo, correspondiéndose con el sistema de la *"Organization des carrieres"*.

En la actualidad, los cuerpos componen la estructura interna de la función pública francesa y pueden ser definidos como grupos de funcionarios sometidos a un mismo estatuto particular, con vocación para ocupar los mismos grados.

La segunda noción que resulta de esta estructura interna son los grados, que existen en el interior de cada cuerpo, y que representan un título que confiere a sus beneficiarios vocación de ocupar uno los empleos para él reservados.

Así, cada cuerpo comprende una jerarquía que se conforma de diferentes grados correspondientes a una categoría de empleo con remuneraciones diferentes. Los cuerpos de los funcionarios son clasificados en categorías que corresponden a la naturaleza de las tareas exigidas a los agentes. A determinados cuerpos corresponde sólo un grado.

El estatuto de 1959 fue sustituido por el actual Estatuto de 1983, que en su artículo 12 se ocupa de la distinción entre grado y empleo. Señala que el grado es atribuido a título personal correspondiendo a una concepción corporativa de la función pública. Dicho grado, permite que el funcionario se encuentre en una situación de protección. En cambio, la administración dispone libremente de los

empleos, por lo que un funcionario puede cambiar de grado sin cambiar de empleo, o bien ocupar un empleo inferior a su grado. ¹⁰

Por lo que se refiere al acceso de los ciudadanos a la función pública, este se encuentra determinado por el principio constitucional del *“égale admisibilité”*, que en términos generales significa que *“todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos sin otra distinción que sus propias capacidades y talentos.”*

Los procedimientos de reclutamiento en la función pública francesa, pueden corresponder a diversos factores: la elección discrecional por la autoridad administrativa, la elección popular, el nombramiento por presentación, el nombramiento según titulación, las oposiciones. Estos diferentes procedimientos pueden además combinarse.

“Los mejores modos de reclutamiento son aquéllos que aseguran el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los funcionarios”. ¹¹

¹⁰ *Ibid.* p. 197

¹¹ *Ibid.* p. 200

Actualmente se realiza una calificación del funcionario, que constituye una práctica general particularmente útil en vista del ascenso. La calificación se compone de una nota numérica y de una apreciación general.

El ascenso del funcionario se puede concebir de dos formas: el ascenso por antigüedad y el ascenso por elección. El primero es automático, el segundo otorga una determinada libertad a los superiores jerárquicos.

Por último, debemos subrayar que el sistema de carrera en Francia parte ante todo de organizar a los funcionarios en cuerpos, reservándoles determinadas funciones. El ingreso comienza por el grado inferior, teniendo todos los miembros igualdad de oportunidades para acceder a las categorías superiores. Antes de estar en posibilidades para ascender de categoría existe una promoción meramente económica (*avancement d'echelon*), es decir, que el funcionario percibe una remuneración más elevada, pero continúa desempeñando las mismas actividades en su puesto.

No obstante, la carrera se articula básicamente por el ascenso de grado (*avancement de grade*) que se traduce no sólo en un aumento de la remuneración económica, sino en un cambio de destino, ya que el funcionario pasa a ocupar uno

de mayor responsabilidad y jerarquía. El ascenso a los grados superiores es normal pero no constituye un derecho de los funcionarios, ya que todos los miembros de un Cuerpo tienen derecho a acceder a la categoría o grado superior. Más aún, el ascenso a un grado superior está condicionado, entre otros, a la superación de determinadas pruebas, periodos de formación, oposiciones internas, etc.

Lo anterior se podría resumir diciendo que una vez hecha la selección, el funcionario es titular de un grado dentro de la jerarquía; su independencia y el desarrollo de su carrera están plenamente garantizados por la normatividad que rige el sistema de la función pública.

2.3. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA.

En 1531, la Tesorería incorpora a las pruebas de selección el ascenso por elección frente a la antigüedad, intentando dos años después asegurar que el personal que se seleccione para los Departamentos sea el idóneo, estableciendo al efecto regulaciones estrictas, tendientes a proveer los cargos con personas competentes en la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

Durante el siglo XVIII y mediados del XIX, la mayoría de los nombramientos en la administración pública se hicieron por *“patronage”*, utilizándolo como instrumento para el control de la Cámara, por lo que gran parte de los mejores cargos eran ocupados por políticos que perdieron sus escaños y que aceptaron esos cargos hasta que volvían a ser elegidos o por aquellos que deseaban apartarse definitivamente de la vida política.

Los cargos restantes eran alcanzados mediante ascenso por los demás funcionarios, si es que no estaban en manos de sustitutos designados por los mismos titulares, quienes retenían para sí la mayor parte de los ingresos pagando una pequeña parte a los sustitutos. Este sistema se observaba sobre todo en las Colonias que propendía a considerar los cargos como recompensas con que se podía premiar a los partidarios que lo mereciesen, lo que derivaba forzosamente en un funcionariado carente de protección, que debía esperar la muerte y la jubilación de otro funcionario para ingresar en el servicio o para ascender dentro de él.

Desde principios del siglo XIX se instituyen varias comisiones con el objeto de examinar la situación de la administración pública. De hecho, en 1810 se empezaron a introducir pruebas selectivas para el ingreso en la Administración.

Posteriormente, en 1833, se crean una serie de comités especiales (*Select Committes*), encargados de investigar sobre los gastos de los distintos servicios y sugiriendo la reducción de éstos. En este Informe figuran ya algunas propuestas innovadoras, como la clasificación de funciones de acuerdo al principio de la división del trabajo, aunque el Comité rechazó ésta y otras innovaciones defendiendo el *Status Quo* existente. Ello en razón de que las reformas propuestas cortaban de raíz los abusos del *patronage* existente.

Veinte años después, la Tesorería solicita un informe sobre el Civil Service. Este condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredados del siglo XVIII. De dicho documento titulado "*La Organización del Servicio Civil Permanente*", se desprendieron las siguientes propuestas:

1. La creación de un cuerpo eficiente de funcionarios.
2. La clasificación de funciones.
3. La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos.
4. El régimen de los ascensos.

La "*Civil Service Commission*", tenía el propósito de comprobar la idoneidad de los "jóvenes" que puedan proponerse para ocupar los empleos de cualquiera de los departamentos del Servicio Civil.

"Los candidatos antes de ser admitidos a las pruebas, serían examinados de acuerdo con las directrices formuladas por los tres "*commissioners*" que formaban la Comisión. Sin embargo, desafortunadamente estas normas se dejaban a la discreción de los Jefes de departamentos, lo que hizo que siguieran prevaleciendo las consideraciones políticas en los nombramientos. A ello se añadió el peligro constante de que el sistema de nombramientos por "*patronage*" se consolidara solidariamente".¹²

Esta propuesta resulto importante para el establecimiento de un órgano imparcial que pudiera comprobar la formación y la aptitud de los aspirantes a ingresar en la Administración Pública inglesa.

Adicionalmente, la Cámara de los Comunes, que simpatizaba con las pruebas selectivas, nombró en 1860 un comité especial llamado el "*Committee on Civil Service Appointment*", a fin de llevar a cabo una encuesta que determinara el sistema de ingresos más adecuado. Los resultados se plasmaron en un informe decepcionante, ya que tan sólo se limitaba a mejorar el sistema de pruebas

¹² *Ibid.* p. 151.

existentes, debido a la fuerte oposición aún existente en los distintos departamentos, pese a que ya entonces el Jefe de Gobierno Gladstone, apoyaba el nuevo sistema.

El “*patronage*” comenzó a venirse abajo, desmoronándose por completo después por una Orden en Consejo (*Order in Council*) de 1869. Dicha Orden fue completada por dos reglamentos de la Tesorería, tomando como base el Informe de 1853 que establecía dos tipos de exámenes para el ingreso: uno que regulaba el ingreso de los candidatos con formación universitaria para los altos puestos de la administración, y otro para los jóvenes que ocuparían las tareas secundarias.

Posteriormente, los funcionarios fueron clasificados en dos grados con base en el Informe de 1853: uno superior y otro inferior, lo que ocasionó que la Tesorería nombrara una Comisión encargada de reconsiderar los métodos de selección de los funcionarios, al igual que los principios que habían de regular el traslado de los mismos, además de la posibilidad de clasificar a todo el *Civil Service* y el sistema conveniente de empleo para las personas dedicadas a funciones de menor importancia.

Desde 1853 hasta el llamado “Informe Fulton” de 1968, han sido numerosas las comisiones y los comités designados, tanto por la Cámara de los

Comunes, el Gobierno o la Tesorería, para investigar los servicios administrativos ingleses a fin de lograr una mejora de la función pública.

Al término de la primera Guerra Mundial, Gladstone, el ex-Jefe del Gobierno, encabeza en 1918 un comité nombrado por la Tesorería con el objeto de estudiar la organización y el personal en el Servicio Civil de la posguerra. De este estudio, el Ministerio de Reconstrucción crea el "*Whitley Committee*", que elabora uno de los informes más importantes sobre el "Civil Service".

Dicho informe sugería distinguir no menos de cuatro clases de funcionarios:

1. Una clase de "*writing assistants*" para el trabajo mecánico más sencillo.
2. Una clase "*clerical*" para la mejor clase de trabajo de la primera categoría.
3. Una clase "*executive*".
4. Una clase "*administrative*".

Las propuestas de este informe marcaron el inicio de un largo periodo de estabilidad que culminó con el "Informe Fulton". Durante ese tiempo, se produjeron alteraciones importantes en la Administración Inglesa, sobre todo las derivadas de la

Segunda Guerra Mundial. Las dificultades heredadas de dicha guerra, recomendaron el establecimiento de una Oficina de Organización y Métodos en la Tesorería, para que asesorara al "Civil Service" en los problemas de organización.

En febrero de 1966, el Gobierno de Wilson nombra a Lord Fulton Presidente de un comité que habría de dictaminar sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del Servicio Civil, formulando recomendaciones. El Informe de esta comisión, publicado en Junio de 1968, significó el comienzo de una nueva etapa.

"El informe Fulton ponía especial énfasis en la necesidad de una mayor especialización del personal directivo y ejecutivo, basándose en la presunción de la necesidad de utilizar las modernas técnicas de dirección, tales como el análisis de tareas y la mecanización y automatización de los servicios, aunque contenía escasas precisiones relativas a la estrategia para llevar a cabo tales políticas".¹³

De las recomendaciones realizadas por el "Informe Fulton" se derivaron las siguientes consecuencias importantes:

¹³ *Ibid.* p. 155

1. La creación de un departamento de la función pública.
2. La creación de un Instituto Superior de la función pública (*Civil Service College*) encargado de la formación y perfeccionamiento en las modernas técnicas de dirección de los funcionarios.
3. La unificación de varias escalas y cuerpos, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito.

Desde el inicio del siglo XIX hasta la aparición del Informe Fulton, muchas cosas han cambiado en el funcionariado inglés, aun cuando los principios reguladores siguen, en esencia, siendo los tradicionales. En sentido estricto puede incluso hacerse referencia a la inexistencia de un régimen jurídico de la función pública. Incluso para los ingleses, la segunda mitad del siglo XIX trajo consigo importantes reformas entre las que se destacó la relativa al régimen de ascensos.

“A lo largo de su desarrollo, “el *Civil Service* ha sabido adaptarse en forma notable a las circunstancias históricas, es decir, ha sido a la vez flexible y progresista, asentando sus bases en un temperamento costumbrista y práctico que ha moldeado su espíritu y su estructura”.¹¹

¹¹ *Ibid* p 158

2.4. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESPAÑA.

España es sin duda una de las naciones precursoras de la materia desde los tiempos del Estado absoluto. Las primeras normas orgánicas referentes a la regulación de los empleados las encontramos tras las reformas borbónicas. Una de las primeras fue el Real Decreto del 18 de enero de 1721, que otorgaba un Estatuto a los empleados. Es a partir de esta disposición cuando se inicia el derecho de funcionarios moderno.

El reinado de Fernando VII se desarrolló en medio de una gran turbulencia en la que se dieron una serie de transformaciones, tanto en el orden político como en el administrativo. Esta época en la que no existió una auténtica administración, contempló incluso el levantamiento del 2 de mayo de 1814, que determinó la venida a España de José Napoleón Bonaparte.

