A Diana, por supuesto.

NOTA PREVIA

La presente publicación no hubiera sido posible sin el invaluable apoyo de los CC. Secretarios de Administración, Ing. Agustín Gasca Pliego; de la Contraloría, Lic. Jorge López Ochoa; y Finanzas y Planeación, C.P. José Merino Mañón, quienes generosamente aprobaron en el seno de la Comisión Gasto Financiamiento los recursos necesarios para la edición de estos ensayos. De igual modo, por la amable cooperación del Presidente del IAPEM, Lic. Roberto Gómez Collado. A todos ellos, agradezco, pues, su afecto y estímulo.

P R O L O G O

La Administración Pública es, en sentido estricto, 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. Bien puede decirse que esta disciplina cumple una labor de la mayor importancia en el contexto de las sociedades contemporáneas. A la Administración Pública corresponde la delicada tarea de apuntalar eficiencias para aprovechar mejor los recursos que no siempre son cuantiosos y, a la vez, adelantarse y prever la disponibilidad de recursos humanos y financieros suficientes para atender la demanda adicional de obras, servicios y crecimiento natural del aparato del Estado.

En los umbrales del siglo XXI, la Administración Pública Mexicana tiene el doble reto de servir como instrumento para apoyar programas prioritarios de Gobierno, sin desatender aquéllos de carácter permanente y de racionalizar la estructura del binomio ingreso-gasto para posibilitar una atención suficiente y de calidad a las demandas de nuestro tiempo. En efecto, la transformación estructural del Estado Mexicano requiere enfoques administrativos novedosos y dinámicos, que impriman ritmo y tiempo a las nuevas formas de concertación y organización de la sociedad. La modernización del país demanda un ejercicio administrativo que acompase su solvencia financiera con los flujos de capital nacional e internacional. Ello implica tener la suficiente imaginación y creatividad para revertir la tendencia al endeudamiento y transformarla en oportunidad de reestablecimiento del equilibrio de la cuenta pública.

De forma paralela y complementaria al citado proceso de transformación del Estado Mexicano, se ubica la necesidad de identificar espacios jurídicos incompletos o vacíos que inhiben el potencial de desarrollo de la ciencia administrativa y de su aplicación práctica. El ordenamiento jurídico de México brinda un acervo enorme de disposiciones relativas a la Administración Pública, pero también presenta un importante desfase en el alcance de leyes que fueron concebidas para funcionar en tiempos y circunstancias distintas a las actuales. Esta realidad insoslayable es, sin duda, un desafío legislativo de enormes proporciones y, a la vez causa para ahondar en el estudio y la reflexión académica.

El trabajo "La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional" que presenta Guillermo Haro Bélchez, es testimonio del esfuerzo intelectual y compromiso académico de un destacado exponente de la Administración Pública Mexicana. Se trata de una colección de trabajos elaborados por el autor en el transcurso de los últimos tres años y en el marco de la modernización de la vida nacional. La obra abarca aspectos de legislación, propuestas de reforma e instauración del servicio civil de carrera. La mera enunciación temática avala la oportunidad e importancia de la publicación. En 1986, Guillermo Haro Bélchez se hizo acreedor al Premio Nacional de Administración Pública. Ello acredita su solvencia y autoridad en el tema y constituye garantía para el estudioso en el sentido de que lo que encuentre en estas páginas no es producto de la improvisación, sino de la reflexión de un hombre que ha dedicado su vida a la mejora integral de los conceptos, mecanismos y procedimientos de la Administración Pública en México. Bien puede afirmarse que, con este trabajo, Guillermo Haro Bélchez avanza en la difusión de ideas originales al tiempo que consolida su ya bien acreditado prestigio intelectual.

RAUL MARTINEZ ALMAZAN

Toluca, Estado de México, Verano de 1991.

INTRODUCCION

La presente publicación, que contiene algunos de los trabajos que he elaborado durante los últimos tres años en torno al tema de la Función Pública, requiere de algunas explicaciones previas que contribuyan a una mejor comprensión de cuanto se va a decir en las páginas siguientes.([1]).

Es notorio a todas luces que la reforma de nuestro régimen funcionarial pasa por ser hoy uno de los objetivos indispensables para asegurar no sólo el éxito sino la continuidad de muchos de nuestros programas de Gobierno, lo que hace difícilmente explicable la escasez por una parte, de análisis teóricos de su contenido que, hoy por hoy, pueden contarse con los dedos de una mano y por la otra, la ausencia de nuevas acciones por parte del Gobierno, no sólo por falta de voluntad política, sino por la oscura conciencia bien arraigada de que muchas de estas ideas nunca han superado por sí solas, la fase de intuiciones más o menos brillantes en largas sobremesas o charlas de café, cuando lo cierto es que incluso han superado un proceso previo de reflexión colectiva, no sólo entre los funcionarios, sino también entre los propios ciudadanos, sobre su conveniencia y viabilidad.

Dicho lo anterior, parece garantizada la actualidad de los temas que se abordan en este libro, máxime que ya es una convicción general en nuestra sociedad que la Administración Pública no marca hoy las cotas de eficacia que el país demanda ni tampoco el funcionario mexicano (o servidor público) como se quiera, acumula las ilusiones suficientes para afrontar el presente y sobre todo los retos del futuro que nos aguarda.

---

(1) Para un estudio más completo sobre la materia ver mi libro: **"Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México"**. INAP. Madrid, 1987.

Es esta la razón por la que me animé a agrupar en esta publicación estos trabajos y, no sólo como un obligado tributo de gratitud a las personas e instituciones que me han permitido difundir mis ideas, inquietudes y preocupaciones. Las páginas que siguen no son pues, otra cosa que un repertorio de reflexiones fragmentarias sobre algunos de los aspectos totales de nuestra Función Pública; reflexiones, he de decirlo maduradas y debidamente contrastadas con otras experiencias no nacionales a lo largo tanto de mi vida profesional de cerca de ocho años de servicios efectivos al Estado, en los más dispares escalones de la Administración Pública como de mi vida Académica, en especial la más reciente que cubrió tres largos pero productivos años en la Universidad de Alcalá de Henares, en España.