Ante la necesidad de una urgente reorganización, el 18 de diciembre de 1814 fue redactado un Reglamento (que nunca entró en vigor) denominado "Empleados de la Dirección General de Rentas, Secretariado, Contadurías Generales y Archivo."

No obstante, fue el Real Decreto del 7 de febrero de 1827 el que restableció la Carrera Civil de los empleados de la Real Hacienda, al liberarse en aspectos tales como los ascensos y la separación del servicio a los empleados del arbitrio de la Corona.

A la muerte de Fernando VII en 1833, el Rey y sus secretarios proveían libremente los empleos públicos profesionales, recayendo normalmente los nombramientos en quienes llevaban años de prácticas en las oficinas, como meritorios nombrados de gracia.

“La primera tentativa legal para abordar problemas de la función pública española se debe a la figura de López Ballesteros, Ministro de Hacienda en la etapa absolutista de Fernando VII. A él se deben fundamentalmente la elaboración de Reales Decretos sobre la materia, los cuales contemplaban con extraordinaria minuciosidad la clasificación en categorías personales de los funcionarios de la Real Hacienda, pretendiendo determinar con arreglo a las normas, los sueldos y distintivos, así como el orden de los ascensos”.¹⁵

No obstante, las normas dictadas por López Ballesteros carecían de generalidad, ya que sólo se referían a los empleados de la Real Hacienda. Lo que es cierto, es que con anterioridad a él no existió un estatuto del funcionario, sino más bien normas dispersas que regulaban aspectos parciales.

¹⁵ *Ibid.*, p 212

Posteriormente, la Constitución del 18 de Junio de 1837 sentó las bases para el ingreso a la administración pública, tomando como base los principios del mérito y la capacidad. En ese sentido estipuló en su artículo 5 que todos los españoles eran admisibles a los empleos y cargos públicos, según los principios señalados méritos y capacidad.

Tiempo después, se dictó el Decreto del 18 de junio de 1852 bajo la vigencia de la Constitución de 1845, que ya había introducido el principio del mérito. El siguiente paso era instrumentarlo mediante los procedimientos adecuados para que no se quedara en una proclamación retórica.

El referido Decreto introdujo por primera vez en España la carrera administrativa, sentando el principio de que la provisión de los oficios públicos debía hacerse considerando el interés público y no el político.

Como notas distintivas de este Decreto podemos señalar las siguientes:

1. La división de los empleados en 5 categorías: Jefe superior, Jefe de Administración, Jefe de Negociado, Oficiales y Aspirante a Oficial.

2. La clasificación de dichas categorías se realizaba por Ministerios.

3. Cada una de estas categorías exigía el cumplimiento de determinadas cualidades y requisitos.

4. En cuanto a su ámbito de aplicación, excluyó a un buen número de funcionarios tales como los Consejeros de la Administración Consultiva, empleados diplomáticos, magistrados y jueces.

5. El Estatuto no contenía ningún precepto que garantizara la inamovilidad de los funcionarios públicos, aunque fuera ésta una de las condiciones de la carrera administrativa.

En general, el decreto introdujo definitivamente el sistema del mérito, regulando el ingreso en la función pública por las categorías inferiores y desapareció el sistema de libre ingreso. No obstante, ello no fue suficiente para vencer la corrupción de una realidad desconsoladora que existía entre la administración y la política, con sus consecuencias de inestabilidades y favoritismos en el régimen de la provisión, separación y ascenso en los empleos.

“Sin embargo, los principios que desde entonces se sentaron fueron recogidos con posterioridad en la Ley de Bases del 22 de junio de 1918, desarrollada por tres Reales Decretos que completaron algunos extremos del régimen establecido por Bravo Murillo”.¹⁶

Cabe señalar que las circunstancias políticas de 1918 no hicieron posible una revisión a fondo del régimen anterior, además de las reiteradas huelgas de funcionarios motivadas fundamentalmente por la pérdida del valor adquisitivo de los sueldos, la cesantía por motivos políticos y la fuga de los cuerpos especiales de la reglamentación general.

Lo anterior obligó a Antonio Maura, a presentar a las Cortes un Proyecto de Ley General de Funcionarios, lo que nos permite suponer que tanto el Decreto de 1852 como la Ley de 1918 fueron dictados como soluciones de emergencia.

“Durante la vigencia del Estatuto de Maura de 1918, nos encontramos con una auténtica anarquía en el campo de la función pública española, siendo sus

¹⁶ *Ibid* p 218

aspectos más elocuentes la proliferación de los cuerpos de funcionarios y la profunda desigualdad de las retribuciones de quienes se integraban en cada uno de ellos.”¹⁷

Este Estatuto se basaba en la concepción de una carrera administrativa en la que se podía ingresar mediante una determinada titulación y en la que progresivamente y por rigurosa antigüedad se ascendía de grado en grado, estando los puestos de trabajo repartidos entre los distintos cuerpos de funcionarios. Sin embargo, lo más importante fue que acabó con el sistema de cesantías, estableciendo la inamovilidad en el cargo, eliminando así el *“spoils system”*.

El Estatuto de Maura tuvo una vigencia de 47 años, periodo durante el cual fue perfeccionada la clasificación de funcionarios establecida por el Decreto de 1852, pero también, en el que no logró homogeneizarse el sistema de la función pública española, generándose incluso una separación aún mayor entre los Cuerpos Generales y los Especiales.

¹⁷ ENTRENA CUESTA, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 8ª ed., Madrid, España, 1983, p. 287.

Las principales características del Estatuto de Maura fueron las siguientes:

1. Regular de una manera más adecuada la carrera administrativa, estableciendo un sistema de promoción inter-escalas e inter-categorías, en el que se conjugaban el mérito y la capacidad con la antigüedad y la periodicidad en los turnos de oposición libre.
2. Se reconoce expresamente el derecho de asociación de los funcionarios públicos.

Estas características aumentaron la preocupación en el tratamiento de los principales temas de la función pública, lo que hizo necesario crear un sistema institucional y orgánico que terminara con las insuficiencias y frustraciones del Estatuto referido. Ello sin considerar las consecuencias de la Guerra Civil así como el excesivo crecimiento de la descentralización funcional.

Entre 1939 y 1957, la burocracia española estuvo representada por los grupos humanos que vivieron la Guerra Civil, esto es, una administración ideológicamente marcada, que aunque poco a poco se retirara dado su

envejecimiento generacional, daría entrada a individuos con capacidad técnica, tomando la burocracia el poder sin otro criterio que el de la eficacia.

En virtud de lo anterior, se destacó la necesidad de un nuevo Estatuto que estuviera enmarcado en el proceso de Reforma Administrativa de la década de los cincuenta. Ello condujo a que las Cortes aprobaran la Ley de Bases del 20 de julio de 1963, desarrollada posteriormente por el Decreto del 7 de febrero de 1964.

Aun cuando este ordenamiento se limitó en muchos puntos a recoger y sistematizar preceptos ya existentes, estableció innovaciones fundamentales; como fueron la creación de la Comisión Superior de Personal, la unificación de los cuerpos generales de la administración del Estado y la regulación de los derechos económicos de los funcionarios, estableciendo como principio que los funcionarios sólo podrían ser remunerados por los conceptos determinados en la misma.

Dentro de las principales características de esta Ley se destacan las siguientes:

1. La creación de órganos centrales cuya competencia se extendió sobre todos los funcionarios vinculados por el Estatuto, independientemente del cuerpo al que pertenecieran.

2. La unificación de los cuerpos generales de la administración, lo que implicó la posibilidad de aplicar criterios homogéneos y jerárquicos compatibles con la variedad departamental.

3. La racionalización y uniformidad del sistema de remuneración de los funcionarios.

4. La figura de los funcionarios eventuales para los puestos de confianza y asesoramiento.

A pesar de que esta Ley fue elaborada con una buena técnica jurídica, no resolvió los problemas estructurales de la función pública española, los cuerpos especiales permanecieron igual. La inexistencia de una auténtica carrera administrativa contribuyó a generar un incremento orgánico de jefaturas, que en muchos casos carecieron de un contenido funcional adecuado.

Posteriormente, la Constitución Española del 6 de diciembre de 1978 fija en el apartado 3 de su artículo 103, los criterios básicos que han de presidir el régimen jurídico de los funcionarios públicos. Tales criterios, habrían de incorporarse a las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

Desde entonces, se han elaborado numerosos proyectos de Ley para regular la función pública, entre los que destacan: el Anteproyecto de Ley de Bases de la función pública de 1978, el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la función pública de 1979 y el Proyecto de Ley de Aprobación de las Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos de 1981. Sin embargo, ninguno de estos proyectos llegó finalmente a aprobarse por las Cortes Generales, perdiéndose así la posibilidad de constituir un Estatuto de la función pública basado en la Constitución de 1978.

Al constituirse el primer Gobierno Socialista se remite al Parlamento, en Noviembre de 1983, el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la función pública. Ante el retraso de un año en su remisión a las Cortes, y las numerosas versiones que de la misma se elaboraron, hicieron caer el calificativo de "Urgentes", pero manteniendo su condición de "Medidas".

El sistema de función pública que la Ley de Medidas para la Reforma de la función pública (LMRFP) del 2 de agosto de 1984 diseña, pasa a ser un modelo de aplicación general a todas las administraciones públicas. No sólo impone un mismo régimen organizativo jurídico y retributivo para todas las administraciones, sino que además establece mecanismos de movilidad de los funcionarios de unas a otras, lo que ha permitido diseñar una compleja organización centralizada para la alta dirección y coordinación de todas las administraciones públicas, conciliándose ahora en el Estado español un máximo de descentralización política con un máximo de centralismo burocrático.

Una de las cuestiones que más llama la atención de toda la administración española moderna es el impresionante número de personas que se hallan a su servicio. Sin embargo, el concepto de funcionario público aún no ha sido precisado con claridad; tanto la legislación como la jurisprudencia y doctrina han intentado distinguirlo de la autoridad mediante características materiales y la naturaleza del derecho aplicable.

Dentro de los funcionarios públicos actuales, “el grupo más importante, sin duda, son los llamados “funcionarios de carrera”, que son aquéllos que en virtud de su nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las

correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos”.¹⁸

El otro grupo que integra a los funcionarios públicos es el de los “funcionarios de empleo”, que a diferencia de los de carrera, pueden ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos por disposiciones especiales.

Por otro lado, la LMRFP crea el Consejo Superior de la función pública, órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de la función pública, así como de participación del personal al servicio de las administraciones públicas. Esto es, que a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la responsabilidad de la aplicación de las medidas en ella contenidas corresponderá a las unidades centrales de personal, tanto a nivel interministerial como departamental.

Otro órgano contemplado en la Ley lo constituye la Comisión de Coordinación de la función pública, que es la encargada de coordinar la política de personal de la administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas para formar y proponer las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

¹⁸ HARO, BELCHEZ Guillermo, *Op. Cit. Supra nota 1*, p. 238.

Una de las características principales de la función pública española es la agrupación de los funcionarios en Cuerpos. Estos tienden a reforzar las exigencias de los funcionarios que los componen, planteándolas en forma colectiva. En resumen, se puede decir que los Cuerpos han venido cumpliendo una función que era propia de los sindicatos, lo que quiere decir que si hubiera habido sindicatos funcionariales en España, los Cuerpos o bien no hubieran existido o bien hubieran tenido una significación muy distinta.

“En la actualidad la Ley establece en su artículo 19 que las administraciones públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario o laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre”.¹⁹

A pesar de lo anterior, el sistema tradicional de ingreso en la administración es la oposición, salvo cuando por la naturaleza de las funciones a desempeñar resulte más adecuada la utilización del sistema de concurso por oposición. Este consiste en la celebración de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar el orden de prelación de los mismos en la selección.

¹⁹ *Ibid.* p. 257.

Por otro lado, el perfeccionamiento de los funcionarios puede alcanzarse por medios externos como el otorgamiento de diplomas, el aumento de porcentajes en el sueldo, etc., o bien organizando cursos en las escuelas de la propia administración, como es el caso del Instituto Nacional de la Administración Pública.

El sistema español ha dado un cambio radical. En base a las orientaciones del derecho comparado se ha abandonado definitivamente el sistema que consideraba la antigüedad como un elemento básico para ascender a un puesto de trabajo superior, sustituyéndolo por el concurso de méritos.

CAPITULO III

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: SINÓPSIS HISTÓRICA

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La dispersión normativa existente en el empleo público mexicano refleja uno de los mayores problemas de la función pública mexicana.¹

El problema tuvo su origen en la propia Constitución de 1917 que plasmó en su artículo 123 los derechos de los trabajadores, expresando que “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general todo contrato de trabajo”.

¹ HARO BELCHEZ, Guillermo. *La Función Pública en el Proceso de Modernización*. Ed. Graficante. IAPEM. México, 1991. p. 19

La aplicación de este precepto trajo consigo consecuencias negativas ya que el trato que se le daba al personal en cada Estado era diferente, lo que ocasionaba disparidad entre las leyes locales y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) al no contemplarse los derechos mínimos consagrados en la norma federal.

Posteriormente, el 6 de diciembre de 1977 se reformó la fracción IX del artículo 115 constitucional (vigente hasta la fecha), mediante la cual se estableció que “las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”.

El citado precepto obliga a las legislaturas locales a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales y sus respectivos trabajadores, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

El servicio civil de carrera en México forma parte de la agenda del gobierno federal desde años antes de que se pusiera en marcha el caso vigente más remoto y

relevante: el Servicio Exterior mexicano, que data de 1934, y a pesar de ello no ha podido consolidarse.

El Estatuto de 1938 reconocía una escala jerárquica basada solamente en derechos de antigüedad dentro de cada dependencia administrativa y al mismo tiempo estipulaba la *promoción por méritos y competencias demostrada en exámenes*.

Posteriormente, el Estatuto de 1941 estableció algunas condiciones nuevas que debían normar los ascensos: sólo quienes se encontraran en la jerarquía inmediata inferior eran acreedores a la promoción, siempre y cuando hubiera una vacante y ésta se proveyera por examen de competencia. Asimismo, se estableció que para los casos de empate serían tomados en cuenta los derechos de antigüedad para asignar la vacante. En la práctica, el ascenso efectivo sólo se producía después de su aprobación por un Comité especial, compuesto por dos miembros del sindicato, dos representantes de la autoridad y uno más elegido por los cuatro anteriores (*lo que le otorgaría un carácter imparcial*).

Respecto a los procedimientos para escoger al personal, el Estatuto disponía que los empleados de base deberían presentar exámenes de competencia cada dos

años. Los que no acreditaran su capacidad tomarían cursos obligatorios de capacitación impartidos en las escuelas de las diversas dependencias administrativas.

Hasta mediados de la década de los cincuenta, en 1955, se forma una institución nacional dedicada al estudio de las ciencias administrativas y al mejoramiento de la administración pública en México, y consecuentemente a la formación de servidores públicos mexicanos; es decir, el Instituto Nacional de Administración Pública.

En los años siguientes, con este mismo propósito pero a nivel local, se empiezan a constituir los institutos estatales de administración pública (IAP's).

En 1958, se establece dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Desde entonces, la carrera ha sido impartida en otras instituciones de educación superior en el país.

Por otro lado, la estructura legal que define el sistema de promoción del personal al servicio del Estado se elaboró hasta 1960 al adicionarse el apartado B del artículo 123 Constitucional, que en su fracción VIII estableció que "los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de

los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia." De tal forma que la estructura del sistema promocional en realidad puede considerarse reciente.

Lo cierto es que aquí se ha cometido un error grave: confiados todos por la ilusión de que la Constitución por sí sola iba a arreglar todas las cosas, nadie puso manos a la obra. "Se promulgó la Constitución y en la etapa post-revolucionaria no sucedió nada, prolongándose esta situación hasta nuestros días. Y es que no sólo no se puso manos a la obra, sino que tampoco se contó con la voluntad política que pudiera instrumentar los principios contenidos en la Carta Magna".²

3.2. SEXENIO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964–1970).

Durante la segunda mitad de la década de los 60's se canalizaron importantes esfuerzos tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores, así como su desempeño honesto y eficiente, como sujetos y objetos de la actividad gubernamental.

² *Idem*, p. 123.

En esta línea, fue creada el 9 de abril de 1965 en la hoy extinta Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública (CAP) que tuvo como primer objetivo iniciar el proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal. Dos años después, en 1967, la CAP elaboró el "Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana" en el que se reconocía textualmente... "la carencia absoluta de una política general sobre la materia".³

Cabe señalar que durante el resto del sexenio, no se registran mayores aportaciones sobre la materia.

3.3. SEXENIO DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970-1976).

En el informe realizado durante el sexenio de Díaz Ordaz, se plantearon diversas recomendaciones que sirvieron para formular las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", que dieron la pauta a la convocatoria del entonces Presidente Luis Echeverría Álvarez, de una reunión a nivel de Secretarios de Estado sobre Reforma Administrativa, en la que se promulgaron los Acuerdos Presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de

³ Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana*, México, D.F., 1977. p. 60.

1971, en los que se fijaron las bases operativas del Programa de Reforma Administrativa.

Una de las acciones contenidas en las citadas bases operativas fue la creación, dentro de la Secretaría de la Presidencia, de la Dirección General de Estudios Administrativos, que sustituyó en funciones a la CAP.

En 1973, la entonces Secretaría de la Presidencia formuló recomendaciones en el sentido de uniformar los aspectos comunes que deben atenderse al regular las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio del Estado y los titulares de las dependencias respectivas. Posteriormente, fueron publicadas recomendaciones similares con respecto a los Reglamentos de Escalafón, las cuales significaron un esfuerzo importante en la racionalización administrativa, a pesar de lo cual, nunca se obtuvo un resultado concreto en ese sentido.

3.4. SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982).

El "Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982", constituyó sin duda la acción más notoria del Gobierno del Presidente López Portillo, el que tuvo como uno de sus objetivos establecer un sistema de administración y

desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores y propiciara el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

“Aunado a lo anterior, otro avance importante fue que se estableció un sistema intercomunicado de escalafones, mismo que serviría como eje para reestructurar el *Sistema General de Administración y Desarrollo del Personal del Gobierno Federal*, y que a su vez derivó en otros dos logros destacados: la implantación de los *Catálogos de Puestos y Tabulador de Sueldos*”.⁴

3.5. SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988).

Este sexenio presidencial puede considerarse como aquél en el que se desarrollaron los intentos más serios para la instalación del Servicio Civil de Carrera, ya que desde el inicio de su gestión, el Presidente de la Madrid creó la *Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal*.

⁴ HARO BELCHEZ, *Op. Cit. Supra nota 1*, p. 65.

El propio titular del Poder Ejecutivo Federal destacó en su campaña electoral “..la necesidad de dar prioridad al establecimiento de un adecuado servicio civil, que fundamentado con equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”.⁵

Con base en las experiencias anteriores, se llevó a cabo una ordenación, sustituyendo el antiguo Catálogo de Puestos que regía la estructura burocrática, por un nuevo “Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal”, que definía las características de cada empleo, señalando las funciones a ser desempeñadas por el titular, así como los requisitos indispensables para aspirar a ese cargo, no obstante, se olvidó el sistema para acceder al mismo prevaleciendo como criterios la escolaridad y la experiencia, y no el mérito ni la capacidad del aspirante.

Posteriormente, se reestructuraron algunos de los órganos con competencia en la materia, resaltándose la creación en julio de 1983, de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; órgano creado para planear, normar y sistematizar la Función Pública.

⁵ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Modernización de la Administración Pública*. Consulta Popular IEPES. Talleres Gráficos de la Nación. México, D F . 1982. p. 8

En ese mismo acto de establecimiento, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, señaló lo siguiente:

“con el servicio civil de carrera, habremos de evitar el arribismo que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la Administración Pública y a la Nación. El servicio civil de carrera mantendrá la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo, hará posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedezcan a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal. La seguridad, la permanencia en el empleo y la igualdad de oportunidades serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del Gobierno”.⁶

A pesar de la seriedad que parecía tener este planteamiento de implementar el Servicio Civil de Carrera en México, en julio de 1985, estas ideas se vieron frustradas en razón del acatamiento de una orden presidencial que indicaba abatir el crecimiento del gasto público mediante la reducción de estructuras, lo que trajo consigo la desaparición de las Unidades de Modernización de la Administración Pública Federal.

Lo anterior no impidió que se continuaran persiguiendo los objetivos hasta entonces planteados, creándose así el “Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado” con el objetivo primordial de permitir el movimiento ascendente del servidor público entre los puestos afines dentro de la misma rama ordenada

⁶ SALINAS DE GORTARI, Carlos. *Surge el Servicio Civil de Carrera*. Revista Los Sindicatos de la FSTE. México, D.F., Julio, 1983. p. 8

jerárquicamente en la estructura escalafonaria, en coordinación con la finalidad de la intercomunicación de realizar los movimientos de promoción, de modo que permitiera a los trabajadores ascender por medio de la capacitación a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo.

Dicho de otro modo, por “escalafonario funcional” se entendería que los puestos están previamente escalafonados como ruta de ascenso burocrático, por ejemplo: mecanógrafa, taquimecanógrafa, secretaria, secretaria bilingüe, secretaria ejecutiva, etc. De la misma forma, “intercomunicado” significaría que se tomen en consideración ramas afines de ascenso, con lo que en forma paralela a la rama secretarial se encontraría la rama de computación, y por tanto, una mecanógrafa podría convertirse en capturista de datos.

En la década que abarcan los Gobiernos de López Portillo y Miguel de la Madrid, uno de los puntos sobresalientes que coparon los esfuerzos de ambas administraciones fue el intento por establecer Sistemas Escalafonarios con el objetivo fundamental de pretender el movimiento ascendente de los trabajadores de base, vía capacitación, entre puestos afines dentro de una misma rama ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria.

No obstante lo anterior, la lealtad y la disciplina ocuparon el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, por encima de las aptitudes o las habilidades propias del especialista. Es por ello que la política aparece invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola rama profesional. "Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México."⁷

"Si la lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales eran los criterios más importantes para asegurar la permanencia y competir por el ascenso en la carrera administrativa, el único eje capaz de unir las aspiraciones políticas de cada grupo con las verdaderas necesidades sociales estaba en su capacidad de construir espacios de reconocimiento público explícito. Es decir, los equipos administrativos de cada dependencia no competían tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, cuanto por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y apoyo político".⁸

3.6. SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994).

En la década de los 90's el crecimiento del aparato público comienza a revertirse, dando paso a la desincorporación de organismos auxiliares y la refuncionalización de las estructuras del sector central.

⁷ Instituto de Administración Pública del Estado de México. *El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México*. Revista IAPEM. México. Julio-Septiembre. 1996. p 24.

⁸ *Ibid* p 24

“Este cambio estructural, planteó la necesidad de introducir técnicas específicas para la evaluación del desempeño y la medición de la productividad en la gestión pública”.⁹

Sin embargo, aún y cuando durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari la Dirección del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguió existiendo, no dio muestras de avance para establecer el sistema en cuestión.

No obstante lo anterior, el Programa de Modernización Administrativa se comprometió a la profesionalización de los servidores públicos estableciendo compromisos con fechas precisas, lo que lo convirtió en un programa serio, factible y urgente, debido a que uno de los principales obstáculos, el corporativismo del Estado, estaba en retirada y cada vez la sociedad tenía mayor claridad de la necesidad de profesionalización de quienes aplicarían y participarían en las políticas públicas.

⁹ *Ibidem.* p. 94.

De lo anteriormente expuesto se desprende que si bien podemos apuntar que los últimos gobiernos establecieron un nuevo Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal que pretende garantizar el que las vacantes sean ocupadas por los trabajadores más aptos, se olvidaron de señalar los criterios objetivos para acceder a ellos, por lo que subsiste un *sui-generis* sistema de despojos centrado más en la provisión que en la capacidad y méritos del aspirante, el momento político o la militancia partidista. En definitiva, el Presidente marca el inicio de toda carrera, su marcha ascendente y consecuentemente, descendente.

CAPITULO IV

SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

4.1. SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1995-2000)

Como se pudo apreciar en el Capítulo anterior, la profesionalización del servicio público en México ha sido un tema recurrente a lo largo de los distintos regímenes presidenciales, llegando a ser promesa de campaña política y compromiso de gobierno en años pasados.