Los trabajos aquí seleccionados tienen todos, obviamente, un denominador común como es el tratamiento de la Función Pública.

Se incluye en primer término, el texto de mi intervención ante el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, al recibir en el Salón Carranza de Los Pinos el Premio Nacional de Administración Pública 1986, en noviembre de 1987.

En segundo lugar se presenta un estudio crítico sobre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), que como es bien sabido regula a los llamados "trabajadores de base" y excluye al colectivo de "trabajadores de confianza". La citada ley es analizada fundamentalmente en lo relativo a su contenido, con la finalidad de extraer las grandes líneas de su articulado, dejando bien sentado que, aún reconociendo sus aciertos y avances también hay que resaltar sus lagunas e insuficiencias para enfrentarse con éxito a la construcción de un nuevo marco normativo, en el seno de un Estado plagado de disfuncionalidades orgánicas, administrativas y burocráticas.

Como trabajo incorporado a continuación figura una conferencia pronunciada recientemente bajo el auspicio del Instituto de Administración Pública de Nuevo León. En cuanto a este ensayo intitulado "Tradición y Perspectivas de la Función Pública en México" se reflexiona con voz crítica sobre temas de nuestro régimen funcionarial que están puestos sobre el tapete de la vida mexicana, en estos momentos en que se aprecia un deseo difuso pero evidente por parte de los funciona-

rios públicos de conocer en qué consistirá para ellos la modernización administrativa, o dicho en otros términos la política moderna que está llevando a cabo el Gobierno Salinista

También, el lector encontrará mi trabajo "El Servicio Civil de Carrera y los Servidores Públicos", en el que se describen los avances logrados, los obstáculos que se alzan y las tendencias de evolución, que a nuestro modesto entender debe experimentar nuestra Administración de cara al siglo XXI.

Su conocimiento y posterior valoración marcan un horizonte que es el que, presumiblemente, seguirán (o al menos debieran hacerlo) los hombres del Gobierno en los años venideros para impulsar el proceso tan urgente como necesario, de adaptación y remozamiento del aparato público.

Finalmente, se incluyen dos de mis trabajos más recientes: "Reflexiones sobre la Carrera Profesional del Servidor Público" y "La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional". En el primero se establece que de todos los males y disfunciones que padece nuestra función pública, ninguno tan destacado como el de la ausencia de carrera, que junto con la carencia de sistemas objetivos para el ingreso al servicio representan altos obstáculos que frenan la modernización del sistema y por tanto, el diseño de una política funcionarial a la par de las necesidades del país, por lo que a lo largo de este estudio se recomiendan una serie de medidas urgentes para la definitiva profesionalización de nuestra función pública.

En el segundo, tras repasar rápidamente los grandes males que acompañan a nuestra burocracia, se reitera la necesidad impostergable de elaborar un nuevo Estatuto funcionarial, que sintonice, con las aspiraciones políticas, económicas y sociales del país y que en definitiva sea el punto de partida para una Administración moderna, eficiente y racionalmente conformada. Muy en especial, a lo largo de este último estudio, se dibujan los cauces que suponemos necesarios para que el colectivo de los servidores públicos encuentren en la carrera administrativa un horizonte claro que recorrer y culminar a lo largo de una vida de trabajo.

No quedaría redondeada esta introducción si no manifestara expresamente que soy conciente de que, de la lectura de este libro se desprende no sólo una inquietud sino también una notable preocupación no sólo por el presente, sino por el futuro de nuestra función pública. Quizás sea porque personalmente he esperado más de las reformas ya implanta-

das, o bien porque en estos esfuerzos ha faltado el diálogo y han sobrado los gestos de imposición, porque los problemas que siguen vivos son tan graves que acaban generando impotencia y decepción, porque las estructuras envejecidas y desordenadas de nuestra Administración Pública han terminado por aniquilar las buenas intenciones del empleado público y que por lo mismo, sigue inmerso en una situación de crisis que sería inútil ocultar y temerario desvirtuar.

Es muy probable que existan soluciones mejores, incluso más ambiciosas y moderadas para remediar la actual situación de nuestra función pública. Pero hay algo que nadie podrá discutir: la urgencia de abordar el tema con profundidad y seriedad es necesario para recuperar todo el tiempo perdido en décadas de un sospechoso olvido.

Confiamos pues, que esta compilación de trabajos pueda servir a los estudiosos de la materia para despertar su inquietud y encauzar sus afanes hacia la modernización de nuestro régimen funcionarial.

PALABRAS DEL DR. GUILLERMO HARO BELCHEZ, EN LA ENTREGA DEL PREMIO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA 1986.

SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

SEÑOR PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.

DISTINGUIDOS MIEMBROS DEL PRESIDIUM.

SEÑORAS Y SEÑORES:

Recibir el premio de Administración Pública, representa un alto honor y un singular estímulo. También constituye una enorme responsabilidad.

Es trascendente que el Instituto Nacional de Administración Pública apoye y motive, cada vez con más firmeza, el trabajo de un número creciente de interesados en este complejo tema y que a partir de múltiples enfoques analizan con rigor profesional las expectativas de la Administración Mexicana.

A los Directivos del Instituto y a los miembros del Jurado, expreso mi gratitud.

Es posible diseñar políticas, programas y estrategias adecuadas y viables. También se pueden planear concepciones sobre la realidad, antecedentes y perspectivas con objetividad. Pero si no se cuenta con los instrumentos para ejecutarlas, todo ello, cuanto más, quedará en buenos deseos.

Así, la Administración Pública constituye uno de los instrumentos determinantes para lograr o no que la intervención del Estado en la realidad, la modifique y oriente hacia sus propósitos políticos. De su eficiencia depende en gran medi-

da que los grandes postulados se cumplan. De su calidad y productividad, los costos sociales con que se haga. De su consistencia, el aliento, estímulo y participación racional de los servidores públicos.

En estos tiempos, una serie de avatares y acontecimientos someten a nuestra sociedad a un ritmo de cambio sorprendente y espectacular. El sector público y su administración, no son, porque no pueden serlo, ajenos a esta dinámica arrolladora y a la fatal necesidad de permanente revisión de todas las estructuras de la sociedad; ante estas condiciones, la reforma de la función pública se ha transformado en uno de los requerimientos más apremiantes de nuestra época; que reclama, cada día con más fuerza, mejoras sensibles y oportunas, que permitan alcanzar la eficacia que exige el interés general.