El presente sexenio no es la excepción. De hecho, en el México de hoy la idea de profesionalizar el Servicio Público ha adquirido un renovado vigor y está incorporada como tarea pendiente tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, debido a que ambos ordenamientos establecen que el elemento central de la modernización administrativa es el propio servidor público y que en los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

Lo anterior ha sido reconocido por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, quien ha señalado que la profesionalización del servidor público permitirá continuar con los programas de trabajo, avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que sustituya la transición por el relevo en la titularidad de poderes, se aprovechen experiencias y conocimientos del personal y que no se interrumpa el funcionamiento administrativo.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 considera cuatro grandes subprogramas: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública y, por último, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público.

4.2. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

En México, las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se encuentran plasmadas en diversos regímenes jurídicos que guían las relaciones entre ambos.

Sin embargo, puede considerarse al apartado B del artículo 123 constitucional como el principio vertebrador a partir del cual se configura todo nuestro sistema de

función pública, debido a que comprende algunos de los muchos aspectos de la relación funcional, tales como sus derechos mínimos (horas de trabajo y de descanso, salario mínimo, seguridad social, etc.), no obstante que no se mencionan otros aspectos jurídicos tales como la definición de "funcionario", situaciones administrativas, potestad disciplinaria, etc.

En cuanto a la estabilidad o inamovilidad, esta se encuentra consignada en la fracción XXII del apartado A del artículo 123 constitucional para los trabajadores en general, y en la fracción IX del apartado B para los trabajadores al servicio del Estado.

"En México tenemos un régimen jurídico para los trabajadores sujetos al apartado A, del artículo 123 Constitucional, y otro para los comprendidos dentro del apartado B o de base, uno particular para los miembros de las fuerzas armadas, otro para los integrantes de ciertos cuerpos de seguridad, uno más para los miembros del servicio exterior mexicano, el relativo al personal de las entidades federativas y finalmente el de los municipios".¹

¹ HARO BELCHEZ, Guillermo. *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*. Ed. Graficante. IAPEM, México, 1991, p. 19.

Aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por disposición expresa de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, los “trabajadores de confianza” carecen de una regulación similar.

Por su parte, el personal militar de la Defensa y Marina Nacional se encuentran sujetos a las regulaciones y disciplinas propias de los mismos, mientras que los miembros del Servicio Exterior Mexicano están regidos por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Complementariamente, quedan excluidos del régimen de aplicación de la LFTSE por disposición expresa del artículo 8, los llamados “trabajadores de confianza” (a los que alude el artículo 5), además de los miembros del Ejército y Armada Nacional, así como a los de Marina, personal militarizado o que se militarice legalmente, miembros del Servicio Exterior Mexicano; personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que estén sujetos al pago de honorarios por encontrarse éstos últimos sujetos al derecho civil.

Adicionalmente, el artículo 1 de la LFTSE adopta un criterio inconstitucional al ampliar erróneamente su aplicación a diversas instituciones que tienen a su cargo funciones de servicios públicos, cuando en realidad se encuentran reguladas por el apartado A del artículo 123 Constitucional, incluyendo algunas entidades de las enumeradas en dicha disposición como desaparecidas de nuestra vida administrativa, por ejemplo, el Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Protección a la Infancia y las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

La LFTSE consagra la estabilidad o inamovilidad en el empleo sólo para el colectivo de los trabajadores de base, y específicamente el artículo 49 dispone que en cada dependencia deberá expedirse un Reglamento de Escalafón, formulado de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivo, mismos que constituyen los únicos documentos normativos que la ley determina deben formularse bilateralmente.

Más aún, en su artículo 48 al referirse a la provisión de vacantes, sólo permite participar en los concursos para ascender a los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior, excluyendo a los trabajadores de base de recién ingreso en la administración.

La disposición anterior no presenta mayores problemas si consideramos que la experiencia es un requisito elemental para ascender, siempre y cuando no sea confundida con la antigüedad. Esto es, que la experiencia se debe medir tomando en cuenta el conocimiento, la capacidad y el mérito, por lo que el plazo de seis meses resulta suficiente para que aquellos que ingresan por primera vez a la Administración Pública demuestren lo valiosos que son para ésta, y puedan así aspirar a un ascenso.

En un principio, la idea de dejar en manos de cada dependencia la organización de los sistemas escalafonarios y la expedición del correspondiente Reglamento de Escalafón, puede parecer acertada, ya que ¿quién mejor que la misma dependencia para establecer los mecanismos conforme a los cuales sus integrantes podrán aspirar a nuevos puestos? Sin embargo, en la práctica algunas dependencias desarrollaron un sistema mejor estructurado que otras, de tal manera que en algunas Secretarías de Estado el sistema de escalafón pudo funcionar con relativa fluidez, (por ejemplo Hacienda) pero en otras (Educación Pública) es un verdadero desastre.

El problema se agrava si señalamos que además de la existencia de un Reglamento de Escalafón para cada dependencia existe un número igual de Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo, cuyo fundamento encuentra su base legal en la propia LFTSE que expresa que: "Las condiciones generales de trabajo

se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.”²

El precepto en cuestión, establece que las condiciones generales de trabajo deberán establecer aspectos tales como intensidad y calidad del trabajo, medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias, así como fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos, entre otros.

“Todo lo anterior equivale a decir que con todo y lo expresado por la ley en el sentido del desarrollo de sistemas con apoyo en las bases establecidas en su Título III, existen tantos Sistemas Escalonarios y Reglamentos de Escalafón y de Condiciones Generales de Trabajo como dependencias. En estas condiciones resulta imposible llevar a cabo una política pública funcionarial digna de tal nombre”.³

La heterogeneidad aludida se ve incrementada con la presencia de las Comisiones Mixtas de Escalafón que se encargan de estudiar y dictaminar sobre los ascensos de los trabajadores de base, para lo cual toman en cuenta la evaluación de los cuatro factores escalonarios consignados en la ley:

² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ed. Porrúa. México. 1998. artículo 87.

³ HARO BELCHEZ. *Op cit. Supra nota 1*, p. 134.

I. Los conocimientos

II. La aptitud

III. La antigüedad, y

IV. La disciplina y puntualidad.”⁴

Asimismo, el artículo 54 de la citada Ley establece que “En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma unidad, quienes designarán un árbitro que decida sobre los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan”.⁵

El procedimiento de selección se inicia cuando los titulares de las dependencias dan a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se producen, bien por la baja de un trabajador o bien por la creación de nuevas plazas.

⁴ *Op. Cit. Supra nota 2*, artículo 50.

⁵ *Ibid.* artículo 54.

Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón emiten una convocatoria dirigida a los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijan en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes. En dicha convocatoria se señalarán los requisitos y plazos para presentar las solicitudes, observando lo dispuesto en los Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón.

Posteriormente, las Comisiones Mixtas de Escalafón verifican las pruebas a que se someten los concursantes y califican los factores escalafonarios, valorando las constancias o hechos que se manifiesten o presenten durante las mismas.

Con respecto a la adjudicación del puesto, la LFTSE establece que “la vacante se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento respectivo, obtenga la mejor calificación”⁶ y acredite por tanto mejores derechos.

El citado precepto añade además, que en igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, y en caso de ser varios, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

⁶ *Ibidem.* artículo 61.

Asimismo, la LFTSE dispone que “las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato”.⁷

Adicionalmente, en caso de tratarse de vacantes temporales que no excedan de 6 meses, se dispone que no se moverá el escalafón y el titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.

Sin embargo, y en caso de que fueren mayores de seis meses, éstas serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

⁷ *Ibidem*, artículo 62.

Por último, conviene destacar el esfuerzo llevado a cabo en el ámbito estatal, ya que actualmente se trabaja para una futura "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios", cuya formulación al parecer "contemplará la implantación de un Servicio Civil de Carrera en las administraciones estatales y municipales".⁸

4.2.1. TRABAJADORES DE BASE Y SISTEMA DE CARRERA.

Por lo que toca al colectivo de los trabajadores de base, podemos decir que el legislador optó por establecer un sistema semejante al de carrera en base a las siguientes características:

Gozan de permanencia y cierta progresión en su situación administrativa. Sin embargo, dicha progresión se ve limitada por diversas especificaciones de la LFTSE.

Si bien normalmente el trabajador de base entra a formar parte de una determinada organización al inicio de su vida de trabajo, ve limitada la esperanza de un aumento significativo tanto de puesto como de retribución, ya que el puesto

⁸ Instituto de Administración Pública del Estado de México. *El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México*. Revista IAPEM. México, Julio-Septiembre, 1996, p. 108.

máximo al que puede acceder dada su condición de trabajador de base, es a Jefe de Oficina.

El trabajador de base sólo abandona la organización por motivos de jubilación, fallecimiento o renuncia.

En México, el ingreso a este colectivo se produce en edades tempranas.

La promoción se dá fundamentalmente en base a la antigüedad, a diferencia del sistema de carrera en que la promoción se otorga no sólo considerando la antigüedad, sino también el mérito y la capacidad de los servicios prestados.

Debido a que no existen en nuestro sistema órganos centralizados encargados de regular la selección y la provisión de puestos de trabajo, el legislador optó por una fórmula de participación entre Administración y Sindicatos al crear las Comisiones Mixtas de Escalafón en cada dependencia.

Como se desprende de lo anterior, los trabajadores de base se encuentran sometidos a un sistema de ordenación próximo al de carrera, aunque, como se ha visto, se encuentra matizado por algunas características singulares de nuestra realidad.

4.2.2. TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Los trabajadores de confianza se encuentran ordenados con base en un sistema similar al de empleo, pero con algunas importantes adecuaciones, a saber:

Los trabajadores de confianza no gozan de permanencia o estabilidad en los cargos, al igual que en los sistemas de empleo.

Por la naturaleza y jerarquía propia de los cargos que ocupan, normalmente se exige cierta experiencia previa en el desempeño de las funciones para tener acceso a un puesto de trabajo. No obstante, no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración Pública sin haber estado jamás en contacto con ella.

☐ Al igual que en el común denominador de los países que han adoptado este sistema de empleo, en México no se exigen exámenes para el ingreso en la Administración para el colectivo de los trabajadores de confianza, por lo que tampoco se considera el desempeño de un cargo como una profesión, sino como un empleo en el que hay que cumplir determinada función.

☐ Para los trabajadores de confianza es mucho mayor la posibilidad de ascenso que para los trabajadores de base, lo cual refleja la intención del legislador de adoptar un sistema próximo al de empleo para los trabajadores de confianza, idea reforzada por la vinculación existente entre las dotaciones presupuestarias y los puestos de trabajo, lo cual permite modificar el número de funcionarios de acuerdo con los programas de actuación específica.

☐ Si bien es cierto que el Presidente nombra un número considerable de funcionarios, también lo es que los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales y Directores Generales hacen lo propio con las plazas a su alcance.

Este modelo híbrido que la Función Pública mexicana ha seguido desde 1963, fue implantado en esos entonces en beneficio de un sector (el de los trabajadores de base) y en perjuicio de otro (el de los trabajadores de confianza). Actualmente se requiere una reestructuración que contemple la desaparición de la actual clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.

Justifican también el cambio, el desigual reconocimiento de la estabilidad para un colectivo y otro, el derecho a sindicación reconocido a uno y negado a otro, la presencia de cauces legales de promoción y ascenso para unos en detrimento de los otros, etc.

4.3. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DESARROLLADOS POR LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE TRABAJAN POR LOGRAR UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

La jerarquía de los instrumentos jurídicos que rigen los sistemas de profesionalización es muy diversa, lo cual ha provocado que algunas áreas de la administración hayan considerado que los servicios públicos deben quedar en manos de profesionales y, por lo tanto, avanzado en el empeño por instituir una verdadera profesión del servidor público.

Entre las instituciones académicas ha sido creciente el interés por formar administradores públicos de un alto y riguroso nivel profesional.

“Actualmente, la carrera de Administración Pública es impartida en las siguientes universidades públicas: Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán) y en las Universidades de las siguientes entidades federativas: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Campeche, San Luis Potosí, Jalisco (Universidad de Guadalajara), Colima, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa (Universidad de Occidente), Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Asimismo, es enseñada en dos establecimientos privados: Universidad Iberoamericana y Universidad del Noroeste, en Coahuila, además de una asociación civil: El Colegio de México.”⁹

De las las instituciones públicas que estudiaremos, tres cuentan con una ley específica y su reglamento, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); dos se sustentan en acuerdos emitidos por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por el Presidente de la República, respectivamente, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP); y dos más tienen como fundamento estatutos emitidos por medio de decretos presidenciales: el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Procuraduría Agraria (PA).

⁹ *Ibid.* p. 85.

Por otro lado, conviene destacar el relativo auge registrado durante la presente década con la implantación de un servicio civil de carrera, servicio profesional, o sistema integral de profesionalización en las siguientes instituciones: Comisión Nacional del Agua (CNA), INEGI, SEP, IFE, PA, PGR y PGJDF.

Asimismo, antes de entrar al estudio de las instituciones referidas, analizaremos el papel que sobre la materia desempeñan la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la SHCP.

4.3.1. SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La SECODAM cuenta con una propuesta en la que se reconoce que la preocupación por profesionalizar la función pública en México no es nueva. De hecho, se señala lo siguiente: "el establecimiento de estos sistemas mediante acuerdos o decretos tienen menos solidez que aquellos constituidos a través de leyes, ya que los primeros al depender de una sola autoridad y ser ajenos a los procedimientos de promulgación de las segundas, da lugar a que puedan ser modificados con mayor facilidad".¹⁰

¹⁰ *Ibid* p. 63

Al respecto, la SECODAM tiene registradas hasta el momento las siguientes experiencias institucionales: el Servicio Exterior de la SRE, el Programa de Carrera Magisterial de la SEP, el Instituto de Formación Profesional de la PGR, la Profesionalización en la Prestación del Servicio Electoral del IFE, el Sistema de Especialistas en Hidráulica en la CNA, la Profesionalización del Servidor Público en la PA, y el Sistema Integral de Profesionalización del INEGI.

4.3.2. PROFESIONALIZACIÓN EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

El 18 de junio de 1945, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el todavía vigente Reglamento de Escalafón para los empleados de base de la SHCP.

Dicha institución trabajó en un modelo de servicio civil de carrera para la administración pública federal y, dentro de la presentación de este modelo, se aportaron algunos datos que permitieron entender la situación respecto a estos temas.

Se señaló que los sistemas de compensaciones resultaban poco competitivos en comparación a los del sector privado. Asimismo, se consideró que para un mismo nivel jerárquico los sueldos no son similares, sin considerar también la complejidad y riesgo inherentes a algunas de las responsabilidades públicas.

Respecto al tema de la contratación, se dijo que no existían mecanismos reguladores de los procesos de reclutamiento, selección e ingreso, y que para el desarrollo profesional la capacitación se hace sin una visión estratégica de largo plazo, sin haber hecho esfuerzos para detectar las necesidades en esta materia.

Se detectó también que no existen sistemas de evaluación del desempeño y no hay seguridad en el empleo, pues frente a una situación que en la presentación del modelo aludido se calificó como de “pérdida de la confianza”, el servidor público es separado de su cargo sin indemnización alguna, particularmente para el caso de los trabajadores o funcionarios de confianza.

Sin embargo, se habló de que a los trabajadores de base los ampara, además del Reglamento de Escalafón correspondiente, la legislación laboral, que en muchas situaciones se ha traducido en la imposibilidad de remover de sus puestos a los funcionarios que incumplen o fallan en sus responsabilidades.

“Los objetivos del modelo eran: contar con servidores públicos eficientes, honestos e imparciales a cualquier ideología política, instaurar un sistema de reclutamiento que permita traer personas calificadas, desarrollar un esquema de selección mediante un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de las personas más aptas. Aplicar un sistema de compensaciones basado en la evaluación de los puestos y relacionarlo con el desempeño de los servidores públicos, eliminar la discrecionalidad de las promociones de los servidores públicos a través de la evaluación del desempeño y la capacitación, y mantener en constante capacitación a los servidores públicos para elevar la calidad de sus tareas”.¹¹

En relación con el reclutamiento, el modelo buscaba atraer al mayor número de candidatos tanto de las instituciones educativas públicas como privadas. Esto se haría por convocatoria tanto para el personal de las dependencias gubernamentales como para las personas externas. Las convocatorias incluirían las características y requerimientos del puesto y el proceso que las define.

Para el tema de selección, se propuso llevar a cabo exámenes de conocimientos generales técnicos y psicométricos, así como entrevistas y exámenes médicos para cada una de las áreas.

¹¹ *Ibid.* p. 67.

En cuanto a los sistemas de compensaciones, el modelo presentado incluye los conceptos de sueldo, estímulo y prestaciones. El tabulador estaría formado por diez grupos jerárquicos que irían desde el nivel de servicios u operativo, hasta el de alta dirección, que podría ser el correspondiente a las Subsecretarías.

Sobre los estímulos, se señaló que el sistema permitiría recompensar sólo a aquellos servidores públicos cuyo desempeño excediera a las expectativas, mientras que para las prestaciones, el modelo propone la integración de paquetes destinados a los distintos grupos a los que pertenezcan los servidores públicos.

Estos paquetes de prestaciones, tendrían un valor predeterminado que sumado al sueldo base anualizado constituiría el ingreso total básico del servidor público. Además, serían flexibles para ser utilizadas en la forma en que resultaran más convenientes para los servidores públicos.

Asimismo, se señaló que con la capacitación y educación se perseguiría la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades para elevar su productividad, eficiencia y calidad. Esta capacitación debía estar organizada en las siguientes etapas: detección de las necesidades con base en el puesto, desarrollo y evaluación de la propia capacitación.

Por su parte, la educación formal permitiría mejorar académicamente al funcionario, con lo cual podría aspirar a puestos de mayor nivel y responsabilidad.

El multicitado modelo prevé que el sistema para la evaluación del desempeño se realice anualmente por el jefe inmediato superior, aplicando una “metodología objetiva” de evaluación que tendría las siguientes implicaciones: primero, reconocer a los servidores públicos cuyo desempeño exceda las expectativas a través de reconocimientos de carácter económico y estímulos en adición a sus remuneraciones. Asimismo, serviría como elemento indispensable para un ascenso de nivel, grado o grupo y separaría a los servidores públicos cuyo desempeño fuera sistemáticamente insatisfactorio.

En esta evaluación se tomarían en cuenta el cumplimiento con los procedimientos establecidos, las contribuciones para mejorar el servicio, la consecución puntual de los objetivos, la capacitación adquirida e impartida y las características personales del servidor público en su trabajo.

“Haciendo referencia al marco jurídico, se señaló que el modelo propuesto requeriría de la expedición de una Ley del Servicio Civil Federal que regule todos los aspectos mencionados.”¹²

4.3.3. SERVICIO EXTERIOR MEXICANO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

“El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México”.¹³

A partir de las reformas en 1994 a la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), éste se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado.

El personal de carrera tiene carácter permanente y se divide en dos ramas: la diplomático-consular y la técnico-administrativa, que a su vez comprenden diversas categorías.

¹² *Ibid.* p. 71.

¹³ Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994, artículo 1.

De acuerdo con el artículo 28 de la LSEM, "el ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular se realizará por oposición, mediante concursos públicos que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos:

I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;

II. Examen de español;

III. Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;

IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior, y

V. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría".¹⁴

Por su parte, el ingreso como personal de carrera a la rama técnico-administrativa será mediante examen público. Los requisitos serán los mismos que para la rama diplomático-consular, con excepción del requerimiento del grado académico, ya que en este caso, será suficiente haber completado la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia.

¹⁴ *Ibid.* artículo 28.

La Comisión de Personal de la SRE someterá al titular de esa dependencia del Ejecutivo las recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia de personal del Servicio Exterior.

El ingreso se hace por concurso público y existen requisitos previos para poder presentar dicho concurso. El ascenso también se hace por concurso, cumpliendo con el requisito de la antigüedad.

El artículo 7 de la LSEM, establece que corresponde al Presidente de la República hacer los nombramientos del personal temporal, mismos que no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos.

Por lo que hace al personal asimilado, éste es nombrado por otras dependencias del Ejecutivo federal y acreditado por la SRE con el rango que ésta determine. Su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido.

Por último, se señala que las plazas en sus diferentes categorías, se estructurarán de tal forma que permitan una adecuada movilidad escalafonaria.

4.3.4. PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

El Programa de carrera magisterial de la Secretaría de Educación Pública se establece a partir del 14 de enero de 1993, haciéndose retroactivos sus beneficios a septiembre de 1992.

Dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), "se incluyó como uno de los propósitos fundamentales la revaloración de la función magisterial. Para ello se propuso la carrera magisterial como programa tendiente a la profesionalización del magisterio al mismo tiempo que se mejoraran sus condiciones laborables".¹⁵

¹⁵ Revista iapcm. *Op cit. Supra nota 8*, p. 72.

Este programa se basa en un sistema de promoción que toma como referencia la formación académica del docente, con la idea de superar la promoción sólo vertical que se sustentaba en buena medida en la antigüedad y parcialmente en el mérito.

4.3.5. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

“El Instituto de Capacitación de la PGR inició sus actividades en marzo de 1993. En él se diseñó un nuevo proceso para la selección de aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público de la Federación y se determinó el perfil de estos funcionarios”.¹⁶

Asimismo, se estableció que el ingreso debía llevarse a cabo mediante la modalidad de convocatoria abierta y, como requisito para la contratación, llevar a cabo y aprobar cursos que han sido constantemente perfeccionados desde el inicio de los trabajos del Instituto.

¹⁶ *Ibid.* p. 73.

A partir de 1994, los cursos de capacitación se han hecho más intensivos y se han revisado los programas existentes de formación a fin de adecuarlos a las exigencias internas y a parámetros internacionales para lograr contar con agentes cada vez mejor preparados.

Cabe señalar que el Instituto Nacional de Ciencias Penales presta su apoyo impartiendo cursos de actualización y especialización, a través de procedimientos regidos por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento.

4.3.6. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

En 1939, fue creado el Instituto de Formación Profesional como un órgano desconcentrado de la PGJDF. En marzo de 1996, se realizó una importante reestructuración a la misma, convirtiéndose en un órgano técnico que permite a los empleados profesionales de la Procuraduría tener acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento de la mejor calidad.

El Servicio Civil de Carrera en la PGJDF comprende a los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos egresados del Instituto de Formación Profesional, quienes serán designados provisionalmente por dos años en la Procuraduría y posteriormente sometidos a una nueva evaluación, que en caso de resultar satisfactoria, llevará a la expedición del nombramiento definitivo.

Atendiendo a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGJDF, serán agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales que correspondan, los subprocuradores, el Coordinador de agentes del Ministerio Público, Auxiliares del Procurador, el Coordinador de Delegaciones, el Coordinador del Ministerio Público Especializado, el Contralor Interno, el Visitador General, el Supervisor General de Derechos Humanos, los directores generales de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos, Jurídico Consultivo, de Consignaciones, del Ministerio Público en lo Familiar y en lo Civil, así como los subdirectores generales, directores y subdirectores de área y jefes de departamento que les estén adscritos y cuyas funciones así lo requieran.

El ingreso se realiza por convocatoria abierta y se deberán aprobar las evaluaciones de conocimientos y psicométricos que se realizan. Un Consejo Consultivo integrado por destacados criminalistas y penalistas, diseña los programas y

planes de estudio englobados en lo que se conoce como “Cursos de Formación para el Ingreso”.

Cabe señalar que las evaluaciones se hacen por personal especializado de instituciones de educación superior en el país.

4.3.7. PROFESIONALIZACIÓN EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

La profesionalización del servicio electoral es resultado del esfuerzo hecho en materia normativa y reglamentaria del IFE, en el que se incluyó la organización y desarrollo de un servicio profesional.

Este sistema reglamenta el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes y contempla la necesidad de generar condiciones que permitan al personal de dicho servicio especializarse en tareas de su competencia.

“Cuenta con una estructura propia organizada en rangos y un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. El sistema incorpora la modalidad de concurso abierto para el ingreso. Los datos indican que

para la primera convocatoria se recibieron 26,700 solicitudes para optar por alguno de los 2,336 puestos que integran el servicio profesional electoral".¹⁷

El sistema se creó con la idea de alcanzar el rango de un sistema de carrera basado en la formación académica de los aspirantes. El programa de formación se pone en marcha una vez que los aspirantes ingresaron al Instituto e incluye tanto la formación básica como la profesional y la especializada. Es un programa de carácter obligatorio para quienes en definitiva integrarán el servicio profesional electoral.