Aún a riesgo de omitir aspectos significativos y sin desconocer los esfuerzos que se han realizado sobre la materia, parece conveniente que al menos se mencionen algunas cuestiones que ante esta realidad, aceleradamente cambiante, llaman poderosamente la atención.

Entendiendo la función pública no como un fin en sí misma, sino como un medio al servicio de los grandes objetivos nacionales, es indispensable que alcance niveles de eficiencia y productividad congruente con ellos.

Para lograrlo, se considera necesario enfatizar los esfuerzos para actualizar instrumentos esenciales como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las condiciones generales de trabajo en cada dependencia y los contratos colectivos en cada entidad, haciendo especial hincapié en la selección de personal, en su formación y perfeccionamiento, en la estabilidad y en el derecho al ascenso, a fin de que el servidor público honesto, eficiente y productivo sea el que tenga las mayores perspectivas de desarrollo y mejores retribuciones.

Se trata en consecuencia, de que gane más y tenga mejores puestos el que más rinda, abatiendo a su mínima expresión la negligencia, indolencia y confusión de intereses que en algunos todavía existe.

De igual manera, las estructuras de las dependencias y entidades podrían ser más esbeltas y ágiles a menor costo, porque estarían al servicio de la productividad y eficiencia que requiere el país de parte de su Administración Pública.

Por lo tanto, la renovación moral, en su más alta concepción política requiere con carácter indispensable la honestidad. Pero no es suficiente.

Exige, con la misma categoría, calidad, preparación, compromiso e identidad con los más elevados postulados de la nación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya tiene esa orientación.

A pesar de los grandes avances, el sistema burocrático tiene problemas bien conocidos. Encararlos con realismo histórico en sus causas y consecuencias, es una exigencia ética y de moral política para aquellos que, por vocación o profesión sirven de uno u otro modo a la administración.

Los mexicanos de hoy aspiramos a un perfil de servidor público que se ajuste al modelo de los dirigentes que siempre anteponen los intereses superiores de la colectividad a los personales o de gremio, que entienda la función pública como entrega a la tarea de servir, de servir bien, que no se sirva de la sociedad para sus fines personales, sino que la sirva con la digna satisfacción del deber cumplido.

En este sentido, el servicio civil de carrera debe ser la respuesta del Gobierno a una vieja aspiración de los servidores públicos, que permitan su mejoramiento permanente y la seguridad laboral a que tienen derecho.

SEÑOR PRESIDENTE:

A lo largo de la historia han surgido los hombres adecuados para conducir la construcción nacional con sacrificio del interés y la comodidad personales. Morelos, Juárez y Cárdenas, orgullosamente se llamaron políticos y nunca confundieron la función pública con el lucro personal. Los ha habido y los hay. Son los más.

Ellos, quienes hacen de su vida jornada interminable de servicio a las mejores causas de México, quienes entienden el poder para servir y no para servirse, quienes no confunden la función pública con el negocio privado, constituyen el cuerpo de la renovación nacional. Por eso la actividad pública no es sinónimo de corrupción, porque la mayoría de los servidores de la sociedad son mexicanos que desempeñan su tarea con honestidad y limpieza, con apego al derecho y un claro concepto del honor.

El desafío que nos aguarda, para remodelar nuestra administración, debe situarse como uno de los aspectos vitales de la renovación nacional, para lograr configurar una función pública coordinada, dotada de movilidad, atenta a los principios de la eficacia y de la imparcialidad.

En definitiva, la burocracia que impulsamos con nuestras modestas aportaciones, con la que tenemos que encarar el siglo XXI, ha de ser una burocracia móvil, eminentemente evolutiva, asimilada en su régimen legal a los otros grupos sociales, receptora de los avances técnicos y de las mejoras científicas. En suma, una burocracia con capacidad de reacción para amoldarse a las transformaciones socioeconómicas y en la que predominen los valores del dinamismo, de la creación y de la efectividad.

Ahora como nunca, México requiere del patriotismo y del trabajo de sus ciudadanos. En esta tarea el Presidente De la Madrid da el mejor ejemplo y sus colaboradores en el Gobierno Federal tenemos empeñada nuestra decisión y capacidad. En este momento no bastan voluntades. Es indispensable contar con las fórmulas y con la resolución inquebrantable de darles vigencia.

Por ello es inaplazable acercar la gestión a las necesidades humanas, aproximar las estructuras administrativas al pulso de la calle, hacer que la administración sea eficaz para el vecindario, cercana y clara. Ello es un trabajo que justificará y merecerá el respeto y el reconocimiento de toda la sociedad.

SEÑOR PRESIDENTE:

Ruego se me permita una sugerencia. Existen foros de consulta para los asuntos relevantes del país. ¿Podría establecerse el que correspondiera a la Función Pública?

LA VIGENTE LEGISLACION DE FUNCIONARIOS EN MEXICO Y LA NECESIDAD DE SU REFORMA. (1)

Ya en otros foros se ha hecho referencia a la dispersión normativa existente en el empleo público mexicano. Esta situación refleja uno de los mayores problemas de la función pública mexicana. A ello se une el hecho de que la doctrina administrativa solo se ha orientado al estudio de la relación de trabajo entre el Estado y los llamados "trabajadores de base". Por ello se puede decir que la proliferación y diversificación de regímenes jurídicos aplicables a los servidores públicos se traduce en un auténtico "laberinto jurídico".

Resumiendo lo anterior, podemos señalar que en México tenemos un regimen jurídico para los trabajadores sujetos al apartado A, otro para los comprendidos dentro del apartado B, otro para los trabajadores de confianza, 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. El "laberinto" termina por convertirse en un auténtico callejón sin salida al convivir con esta diversidad legislativa toda una gama de reglamentaciones propias de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

De aquí que resulte necesario por tanto poner en marcha una adecuada política de personal en todo el sector público

(1) Trabajo presentado en el III Congreso Internacional de Administración Pública. "Las Perspectivas de la Administración Pública frente a la Crisis y el Crecimiento" organizado por la Asociación Franco Mexicana de Administradores Públicos, A.C. y el Centro de Encuentros e Intercambios Administrativos Mundiales (FERAM) del 21 al 26 de septiembre de 1987 Cd. de México.

que clausure un largo período de inercia, en que dicha política no ha existido, ya que cada dependencia y cada nivel de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) ha actuado por su cuenta y riesgo, sin puentes tendidos entre todos ellos en busca de objetivos conjuntos y globales.

Dado el volumen de funcionarios que sirven en el conjunto de la Administración Pública Mexicana y que podemos situar aproximadamente en los tres y medio millones de personas, resulta insostenible tanto por razones de eficacia como de buena organización que no se diseñe una política de personal bien coordinada y asentada sobre una infraestructura suficiente en medios humanos y materiales.

A favor de ello se puede decir que el tratamiento de la función pública pasa por ser hoy uno de los grandes temas que más preocupan a los gobiernos modernos. Los servidores públicos constituyen en México un contingente lo suficientemente amplio en el orden cuantitativo, y lo suficientemente representativo en el orden cualitativo, como para merecer una atención especial por parte de los poderes públicos, hasta hoy indiferentes a la evolución de la sociedad en este campo. Estamos por tanto empeñados en contar con un dispositivo burocrático que responda a las exigencias de eficacia, dedicación y ejemplaridad propia de los países desarrollados.

Sin perder de vista nuestra propia realidad, las ideas que se exponen a continuación —que por otra parte, no son más que la expresión de criterios estrictamente personales— no pretenden otra cosa que constituir simples sugerencias que intentan contribuir a la labor preparatoria de redacción de una nueva Ley General de Funcionarios.

1. Planteamiento del Problema: La Diversidad Legislativa Actual

El caso mexicano presenta una situación especial. Nuestra organización totalmente general e impersonal la encabeza un Estatuto reglamentario con matices mixtos que regula a los llamados "trabajadores de base" de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y el de las instituciones que se enumeran en el texto del artículo 1 de la LFTSE, así como también al de los organismos

descentralizados similares a los expresamente enumerados en el artículo citado, que tengan a su cargo función de servicios públicos. A propósito de esta disposición da la impresión que el legislador intentó primeramente ser exhaustivo sin conseguirlo, para posteriormente intentar ser representativo en su enumeración, para finalmente producir un precepto ni exhaustivo ni representativo, sino más bien limitativo, confuso y contradictorio. Si se me permite, para ilustrar mejor lo anterior, traer a cuento la expresión del profesor Nieto "el vino fuerte que se había preparado salió aguado de las Cortes y terminó convirtiéndose en vinagre a la hora de su consumo".

Quedan por tanto excluidos del régimen de aplicación del Estatuto (LFTSE), por disposición expresa del artículo 8 los llamados "trabajadores de confianza" a los que alude el artículo 5º, los miembros del Ejército y Armada Nacional y de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el 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.

Esta exclusión se traduce en consecuencia en la existencia de regulaciones propias para el personal "excluido". En cuanto a los "trabajadores de confianza" carecen de un Estatuto, 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. Por su parte, el personal militar de la Defensa y Marina Nacional se encuentran sujetos a la regulación y disciplina propia de esos cuerpos castrenses. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano están regidos por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. El personal de vigilancia de establecimientos penitenciarios, cárceles, etc., cuenta también con su propia reglamentación, en tanto que aquellas personas que prestan sus servicios mediante contrato civil o pago de honorarios se encuentran obviamente sujetos al derecho civil.

En cuanto al régimen aplicable a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, no obstante lo expresado por el controvertido artículo 1º del Estatuto que los comprende dentro de su ámbito de aplicación, lo cierto es que no existe un criterio definido hasta la

fundadas en las necesidades de cada región, sin contrav...

tículo 115 constitucional (fracción IX) mediante el cual: "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". Esto significa que el citado precepto obliga a las legislaturas locales a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales pero sin contravenir lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

De la anterior descripción de la diversidad legislativa existente en la función pública mexicana se desprende como criterio unánime la necesidad imperiosa de su reforma, y en este sentido nos parece atinado destacar que si, en efecto, tal reforma es necesaria, las deficiencias esenciales que hoy se advierten en el régimen de personal de la Administración Pública Mexicana obedecen fundamentalmente a la defectuosa regulación de la materia, pero además al incumplimiento de las normas vigentes.

También es importante subrayar que muchas de las anomalías que hoy proclamamos como justo fundamento de que la reforma es urgente no son nuevas. Como se demuestra las ha habido siempre y hasta nos atreveríamos a afirmar que si hoy subsisten es en mayor proporción y desde luego en mayor perjuicio para el servicio público.

2. La Elaboración del Nuevo Estatuto: Principios Inspiradores.

La realidad más evidente, la que con mayor nitidez se nos aparece, es que la LFTSE ya ha cumplido su ciclo histórico como ley de la materia. En primer lugar porque este ordenamiento no se aplica directamente más que a un número reducido del personal que integra la Administración del Estado: los trabajadores de base. A esta causa debemos agregar otras muchas como la ausencia de un órgano que centralice y unifique todo lo referente a los funcionarios (tal como sucede en los países desarrollados), a la subsistencia del sistema del botín en los nombramientos y ceses de los funcionarios públicos, a los deficientes sistemas de formación y perfeccionamiento, a la desproporción entre los sueldos de los servidores públicos y quienes no lo son, a la nula política de ascensos en base al mérito y la capacidad de los aspirantes, a la falta de

profesionalismo de los funcionarios, a su escasa dedicación, a la lealtad personal y partidista, a la falta de neutralidad de la administración, etc.

Todo ello crea en nosotros un estado de opinión favorable para apoyar la reforma y puesta al día de la profusa legislación existente, que debe ser sustituida por un sistema coherente y único, ágil, moderno, eficaz y justo.