4.3.8. PROFESIONALIZACIÓN EN LA COMISION NACIONAL DEL AGUA.

Como un primer paso de lo que sería la integración de un programa de servicio civil de carrera, la CNA creó en 1989 el Sistema de Especialistas en Hidráulica.

En el mismo, se buscó incorporar a un grupo de profesionistas calificados que desarrollaran su potencial dentro de la Comisión. La contratación de personal especializado sustituiría con calidad, la cantidad de funcionarios.

¹⁷ *Ibid.* p. 74.

Con el fin de lograr lo anterior, se trabajó en acciones tales como la autorización de un tabulador especial con niveles homologados a los de los mandos medios de la Administración Pública Federal, logrando así mayor competitividad en materia de sueldos.

“En 1990 se reclutaron 4,313 personas y se incorporaron 245 al sistema y en 1991 se reclutaron 2,260 habiéndose incorporado 434 especialistas. Actualmente la Comisión cuenta con un total de 2,986 especialistas”.¹⁸

En cuanto a ingreso se refiere, existe un sistema de calificación que toma en cuenta tres parámetros esenciales de evaluación: antecedentes académicos, trayectoria laboral y una prueba psicométrica.

Respecto a la permanencia en el trabajo, se han puesto en marcha programas continuos de actualización y superación profesional y laboral consistentes en apoyos para titulación, impartición de cursos y becas para Posgrado.

¹⁸ *Ibid.* p. 75.

La evaluación es realizada por el jefe inmediato superior y consiste en otorgar puntos por superación académica, logro de metas, desempeño y capacidad técnica. Con los resultados de esta evaluación se toman decisiones tanto para la promoción como para la remoción de los funcionarios.

Para que el sistema pudiera ir transformándose en un servicio profesional de carrera, se integró a los niveles del tabulador a partir de los resultados de la evaluación. Todo esto forma parte de las reglas internas que regulan este sistema.

4.3.9. PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA PROCURADURÍA AGRARIA.

El servicio profesional agrario se instaura en 1994, sustentado en la pretensión de desarrollar un servicio civil de carrera. Este servicio establece procedimientos para el ingreso, permanencia y ascensos que aseguren una alta calidad en el personal de la institución. "La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional, y personal propiamente de carrera, conformado por diferentes categorías".¹⁹

¹⁹ *Idem*

La promoción se lleva a cabo a partir de los resultados en los cursos de capacitación o por concurso. La evaluación es un proceso que toma como base la capacidad en el manejo de la información sobre litigio de la PA por parte de sus funcionarios, el examen de conocimientos, las aportaciones hechas por los funcionarios para mejorar los servicios de la Procuraduría, además del voto de los miembros de un Consejo Técnico que organiza estos sistemas. Todos estos elementos representan los valores de medición.

4.3.10. SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA.

El antecedente inmediato del Sistema Integral de Profesionalización (SIP) del INEGI, es el que se conoció en 1989 como Programa Integral de Capacitación, año en el que el Instituto inició un profundo programa de modernización cuyo resultado más visible fue el esfuerzo de descentralización llevado a cabo.

El SIP se puso en marcha en 1993, teniendo como objetivo garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de acciones que favorecen el desarrollo profesional. El principal fundamento para esta decisión es que el INEGI requiere de personal especializado para participar en la generación y manejo de

información estadística y geográfica, lo que implicaba una importante inversión de tiempo y de recursos que valía la pena proteger.

Dicho programa se creó como un modelo de administración de personal basado en la filosofía de calidad que permite brindar mayores posibilidades de desarrollo en todas las etapas por las que transitan los funcionarios dentro de la institución. La principal razón para instaurar este sistema fue la de combatir la tendencia a la alta rotación de personal.

El ingreso se realiza por medio de convocatorias a exámenes y concursos de oposición de acuerdo con los requerimientos de los diferentes puestos, además de una entrevista con el jefe inmediato, quien somete a la consideración de una comisión las propuestas de incorporación dependiendo de la cantidad de plazas vacantes.

CAPITULO V

IMPLEMENTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

A lo largo de este trabajo de investigación hemos venido desarrollando, por un lado, la experiencia de otros países respecto al establecimiento de un sistema de carrera para sus funcionarios públicos, y por otro, el escaso trabajo que a lo largo de la historia y hasta nuestros días ha realizado el gobierno de México con el fin de implementar una carrera administrativa dentro de nuestra Administración Pública Federal.

Antes de argumentar la tesis en favor de legislar sobre un Servicio Civil de Carrera, es conveniente precisar las consecuencias negativas de la omisión de un ordenamiento jurídico suficiente, preciso, claro y flexible, para dar lugar a comprender la necesidad y la virtud de implementar eficaz y éticamente un Servicio Civil de Carrera en nuestro país.

- Consecuencias de la carencia de una ley federal del Servicio Civil de Carrera en México.

La carencia de un sistema civil de carrera ha producido consecuencias no muy afortunadas, al igual que la falta de racionalidad en el servicio público, que ha provocado por ejemplo, retribuciones injustas, inexplicables y notorias, totalmente ajenas a la voluntad y a la participación del funcionario que trabaja en un sistema en el que sin mediar mérito o demérito de su parte, asciende y desciende, lo que elimina cualquier incentivación o motivación y deja sin efecto la dedicación al trabajo, el desempeño del puesto y lo que le correspondía en el reparto anual.

Además, ha contribuido al deterioro de un hecho que en los últimos tiempos ha adquirido dimensiones muy notorias, como es el que los funcionarios se hayan visto privados en muchas ocasiones del ejercicio de sus atribuciones y competencias en beneficio de personas extrañas a la Función Pública, pero vinculadas política e ideológicamente a los gobernantes de turno y a los altos cargos, sean Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales, etc., que en gran cantidad proliferan bajo el nombre de asesores.

En este sentido, se comenta que la calidad de una administración depende ante todo de la calidad profesional de sus hombres. De aquí pues que los problemas y disfunciones de nuestro inadecuado sistema de selección deban interesar a todos los ciudadanos y situarse en el centro de las preocupaciones colectivas.

En la actualidad, la mayor parte de los puestos de trabajo de la Administración Pública Mexicana se proveen mediante la libre designación. "A este hecho debemos unir la falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera de funcionario al servicio del Estado, el inadecuado sistema de análisis de puestos que incide negativamente en el reclutamiento, en la selección, promoción, evaluación del desempeño y capacitación, los sistemas escalafonarios deficientes que desvirtúan el espíritu de la ley."¹

Por otra parte, puede decirse que en general los partidos políticos no dedican gran atención a la implementación de un sistema de carrera en la Administración Pública, excepto en los últimos tiempos en que el entonces senador Esteban Moctezuma Barragán presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera.

¹ HARO BELCHEZ, Guillermo. *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*. Ed. Graficante. IAPEM. México. 1991. p. 28

Otra muestra de la disfuncionalidad de nuestra Función Pública la ofrece la discrecionalidad en los nombramientos, lo que ha entrañado costos altísimos, como son la tendencia a la práctica del "Spoil System", la falta de independencia del funcionario (lo que ocasiona servilismos reiterados y continuos), el desaprovechamiento de la experiencia ya adquirida en el ámbito técnico y profesional, la dificultad para conseguir una adecuada especialización, así como la supresión de estímulos para la promoción con la consiguiente reducción del rendimiento.

En el estado actual de las cosas, gana la carrera el que tiene la confianza del superior jerárquico. Desde Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado, toda la pirámide burocrática está sometida al arbitrio de los superiores.

"Dentro de los problemas que más han determinado la aceleración del proceso de deterioro se encuentran: la ausencia de una política nacional sobre la materia, la carencia de un sistema normativo unificador del sistema, falta de un organismo rector de la Función Pública, prevalencia del "Sistema de Despojos" en el nombramiento y remoción de la mayoría de los servidores públicos, carencia de estabilidad e inmovilidad para el colectivo de los trabajadores de confianza, confusión terminológica en la denominación de los servidores públicos, ausencia de distinción entre los llamados "cargos políticos" y los "cargos administrativos", sistemas escalafonarios deficientes e inoperantes, excesivo protagonismo sindical en la provisión de vacantes, heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo, retribuciones escasas, etc".²

² *Ibid.* p. 44.

En términos generales, los intentos por modernizar nuestra Función Pública se han encontrado con obstáculos de diversos factores reflejados en dos tipos de problemas, los de carácter estructural y los derivados de resistencias de actitudes o aptitudes humanas inadecuadas.

Dentro de los primeros, podemos destacar: la falta de un programa formal de desarrollo nacional, la notoria desigualdad preexistente entre las dependencias, el aumento creciente de órganos y la duplicidad de responsabilidades, la insuficiencia de recursos financieros que requieren las tareas de reforma, y la excesiva centralización en los mecanismos de decisión.

“Entre las resistencias humanas se pueden citar: la incertidumbre y la desinformación respecto a los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia de las reformas, la subsistencia de un estilo de dirección predominantemente paternalista o personalista, el excesivo congestionamiento en los altos niveles de administración que impide que altos funcionarios dispongan de tiempo suficiente para hacerse cargo de los problemas de la reforma, lo que ha generado actitudes no participativas de los altos cargos, quienes tienden a delegar responsabilidades en niveles inferiores, lo que a su vez a originado indiferencia hacia los esfuerzos reformadores y la persistencia de expectativas negativas tradicionales que sólo han reforzado la inercia propia del sistema”.³

³ *Ibidem.* p 72.

“La llamada “ideología obrera” ha frenado todos los intentos por introducir sistemas racionales de selección, avalada por movimientos sindicales poderosos, que han sometido a su colectivo a una rígida disciplina, de manera que pueden presentarse ante los altos funcionarios como un frente unido en las negociaciones; lo que se traduce normalmente en que sea el poder y no el mérito y la capacidad, quien decide a quién corresponde determinado puesto, por lo que la Administración Pública Mexicana se encuentra presa entre el inflexible sistema sindical por abajo, y los peligros del favoritismo político por arriba”.⁴

En un recuento reciente de las zonas vulnerables del México de fin de siglo y en transición a la democracia, Héctor Aguilar Camín identifica que junto a la violencia, la ilegalidad, una presidencia débil, élites divididas y la desigualdad, las vulnerabilidades operativas alcanzan la mayor importancia estratégica aunque puedan parecer una simple debilidad administrativa.

Es este el caso de la discontinuidad burocrática. “Si falta un presidente que lo conduzca todo y mayorías políticas sólidas que lo sustituyan, si falta además un pacto de élites que dé el acuerdo básico para el futuro, falta también una burocracia gubernamental que garantice cierta continuidad en el tránsito de gobierno a la hora de la alternancia en el poder. No hay tal cosa como una estructura burocrática, no hay rutinas de transmisión de los mandos que garantice que los gobiernos no van a incurrir en graves problemas y errores por simple falta de coordinación administrativa.

Sabemos ahora que una buena parte de la crisis de diciembre del año de 1994 tuvo que ver con una muy deficiente transmisión de los mandos y de los secretos en el área de las finanzas públicas. Hay áreas confidenciales del gobierno que sólo es posible transmitir sobre las bases de rutinas, acuerdos y pactos previos entre los equipos gobernantes entrantes y salientes. La cuestión

⁴ *Ibidem* p. 73.

financiera es una, la cuestión de la seguridad nacional es otra y supongo que habrá otros ámbitos fundamentales como la lucha contra el narcotráfico. Todas las secretarías tienen secretos operativos confidenciales que es imposible manejar si no se conocen. Pero ninguna de ellas cuenta con un equipo que garantice la continuidad en el manejo de esas cuestiones claves al más alto nivel. La falta de un servicio civil de carrera es en estas condiciones un agujero por el que puede precipitarse el más legítimo, talentoso y bien intencionado de los gobiernos”.⁵

- Necesidad de implementar un servicio civil de carrera en México.

De todo lo anterior podemos concluir que es necesario que el Gobierno de México considere, con la seriedad debida, que el ingreso a las dependencias oficiales no debe continuar a través exclusivamente de recomendaciones, ya que entre otras muchas cosas, limita el acceso al talento de otras personas, y produce disfunciones que se traducen en grandes irregularidades en el funcionamiento y organización de la Administración Pública.