El objetivo preeminente en cualquier movimiento de reforma es el aumento de la eficacia de la Administración, el cual, es preciso recordar constituye una tarea prácticamente ilusoria si no se apoya en los propios funcionarios que la sirven. Un planteamiento nuevo de nuestra Administración que tenga como meta su perfeccionamiento y modernización ha de partir por tanto del mejoramiento efectivo de los funcionarios, y su expresión más caracterizada habrá de ser un nuevo Estatuto que sustituya al de 1963, cuyo ámbito de aplicación se ha visto progresivamente reducido y del que muchas de sus normas han perdido actualidad y vigencia.

El nuevo Estatuto debe recoger las mejores técnicas en materia de personal. Sacando de aquí y de allá, tomando alguna de las pocas cosas buenas que tiene el actual Estatuto, se podrá montar el esqueleto de un futuro Estatuto.

La elaboración de un Estatuto técnicamente aceptable no parece tarea excesivamente difícil. En los últimos años han visto la luz en otros países algunas leyes generales de funcionarios que contienen numerosos principios válidos para nuestro país, tal es el caso de los Estados Unidos, que publicó en 1978 la Civil Service Reforma Act que sustituyó a la antigua Pendleton Act de 1883, o bien el francés con la importante reforma socialista de 1983 o el propio español de la Ley de Medidas de Agosto de 1984. Pero también parece evidente por la experiencia de esos países, que el éxito de una nueva Ley de Funcionarios dependerá, más que de su calidad técnica —que sería, eso sí requisito imprescindible—, de la voluntad que se pusiese en su aplicación, venciendo las resistencias que se opondrían al intento de imponer mayor orden y claridad a nuestro actual régimen de funcionarios.

Nunca como ahora se advierte una sensación de verdadero caos: por un lado existen una multitud de funcionarios que han ingresado a la Administración sin ninguna prueba, como no fuera la de la lealtad y la obediencia a quien les designa, y por el otro una retribución de la mayor parte de ellos desequilibrada cuando no insatisfactoria. Urge por todo ello acu-

dir en auxilio de los males advertidos para remediarlos, con lo cual afianzaremos la estructura de la Administración y contribuiremos al mejor desenvolvimiento de los servicios públicos.

El Estatuto debe tener un claro propósito homogeneizador que tienda precisamente a alcanzar el objetivo de estructurar una función pública homogénea, compacta y sin diferencias entre los diversos colectivos que la integran. La meta última es implantar una normativa común e igual sin perjuicio de excepciones que sólo se aceptan en base a circunstancias coyunturales o razones de fondo muy contrastadas.

En definitiva, lo que se pretende es que todas las Administraciones públicas, incluidas la de los Estados y sus Municipios, tengan la misma norma aplicable a los funcionarios públicos, en evitación de singularidades discriminatorias que perjudiquen o minusvaloren a los servidores públicos.

3. Contenido del Estatuto

Para elaborar el contenido de un nuevo Estatuto, es preciso enfocarlo desde extremos diferentes y complementarios entre sí. No bastará por tanto, una aproximación meramente jurídica, sino que debemos pertrecharnos de conocimientos en el campo de la Sociología, de las Relaciones Laborales, de la Economía, de la Ciencia de la Administración.

El Estatuto en consecuencia deberá contener principios sólidos, para lo cual es preciso hacer en principio cuatro cosas: primero, instrumentar mecanismos de acceso a la Administración basados en el principio del mérito y la capacidad; segundo, ofrecer a los funcionarios la posibilidad de una buena carrera; tercero, dotarlos de una retribución suficiente; y cuarto, establecer la inamovilidad para los funcionarios de carrera. Con estos cuatro principios la función pública se rodeará de una consideración social que anime a las personas de calidad intelectual a desear y conseguir los puestos públicos. De otra suerte la función pública seguirá siendo refugio de amistades y partidos, cuando no de incapaces y mediocres. En definitiva el Estatuto en grandes líneas deberá desarrollarse con base en las siguientes materias:

A) Ambito de aplicación

En principio, el ámbito de aplicación de un nuevo Estatuto deberá extenderse a la totalidad de los funcionarios civiles

de los Poderes de la Unión, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y del Gobierno del Distrito Federal. De igual forma ampliar su aplicación a los miembros del servicio exterior mexicano y al personal civil de las Secretarías de la Defensa y Marina Nacionales.

Al hablar de la totalidad de los funcionarios civiles del Estado, lo hacemos ya en base a la propuesta de desaparición de la injustificada distinción hasta hoy existente entre trabajadores de confianza y trabajadores de base.

B) Coordinación y Dirección

Una de las razones principales del fracaso del Estatuto de 1963 (LFTSE) ha sido sin duda la inexistencia de un órgano que aplicase 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 órgano de nivel Secretaría de Estado, responsable de la aplicación uniforme de los principios sobre la materia.

Bajo la dirección de este órgano, contaríamos además con otros dos nuevos órganos de coordinación: El Consejo Superior de la Función Pública, y el Consejo de Coordinación de la Función Pública del Estado con las entidades federativas y sus municipios.

En el nuevo Estatuto por tanto deberán quedar establecidos los nuevos derroteros por los que discurrirá nuestra política de personal: centralización en una Secretaría de Estado para la Función Pública, sincronización de las normas sobre la materia y la adopción de medidas en los diferentes niveles de Gobierno por medio del doble engranaje de los órganos colegiados señalados, paralelismo entre las normas aplicables a los funcionarios del Estado y las aplicables a los funcionarios de las entidades federativas y sus municipios, etc.

C) Selección e Ingreso

El Estatuto deberá contener nuevos principios para la selección de los funcionarios públicos, basados fundamentalmente en los principios de mérito y capacidad vigentes en los países desarrollados. Estos principios deberán traducirse en sistemas objetivos de selección como la oposición, el concurso o el concurso oposición.

D) Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa

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 del funcionario al servicio del Estado, el inadecuado sistema de análisis de puestos que incide negativamente en el reclutamiento, en la selección, promoción, evaluación de desempeño y capacitación, los sistemas escalafonarios deficientes que desvirtúan el espíritu de la ley, etc. Sobre el particular, si bien podemos apuntar que los últimos Gobiernos han establecido un nuevo Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal que pretende garantizar el que las vacantes sean ocupadas por los trabajadores más aptos, ha olvidado señalar los criterios objetivos para acceder a ellos, por lo que subsiste un sui-géneris sistema de despojos, que atiende para la provisión más que a la capacidad y los méritos del aspirante, al vaivén político del momento o la militancia partidista. En definitiva, el Presidente marca el inicio de toda carrera, su marcha ascendente y también en consecuencia el final de la misma.