Actualmente, la selección objetiva sólo opera para los niveles más bajos de los puestos de la Administración Pública. Cuando predomine la racionalidad y se utilicen los recursos humanos en forma adecuada: calidad de personal en relación con dificultad y responsabilidad de la función, “se evitará el desperdicio absurdo de

⁵ AGUILAR CAMÍN, Héctor. *El México Vulnerable*. Nexos, No. 255. México, marzo, 1999, pp. 38-39

nuestros recursos humanos, y se revalorizará el prestigio profesional de los cargos públicos devolviéndoles su dignidad".⁶

En la mayor parte de los países desarrollados se establece como norma general que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios deberán proveerse por el procedimiento de selección. A diferencia de éstos, el sistema de México es de provisión de puestos de trabajo y se constituye por la libre designación y la excepcionalidad del concurso, limitado expresamente para los trabajadores de base.

En la actualidad, la conformación efectiva de casi todo el aparato del gobierno corresponde directamente al Presidente de la República y a sus colaboradores inmediatos.

Desde el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938) hasta ahora, la estabilidad se detiene en el nivel de jefes de oficina o subjefes de departamento; un escalón, para el caso, notoriamente bajo porque de ahí en adelante siguen los jefes de departamento, subdirectores, directores de área, directores generales, directores generales adjuntos, coordinadores generales, oficial

⁶ *Ibidem.* p. 122.

mayor y, desde luego, subsecretarios y secretarios del ramo, todos ellos en calidad de personal de confianza.

La cuestión por tanto, es decidir a qué hora comenzamos a sentar las bases de una administración pública de carrera. Por fortuna, como ya se ha dicho, algunas dependencias han logrado imponerse a la improvisación general y creado su propio sistema.

Sin embargo, si no logra cambiar esa subcultura de la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las transformaciones de nuestros tiempos, la administración pública mexicana se quedará al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las dos últimas décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el próximo siglo.

En la subcultura de la lealtad que prevalece en el servicio público mexicano, la permanencia y aún el ascenso en los cargos públicos no electos obedece al resultado de la mezcla entre la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo. La orientación de su desempeño, por tanto, no depende solamente de la evaluación

social que podría formularse sobre la base de los resultados que efectivamente haya obtenido, o de criterios derivados de las metas propuestas en el diseño del cargo que ocupa, sino de su relación personal con el jefe del equipo administrativo al que pertenece e incluso de sus vínculos de amistad con el grupo.

En este sentido, es importante hacer notar que el establecimiento de estos sistemas mediante acuerdos o decretos, tiene menor solidez jurídica que aquéllos constituidos a través de leyes, ya que los primeros dependen de una sola autoridad y son ajenos a los procedimientos de promulgación, lo que da lugar a que puedan ser modificados con mayor facilidad. Además, es frecuente que dichos ordenamientos jurídicos no se cumplan debido a factores tales como restricciones presupuestales, decisiones en contravención, o por el incipiente nivel de desarrollo que tienen en las instituciones en que recientemente se han constituido tales sistemas.

La carrera civil supone un adecuado sistema de contraprestaciones públicas por la prestación de servicios a cargo del funcionario. Hay un dicho popular que pone en relieve ciertos errores y absurdos en la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores: "El empleado hace como que trabaja y el Estado hace como que le paga".

El menosprecio a las contraprestaciones públicas por la prestación de servicios a cargo del funcionario repercute gravemente en la calidad y regularidad de los servicios, y daña la carrera civil.

De hecho, se dice que fomenta la corrupción, y seguramente así es, pero en todo caso evita que la selección de funcionarios y empleados obedezca a las verdaderas necesidades de la administración; es decir, a las necesidades del pueblo, e impide retener en el servicio a las personas mejor calificadas.

El servidor público profesional subordina su desempeño a las atribuciones que la ley le fija y a las reglas jurídicas, morales y técnicas que gobiernan su desempeño. En esta actividad es un servidor público y no un militante partidista, que por supuesto goza del derecho que le otorga la Constitución para intervenir en la política bajo la bandera de su elección y por eso se dice que la administración pública es neutral en la contienda entre partidos.

Si el servidor público adquiere conciencia de su papel social y moral, y se compromete con los fines del Estado y los valores del servicio, se podrá reconstruir la idea que tiene y su ejercicio del poder, que mal utilizada supone actualmente que

todo servidor público retiene una parte del poder del Estado, por lo cual es visto como tenedor del poder.

Como se ha mencionado anteriormente, la fracción VII, apartado B del artículo 123 Constitucional, señala que “la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes”. Sin embargo, uno de los más grandes problemas de la Función Pública en México es el que se refiere a la enorme influencia de las relaciones personales dentro de la asignación de puestos, lo cual obstaculiza el reconocimiento del sistema basado en el mérito aplicado en la mayoría de los países desarrollados.

Derivado de lo anterior, sería sumamente recomendable modificar la fracción VII del Artículo 123 en su apartado B, a efectos de expresar la intención del legislador en el sentido de implantar definitivamente el sistema de mérito.

Por otro lado, la experiencia nos hace ver que nuestra Administración Pública necesita contar con un personal que consagre a ella toda su actividad, para lo cual su incorporación y permanencia tiene que organizarse en base a un régimen de avance y promoción, es decir, conforme a un sistema de carrera.

Este sistema requiere de tres elementos esenciales: una Ley o Estatuto, la Carrera y los Cuerpos de Funcionarios.

En ese sentido, el Servicio Civil de Carrera supone la identificación, en las dependencias públicas, de los puestos que deberán formar parte del mismo y tendrán que ser ocupados conforme a un procedimiento de preparación, selección, promoción y actualización permanente.

Estas reglas deben permitir el acceso al servicio público de los aspirantes que cuenten con la preparación adecuada; darles la oportunidad de ganarse los puestos y ascensos a través de un sistema regido por el mérito; facilitar que la función sea evaluada periódicamente; permitir que la experiencia acumulada sea aprovechada más allá de los cambios sexenales; y salvaguardar la seguridad laboral a fin de poder aprovechar el potencial creativo y propositivo de los funcionarios públicos.

Para profesionalizar el servicio público es necesario, en principio, elaborar un nuevo sistema de reclutamiento sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública, que no esté soportado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño.

Además, este sistema de reclutamiento tendría que ser público y dirigir su convocatoria hacia la totalidad de la sociedad mexicana, de modo que la ocupación de los puestos ya no dependa de la buena voluntad de los líderes de las dependencias ni de los órganos administrativos, sino del examen abierto que habrían de presentar y acreditar quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Ello, mediante procedimientos lo suficientemente claros y transparentes, que hagan verdaderamente imposible la existencia de influencias externas en los concursos de selección, a favor de intereses políticos o personales.

En este orden de ideas, además de que la carrera administrativa se encuentre abierta a los funcionarios de cualquier nivel, habrá de aceptarse la idea de la irreversibilidad, a fin de que el funcionario que asciende no pueda luego ser descendido.

Por su parte, el ascenso deberá realizarse basándose en criterios objetivos que eliminen la libre designación aplicada hoy en día para la generalidad de los casos, y apliquen en cambio, de modo simultáneo, el mérito, la antigüedad y otros elementos valorativos.

El sistema de ascensos deberá abarcar toda la jerarquía administrativa, con el objeto de que el funcionario que conoce su campo de trabajo mejor que nadie y tiene dentro de él cierto poder de decisión, llegue a cargos más altos como consecuencia de una carrera, es decir, por la vía profesional y no por la política. Después de todo, el servidor público honrado y capaz, con un claro sentimiento de su responsabilidad social, es decir, el buen servidor público, no sólo lo es por vocación y educación, sino también por su formación, capacitación y actualización, aspectos que deben conformar la carrera funcional.

En este sentido, es importante destacar que la carrera profesional debe contar con una trayectoria plenamente identificada por el individuo, que lo estimule y lo promueva durante toda su vida profesional, tomando en cuenta la madurez que en este sentido vaya alcanzando, lo cual se logrará a través de su implementación en un ordenamiento jurídico.

Para lograr los objetivos planteados, resulta necesaria la elaboración de una nueva Ley para los funcionarios de la Administración Pública Federal que sustituya a la actual Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que la misma ha cumplido su ciclo histórico como ley de la materia y sólo se aplica directamente a los

trabajadores de base, mismos que representan sólo una parte del personal integrante de la Administración del Estado.

Cabe señalar que las posibilidades de promoción de dicho personal, se ven limitadas por el hecho de que los mismos sólo pueden aspirar dentro de esa clasificación a un cargo de bajo nivel dentro de la administración pública actual, generalmente denominado como "Jefe de Oficina", a diferencia de algunos países desarrollados en los que la carrera administrativa llega a nivel de Director General.

A diferencia de los anteriores, el trabajador de confianza, a pesar de que forma el núcleo más significativo de nuestra burocracia, no tiene carrera administrativa delante de sí, lo que origina invariablemente un sentimiento de inestabilidad e inseguridad, que influye negativamente en su rendimiento y en su identificación con las actividades que desempeña.

De lo anterior se desprende que no es posible aceptar que en un sector tan importante de la vida social como lo es la función pública, se intente una reforma puntual y fragmentaria que beneficie sólo a un colectivo en detrimento de otro.

Por ello, se considera fundamental la desaparición de la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, con el propósito de que todos tengan la posibilidad de desempeñarse con los beneficios que otorga el formar parte de un Servicio Civil de Carrera.

Para corregir esta situación, será pertinente trabajar en el sentido de unificar y adoptar criterios jurídicos y políticos en la denominación y clasificación de los funcionarios públicos, otorgándoles un reconocimiento a su estabilidad, el derecho a sindicación sin restricciones, y diseñando una normativa que permita una auténtica carrera administrativa.

Al respecto, se deberá crear un sistema mixto de ordenación para nuestros funcionarios, es decir, por un lado se hará una clasificación racional y sistematizada de los puestos de la Administración Pública Federal, dentro de los cuales se encontrarán aquéllos que pueden fungir como personal auxiliar de la clase directiva, misma que integra el segundo grupo de ordenación, denominado "Cuerpo de Funcionarios".

El propósito de crear estos Cuerpos de Funcionarios, es que representen un cuadro de ejecutivos que desempeñen permanentemente las máximas responsabilidades de las diversas actividades administrativas. Los objetivos que deberán perseguir estos cuerpos podrían ser, entre otros, los siguientes:

I. Asegurar la responsabilidad y la participación de los funcionarios en la búsqueda de una Administración Pública honesta, económica y eficaz.

II. Establecer un sistema de Función Pública a niveles superiores (mandos medios y superiores) guiado por el interés público y libre de intromisiones políticas constantes.

III. Lograr la continuidad en la prestación de los servicios y la permanencia en los cargos de los miembros de estos Cuerpos.

IV. Alcanzar una estructura de verdadera colaboración entre los funcionarios de la clase directiva, el personal auxiliar y el de designación para cargos políticos.

Por otro lado, se considera que una de las principales razones del fracaso del Estatuto de 1963 (LFTSE) ha sido sin duda la inexistencia de un órgano que aplique de modo uniforme sus normas a la totalidad de los funcionarios mexicanos. Es por ello que también nos pronunciamos en el sentido de crear un Organismo Público Descentralizado perteneciente a la SECODAM, que mantenga una estrecha relación con la SHCP, a fin de que aplique los principios que rigen la materia y que centralice y unifique todo lo referente a los funcionarios.

En este orden de ideas, se concluye que dentro de este organismo deberán estar representados los funcionarios y demás órganos encargados de regir la administración del personal de las diferentes administraciones e instituciones públicas.

Cabe señalar que en la aplicación de esta nueva Ley a la Administración Pública Federal, deberá establecerse una regulación uniforme de vigencia común en toda la República, a partir de la cual las entidades federativas podrán establecer las disposiciones apropiadas dentro del marco que la Constitución Federal y la propia Ley atribuyan sobre la materia.

Al respecto, es recomendable pensar en una eventual adición al texto constitucional en el que se establezca expresamente la posibilidad de que el ejecutivo federal y los gobernadores estén facultados para celebrar convenios de alcance político, económico y jurídico, ya que este tipo de concertaciones limitaría la posibilidad de que los Congresos locales resolvieran sobre la sujeción a uno u otro apartado del artículo 123.

Por tanto, en dichos convenios se convendría la sujeción al apartado B del referido artículo constitucional y sus disposiciones reglamentarias, encabezadas por la nueva Ley, con lo que quedaría plenamente garantizada la uniformidad.