Por contra, el Estatuto debe introducir como sistema normal de provisión el concurso de méritos, y por excepción el de la libre designación, destinando este último para los puestos de trabajo que por la naturaleza de su contenido haga recomendable esta forma de provisión.

E) Sistema de estructuración de la Función Pública

El Estatuto deberá igualmente hacer referencia clara al sistema de ordenación que se adoptará en el nuevo régimen jurídico de la Función Pública Mexicana.

En el estado actual del tema, el legislador de 1963 adoptó un sistema híbrido. Por una parte optó por el sistema de carrera para el colectivo de los trabajadores de base y por la otra por el sistema de empleo para el colectivo de los trabajadores de confianza.

Ahora bien, en razón de la nueva clasificación de los funcionarios públicos que proponemos, parece aconsejable que el nuevo Estatuto haciendo gala de una depurada técnica jurídica introduzca correctivos en el sentido de clarificar al máximo la ordenación funcionarial, que bien puede seguir montada con base en un modelo mixto.

F) Formación y perfeccionamiento

Como órgano de formación y perfeccionamiento, parece aconsejable con base en las experiencias comparadas extranjeras, encomendar al actual INAP dicha materia en el ámbito de la Administración central y a los Institutos de Administración Pública de los Estados en las entidades federativas y sus municipios.

Dichos Institutos tendrán a su cargo, por un lado la función de completar la formación de los aspirantes a funcionarios directivos o ejecutivos y por otra, desarrollar cursos de especialización y perfeccionamiento con carácter voluntario u obligatorio para toda clase de funcionarios.

En consecuencia, el nuevo Estatuto deberá diseñar las grandes líneas bajo las cuales los órganos responsables aludidos lleven a cabo la política de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos mexicanos.

G) Los derechos de los funcionarios públicos

En la actualidad la LFTSE dedica su título II a consagrar los derechos y obligaciones de los trabajadores de base. El nuevo Estatuto tendrá en consecuencia que abordar de manera sistemática y coherente muchos de los derechos y obligaciones ya consagrados en la LFTSE, incorporando al nuevo régimen jurídico por una parte a los trabajadores de confianza, poniendo así fin a una de las principales lagunas de la actual normativa y por la otra las nuevas obligaciones de los servidores públicos en su conjunto, contenidas en la LFRSP (art. 47).

En definitiva en el nuevo Estatuto se deberán contemplar entre otros los siguientes derechos:

H) Derecho a la inamovilidad o estabilidad

En la nueva Ley General de Funcionarios resulta imprescindible consagrar la inamovilidad o estabilidad en el cargo para los funcionarios de carrera, no haciendo caso ya a la actual clasificación, separando claramente los límites entre la política y la administración.

En la actualidad, este derecho sólo opera en favor de los trabajadores de base, un colectivo reducido dentro de la in-

mensa masa funcionarial mexicana. En consecuencia el reconocimiento de este derecho para el conjunto de los funcionarios ha de consistir en el derecho del funcionario al mantenimiento de la relación de servicio, misma que sólo podría romperse en los supuestos establecidos en el propio Estatuto, previo un procedimiento que ofrezca garantía de audiencia y defensa.

I) Derecho de la carrera

Uno de los temas capitales que habrá de abordar el nuevo Estatuto es el de la carrera administrativa. Mientras ésta no se implante con carácter general en nuestras administraciones, el funcionario mexicano se verá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cual, con arreglo a sus propios méritos y capacidades, pueda ocupar mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico.

A nuestro juicio, la carrera administrativa ha de estar abierta a todos los funcionarios cualquiera que sea su nivel, debe tener un carácter progresivo, de manera que el funcionario vaya ascendiendo de categorías o niveles, ha de aceptarse la idea de la irreversibilidad, de manera que el funcionario que asciende no pueda luego ser descendido o rebajado; el ascenso ha de apoyarse en criterios objetivos que eliminen por una parte la libre designación aplicada hoy en día para la generalidad de los casos y por la otra ha de conjugar ponderadamente los méritos, la antiguedad y otros aspectos a valorar y por último tiene que abarcar toda la escala o jerarquía administrativa a fin de que el funcionario llegue por la vía profesional y no por la política a los cargos más altos de la jerarquía administrativa.

J) Derechos económicos (remuneración)

El tema de las retribuciones es otro de los grandes temas que habrá de contemplar el nuevo Estatuto. En la actualidad, el sistema retributivo es injusto, es complicado, es clandestino, es impuesto y no negociado, desigual para unos colectivos respecto de otros y como consecuencia de todo lo anterior carece de lógica interna.

En razón de todo ello, sería recomendable que el nuevo Estatuto en cuanto a este tema se refiere se base en las si-

guientes orientaciones: una, debe ser unitario para todos los funcionarios, por lo que no deberá aceptar ni discriminaciones ni privilegios; dos, debe asegurar el cumplimiento de tres principios básicos: el de la publicidad, el de la transparencia y el de la negociación; tercero, habrá de simplificarse al máximo; y cuarta deberá ajustarse a las pautas de la política salarial general del país.

K) Derechos al descanso (permisos y licencias)

En cuanto a este tema, se puede decir que ésta es una de las cuestiones sujetas hoy en día a altos índices de discrecionalidad por parte de los niveles superiores. La LFTSE no aborda el tema con el rigor que el caso amerita, ya que sólo contempla en su artículo 45 las causas de suspensión temporal de la relación de trabajo, pero no contiene precepto alguno que exprese cómo operan las situaciones, los permisos y las licencias. En algunos casos, la laguna es subsanada por los reglamentos de condiciones generales de trabajo de las dependencias, en otros cada dependencia actúa por su cuenta y riesgo. En todo caso la materia debe legalizarse consagrando el Estatuto los principios que deberán regir sobre el particular.

L) Derecho a premios, honores y consideraciones

Sobre el particular, una ley específica (la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas D.O.F. de 31 de diciembre de 1975) regula estos derechos para los funcionarios públicos mexicanos, que desempeñen sus labores con honradez, diligencia, constancia, etc. En ese sentido por tanto el Estatuto podría limitarse a señalar tales derechos, remitiendo para su desarrollo a la citada ley.

LL) Derecho a la seguridad social

En cuanto a este derecho se refiere nos encontramos ante uno de los temas más desarrollados por nuestros legisladores. La propia Constitución General de la República establece las bases mínimas sobre las cuales se organizará la seguridad social. (Art. 123 apdo. B fracción XII, incisos a), b), c), d), e), f).

Al respecto, la propia Constitución ha insistido en que la seguridad social se otorgará de acuerdo con las bases mínimas consagradas en dicho precepto constitucional, pudiendo por lo tanto una ley ordinaria ampliar estas prestaciones en beneficio de los servidores públicos. (El artículo 3o. de la LISSSTE enumera las prestaciones a que tienen derecho los servidores públicos).

Así las cosas, resulta no obstante oportuno que el Estatuto sistemátice este derecho especificando claramente las prestaciones que en este campo gozan los servidores públicos.

M) El derecho a sindicación y huelga

En el estado actual del tema dada la actual clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, nuestro sistema sólo reconoce este derecho para el colectivo de los trabajadores de base.

En el Estatuto por tanto, una vez adoptada la nueva clasificación de los servidores públicos, debe incorporarse el reconocimiento de este derecho para el conjunto de los funcionarios profesionales.

N) El Régimen de Responsabilidades y el Régimen Disciplinario

Tanto la regulación de las responsabilidades como el régimen disciplinario de los funcionarios públicos en México, han tenido una evolución reciente en los últimos años.

Hace nueve años fue promulgada la LFRSP que como su nombre indica es la disposición jurídica que establece el régimen de responsabilidades en la función pública mexicana. Su campo de aplicación comprende según el artículo 1º los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial.

Dos aspectos debemos resaltar de la actual LFRSP, de una parte el concerniente al juicio político y del otro las responsabilidades administrativas.

Sin pretender agotar la exposición —ni mucho menos— de estos dos aspectos que desarrolla la actual LFRSP, dire-

mos que el juicio político es un procedimiento que puede ser utilizado contra los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional (todos ellos personal de carácter político) cuando sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos (por ejemplo: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, la usurpación de atribuciones, etc.). En este sentido cabe señalar que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia sólo podrán ser sujetos de este juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por cuanto a las responsabilidades administrativas, la LFRSP establece que los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones serán sancionados por falta administrativa que puede consistir en: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Art. 53 LFRSP).

En consecuencia, en el estado actual de cosas, el nuevo Estatuto en este campo podría limitarse exclusivamente a agrupar las ideas-marco sobre estas materias en su texto articulado, sin perjuicio de respetar en lo general la normativa ya vigente. Lo que sí debe incorporar el nuevo Estatuto a su contenido lo es la regulación de la responsabilidad civil de los servidores públicos, aspecto éste que ha quedado absolutamente olvidado por los estudiosos de la función pública mexicana.

Al respecto, por citar tan sólo un ejemplo, tenemos que en España del daño producido responde siempre la Administración, pero en caso de dolo o culpa grave del funcionario en la comisión del mismo, la Administración puede ejercitar una acción de regreso contra el funcionario culpable, si se ha visto obligada a indemnizar al perjudicado.

O) Incompatibilidades

El Estado deberá introducir asimismo lineamientos de carácter general sobre este tema, que permitan en el futuro a

través de una ley desarrollar el marco de un régimen de incompatibilidades para nuestros funcionarios públicos.

El tema es —a no dudarlo— de una importancia vital. Algunos autores como Bielsa con el que coincidimos plenamente señala que "las incompatibilidades suelen ser la piedra de toque de la moral gubernativa, tanto desde el punto de vista moral como el económico", por lo cual no dudamos en afirmar que el cuadro de incompatibilidades de cualquier burocracia, su grado de rigor y su nivel de efectividad, pueden ser tomados como uno de los índices más significativos para decidir la salvación o la condena de una Administración Pública.

Sobre el particular, en el transcurso del último Gobierno, se ha venido hablando ampliamente del tema, pero en realidad han sido escasas las acciones llevadas a cabo. Incluso se ha insistido más en las "incompatibilidades políticas" que en las "administrativas" que han quedado absolutamente olvidadas, no siendo abordadas por legislación alguna.

Por ello, en el nuevo Estatuto el régimen de incompatibilidades habrá de ser extremado hasta los límites más extensos posibles. El ideal por tanto está en conseguir una burocracia dedicada en plenitud al servicio público, remunerada con dignidad y uniempleada en el Estado.

A través de un régimen de incompatibilidades estricto, que deberá diseñar el nuevo Estatuto e impulsar la posterior promulgación de una ley sobre la materia, se logrará terminar con uno de los "cáncers" de nuestra función pública: el pluriempleo.

No es posible ya seguir consintiendo que los funcionarios se distraigan de sus quehaceres profesionales, dando la impresión de que su ocupación pública es meramente marginal, lo que les permite dedicarse a otros menesteres más o menos sustantivos, eso al fin y al cabo es lo de menos.

En este sentido alguna de las líneas que deberá contemplar el nuevo Estatuto sobre el tema, lo podría ser por ejemplo el principio de que sólo se puede desempeñar un puesto de trabajo en las Administraciones Públicas (Federal, Estatal y Municipal), sin más excepciones que las que demande el propio servicio público. En otras palabras, lo que deberá regularse es que el personal al servicio de determinada Administración Pública no puede compatibilizar sus actividades con el desempeño de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos que se

prevean en el propio Estatuto. De igual manera la nueva normativa funcionarial deberá establecer de la mano de lo anterior, una estricta regulación que impida percibir más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas Federal, Estatal y Municipal, incluyendo por supuesto al de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

También en ese orden de ideas, sería sumamente recomendable que el nuevo Estatuto estableciera el principio de que el desempeño de un puesto de trabajo en cualquiera de los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) incluyendo los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos sea incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad pública o privada que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de las tareas que se desprendan de su puesto de trabajo, o comprometer su imparcialidad o independencia.