Lo que se pretende es que todas las Administraciones Públicas, incluidas las de los Estados y sus Municipios, tengan la misma norma aplicable a los funcionarios públicos.

En virtud de lo anterior, el ámbito de aplicación de la referida Ley deberá extenderse a la totalidad de los funcionarios de los Poderes de la Unión, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y del Gobierno del Distrito Federal, así como a los miembros del Servicio Exterior Mexicano y al personal civil de las Secretarías de la Defensa y Marina Nacional, respectivamente.

Dicho ordenamiento jurídico tendrá como tema principal el de la carrera administrativa, ya que mientras ésta no se implante con carácter general en nuestras administraciones, el funcionario mexicano se verá privado de un legítimo derecho que le corresponde.

Asimismo, deberán incluirse en su regulación reglas claras para el ingreso y las promociones de los funcionarios, realizar convocatorias abiertas de alcance nacional, contar con jurados intachables y conocedores, establecer requisitos tanto para el ingreso como la permanencia en el servicio, otorgar remuneraciones verificables, así como un sistema permanente de capacitación e inducción a los puestos. Lo anterior dará lugar al asentamiento de bases jurídicas que permitan construir una administración cada vez más responsable y moderna.

En cuanto al ingreso se refiere, la única vía para el mismo deberá ser la de los concursos de oposición, y como garantía de imparcialidad y certeza jurídica, es recomendable que los procesos de reclutamiento, selección y contratación, así como los de evaluación para el ascenso, promoción o permanencia, sean controlados por un órgano colegiado.

Asimismo, se deberá contar con un sistema racional de selección que excluya la participación de los Secretarios de Estado en la misma, y por tanto, les impida designar a sus partidarios y amigos para los cargos no considerados como políticos, ya que contará con la participación de un equipo sólido compuesto por funcionarios honestos y eficientes con la capacidad y el mérito necesarios para desempeñar las actividades y asumir las obligaciones correspondientes al puesto que desempeñen dentro de la dependencia en que laboren.

Lo anterior permitirá la inamovilidad de los trabajadores de confianza, lo que evitará que los cambios políticos alteren la marcha de los asuntos públicos, es decir, aunque los dirigentes cambien, se debe conservar la estructura o esqueleto gubernamental intacto, de manera que sea posible dar seguimiento a los proyectos y programas establecidos a corto y largo plazo, lo cual brindará certeza y seguridad jurídica.

Es así que se hace patente que la única posibilidad de implantar una cultura de responsabilidad en la Administración Pública con visión a largo plazo, es a través de la profesionalización del servicio público, es decir, del primer eslabón de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.

Lo anterior nos lleva a concluir y recalcar la necesidad de una verdadera cultura de la responsabilidad en las prácticas administrativas de México implantada a través de un ordenamiento jurídico regulador, y las modificaciones a la Constitución que resulten congruentes con el mismo.

CONCLUSIONES

Del análisis y propuesta de implementación de un Servicio Civil de Carrera para la Administración Pública Federal realizado a lo largo de la presente tesis, se llega a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La experiencia de más de un siglo de implementación de un Sistema Civil de Carrera en los EUA y otros países, nos puede servir para evitar errores ya experimentados por los mismos, y sobre todo, para saber cuáles son los obstáculos que pueden presentarse y la forma de resolverlos. Igualmente, nos faculta para comprender que ordenamientos jurídicos claros y libres de toda ambigüedad, así como la voluntad política de los gobernantes, resultan necesarios para el logro de la implementación de este sistema.

SEGUNDA. A partir del gobierno del Presidente López Mateos, podemos observar que cada uno de los regímenes presidenciales en México prácticamente ha resultado diferente en muchos de los aspectos relacionados con el tema de trabajo, lo cual resulta un lujo inimaginable para cualquier organización humana que pretenda llevar a cabo una estructura administrativa estable capaz de brindar certeza, certidumbre y seguridad jurídica.

TERCERA. Asimismo, se evidenció que a pesar de que los valores del servicio público han cambiado gradualmente desde tiempo atrás en la búsqueda de la democracia, todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional, más adscriptiva que de logro.¹

CUARTA. A pesar de lo anterior, resulta necesario aprovechar, por pequeños que sean, los esfuerzos realizados por las anteriores administraciones en México y poner en marcha una adecuada política de personal en todo el sector público que clausure un largo periodo en que dicha política ha estado ausente, ya que cada dependencia y cada nivel de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) ha actuado independientemente y sin el establecimiento de objetivos conjuntos, globales y coordinados entre los mismos.

QUINTA. Por otro lado, resultó patente que la ausencia de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal es una grave deficiencia que provoca la falta de personal de probada capacidad técnica y profesional, resultado de los bajos niveles de eficiencia provocados por inadecuados estímulos de promoción, tanto en el orden profesional como económico, y sobre todo, de la falta de un ordenamiento

¹ Sobre la distinción entre estos conceptos, véase Talcott Parsons, *El Sistema Social*, traducción de José Jimenez Blanco, Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1951

jurídico que regule al Servicio Civil de Carrera otorgando, reiteramos, certidumbre al servidor público.

SEXTA. La democracia requiere de la reforma del Estado, lo que implica entre otros aspectos, tener un Servicio Civil de Carrera que rompa con los grupos internos de poder y los vicios acumulados y disfuncionales de la burocracia gubernamental, así como el gobernar con transparencia y asertividad.

SEPTIMA. Si realmente se aspira a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y a cumplir en forma eficaz con las funciones encomendadas a la misma, se requiere de la adecuada capacitación y formación profesional de los servidores públicos, así como de su permanente actualización.

OCTAVA. El sistema que se propone implantar en nuestra Función Pública debe intentar, en una primera etapa, su racionalización y congruencia para lograr, con posterioridad y en forma paralela, una carrera administrativa en la que el funcionariado desarrolle sus potenciales sin ningún tipo de limitación política u obstáculo ajeno a las reglas institucionalizadas.

NOVENA. Queda claro por tanto, que no se trata sólo de sostener posturas de rechazo o inconformidad, sino más bien de impulsar y defender actitudes serias y responsables, apoyadas en la idea de buscar racionalidad, uniformidad, y congruencia para el sistema, en base al mérito y la capacidad.

DECIMA. En congruencia con lo anterior, sería fundamental la desaparición de la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, con el propósito de que los beneficios de pertenecer a un Servicio Civil de Carrera se apliquen por igual a los mismos.

DECIMA PRIMERA. Asimismo, para la implementación de la carrera administrativa se requiere de la aplicación de un principio de gradualidad o progresión y de la consolidación e irreversibilidad de los niveles alcanzados. Lo primero supone que la trayectoria del funcionario pueda mejorar y siga un ritmo ascendente en lo profesional y económico, a través de sistemas de provisión de puestos de trabajo, y segundo, que el funcionario no pueda ser devuelto al puesto que abandonó al ser ascendido, salvo por la vía sancionadora.

DECIMA SEGUNDA. De lo señalado en los puntos anteriores, se desprende la exigencia de elaborar un ordenamiento jurídico que establezca e incorpore cauces

adecuados para los funcionarios que integren el Servicio Civil de Carrera dentro de la Administración Pública Federal.

DECIMA TERCERA. La Ley a que nos referimos, deberá contener también, nuevos principios para la selección de los funcionarios públicos, basados fundamentalmente en criterios de mérito y capacidad, mismos que deberán traducirse en un sistema objetivo de selección, como lo es el concurso de oposición.

DECIMA CUARTA. Además de lo anterior, el Estatuto deberá contemplar lo siguiente:

- Contener conceptos básicos, ejes del sistema, garantías elementales y derechos mínimos que eviten abusos y/o excesos.

- Ser asimilado y asumido por los funcionarios públicos, propiciando su aceptación y estímulo, en lugar de su rechazo.

- Establecer la posibilidad de que cualquier miembro de la organización pueda llegar por esa vía casi a cualquier puesto, con exclusión de los altos cargos políticos.

- ❑ La convicción de que cada puesto es ocupado por el más capaz, ha de ser un objetivo básico de una política de recursos humanos que desee disponer de la suficiente y necesaria aceptación y legitimidad internas en el desempeño institucional.

DECIMA QUINTA. Los detalles del sistema, sus perfiles y procedimientos, deben estar contenidos en reglamentos con el fin de que sean fácilmente adaptables a las diferentes regulaciones existentes en la materia.

DECIMA SEXTA. Aunado a lo anterior y como sustento del Estatuto antes señalado, se requiere de una modificación a la fracción VII del Artículo 123 en su apartado B, con el objeto de que dicho ordenamiento exprese claramente la intención del legislador en el sentido de implantar definitivamente el sistema de mérito.

DECIMA SEPTIMA. Conviene recalcar que un asunto tan delicado como es la carrera de los funcionarios, no se puede seguir postergando ni minimizando, debido a que se trata de un sistema de vida que afecta a miles de funcionarios y millones de

ciudadanos, y que la falta de la misma implica un sacrificio a la trascendencia política y desarrollo de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, CAMÍN Héctor, *El México Vulnerable*, Nexos, No. 255, México, marzo, 1999.

BARAJAS, MONTES DE OCA Santiago, *Derecho Comparado del Servicio Público de Empleo*, México s/f.

CASO, Angel, *Principios de Derecho*, Instituto de Enseñanza Mercantil, 2ª ed., México, 1937.

CASTELAZO, Jose R., *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social*, "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público", Serie Práxis, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), No. 69, México s/f.

CHÁVEZ, ALCAZAR Margarita, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*, INAP, México, 1985.

Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.

CROZIER, Michel, *El Fenómeno Burocrático, Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, vol. I, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1969.

DE LA CRUZ, FERRER Juan, *La Función Pública Superior en los Estados Unidos*, INAP, México, s/f.

DE LA MADRID, HURTADO Miguel, *Modernización de la Administración Pública*, Consulta Popular IEPES, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1982.

DELGADILLO, GUTIÉRREZ Luis Humberto, *Derecho Disciplinario de la Función Pública*, INAP, México, 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1983.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1987.

Documentación Administrativa, No. 241-242, enero-agosto 1995, Sobre la Renovación del Sistema de Mérito y la Institucionalización de una Función Directiva en España, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Documentación Administrativa, No. 243, septiembre-diciembre 1995, Función Pública y Laboralización, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Documentación Administrativa, No. 212-213, octubre 1987-marzo 1998, La Carrera Administrativa: Documentación, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Revista IAPEM, México, Julio-Septiembre 1996.

ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Madrid, España, 1983.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 33ª ed., México, 1994.

GUTIÉRREZ, BARBOSA Guillermo, *Revista Indetec*, No. 97, noviembre-diciembre 1995, México.

HARO, BELCHEZ Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid s/f.

HARO, BELCHEZ Guillermo, *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*, Ed. Graficante, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1991.

HERNÁNDEZ, PUENTE Adriana, *Administración y Desarrollo de Personal Público*, INAP, México s/f.

Informe de Labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1º de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983, México.

Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, D.F., 1977.

JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 1943.

La Organización de la Administración Pública Ante los Nuevos Retos del Estado, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C.

MARTINEZ, MORALES Rafael, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Ed. Harla, México, 1994.

- PARDO, María del Carmen, *et.al. Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público*, Serie Práxis, INAP, No. 91, México, 1996.
- PARDO, María del Carmen, *et.al. Gestión y Política Pública*, vol. IV, No. 2, México, 1995.
- PÉREZ, MORENO Martín, *La Modernización de la Administración Pública en México*, México, 1996.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Nacional, México.
- PORRÚA, PEREZ Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México, 1993.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- QUIJANO, Manuel, *Importancia de la Actualización y Capacitación como Medio de Profesionalización y Permanencia en el Servicio Público*, Chihuahua, México, 1997.
- SALINAS, DE GORTARI Carlos, *Surge el Servicio Civil de Carrera*, Revista "Los Sindicatos de la FSTE", México, Julio, 1983.
- PARSONS, Talcott, *El Sistema Social*, traducción de José Jiménez Blanco, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1951.

WHITE, Leonard, *The Federalist*, Mcmillan and Company, Nueva York, Estados Unidos de América, 1948.

Leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 1997.

Ley Federal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1991.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Ed. Porrúa, México, 1998.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994.

Ley de Información Estadística y Geografía, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, 10 de Mayo de 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 1996.