P) Funcionarios y personal excluido de su ámbito de aplicación

Puede decirse hoy en día que en realidad son pocos los funcionarios que se encuentran sometidos a la legislación del Estatuto de 1963. (En concreto sólo los trabajadores de base).

De tal que de la enumeración de funcionarios realizada con anterioridad, se desprende asimismo la relación del personal que quedaría excluido de su aplicación. Dichos funcionarios no son otros que el personal militar de la Secretaría de la Defensa y Marina Nacionales, así como los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado (policía, bomberos, etc.) para quienes debería mantenerse una normativa especial propia de las características de dichos Institutos o agrupaciones.

Sobre este punto, dado que las recomendaciones formuladas integran en el ámbito de aplicación del nuevo Estatuto a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, sería necesario modificar la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B para hacer desaparecer la referencia en la misma a los miembros del Servicio Exterior Mexicano. La fracción referida podría quedar redactada de la siguiente manera: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, se regirán por sus propias leyes".

Por su parte, el personal funcionario de las entidades federativas y sus municipios, quedaría sometido al Estatuto que

promulgarían al efecto las legislaturas de los Estados, que a su vez no podrá contravenir ni la Constitución Federal ni las leyes reglamentarias de la materia, que serán la base para el desarrollo de la legislación funcionarial en los mencionados niveles de Gobierno.

Por lo que hace al personal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, así como otros organismos similares a los anteriores que tengan a su cargo funciones de servicios públicos, ya hemos dicho en su momento que dicho personal en razón de lo establecido por el propio texto constitucional (art. 123 fracción XXXI, apto. A) debe quedar regulado como hasta ahora por dicho apartado A y en consecuencia sujeto al ámbito de aplicación de la LFT. En otras palabras este colectivo de personas deben ser consideradas personal laboral.

4. Homogeneización de la Función Pública de la Federación y la de las Entidades Federativas y sus Municipios.

Ya hemos insistido en otro momento que una de las ideas-fuerza del nuevo Estatuto para los funcionarios públicos mexicanos debe ser su clara tendencia homogeneizadora que tienda hacia la estructuración de una función pública compacta y sin diferencias notorias para los diversos colectivos que conforman nuestra Administración Pública.

En las siguientes líneas es nuestro propósito analizar la viabilidad jurídica que tal empeño tiene, intentando en su caso formular aquellas sugerencias que nos acerquen a una normativa lo más unitaria posible que regule sin diferencias sensibles tanto a unos como a otros colectivos funcionariales.

4.1 Posibilidades de la fórmula: Legislación Básica y Legislación de Desarrollo

En relación con el tema el interés general exige que nos inclinemos a pensar en una regulación unitaria para el conjunto del Estado, regulación que como ha señalado MUÑOZ MACHADO para España, no tiene por qué agotar el tratamiento normativo de la materia, sino contener las prescripciones más generales: lo importante es que se asegure la uniformidad.

En el estado actual de cosas, el artículo 123 apartado B constitucional que puede ser considerado como el principio vertebrador a partir del cual se configura todo nuestro sistema de función pública, sólo comprende algunos de los muchos

aspectos de la relación funcionarial tales como sus derechos mínimos, que se establecen al mismo nivel que los laborales pero no dice nada en relación con otros aspectos jurídicos tales como la definición del concepto de funcionario, situaciones administrativas, potestad disciplinaria, etc. Incluso sería deseable que se estableciesen como bases comunes para todos los funcionarios no sólo estas materias de régimen jurídico en sentido estricto, sino también otras, como el sistema de ordenación de la función pública, el régimen de carrera, los ascensos, etc. Ello nos permitirá diseñar un modelo unitario de función pública para todo el Estado. Nunca como ahora el interés general ha exigido que para la función pública exista una regulación unitaria para el conjunto del Estado. Lo deseable sería establecer en una legislación básica una regulación uniforme de vigencia común en toda la República, con lo que se aseguraría un común denominador normativo, a partir del cual las entidades federativas puedan establecer las peculiaridades propias dentro del marco que la Constitución Federal y la propia le atribuyen sobre la materia.

En estas condiciones, lo primero sería identificar la competencia estatal con la fijación al modo español de "principios o criterios básicos", para que posteriormente el nuevo Estatuto definiese como principios o criterios básicos aplicables a los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) los referentes a órganos superiores, dotaciones presupuestarias, relaciones de puestos de trabajo, oferta de empleo público, selección de personal, provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa, estructura de la función pública, ordenación de los funcionarios, remuneraciones, situaciones, etc.

Así las cosas, una vez fijados estos "principios o criterios básicos", se aseguraría la uniformidad, dada la unificación normativa que implica una legislación básica estatal. El primer paso en consecuencia lo constituiría la elaboración del nuevo Estatuto jurídico para los funcionarios de la Federación, que vendría a significar junto con la normativa constitucional el punto de partida a partir del cual las entidades federativas promulgarían sus correspondientes leyes de desarrollo sobre la materia. Estas leyes de desarrollo se basarían por tanto "en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Ahora bien, en la actualidad cabe la posibilidad para los poderes reformadores locales de resolver sobre su sujeción

al apartado A o al B o bien a un dispositivo mixto. Con la finalidad de consolidar la referida legislación básica de la Federación en las entidades federativas y sus municipios, pudiera contemplarse la vía de los Convenios de Coordinación cuyo uso entre Estados federados y sus Municipios ha dado buenos resultados. En ese orden de cosas por tanto es recomendable pensar en una eventual adición al texto constitucional en el sentido de establecer expresamente la posibilidad de que el ejecutivo federal y los gobernadores estén facultados para celebrar convenios del alcance político, económico y jurídico del Convenio Unico de Coordinación.

La concertación de este tipo de Convenios de Coordinación entre la federación y las entidades federativas limitaría la posibilidad aludida de los poderes reformadores locales sobre la sujeción a uno u otro apartado. Por tanto en dichos Convenios se convendría dado el caso la sujeción al apartado B y sus disposiciones reglamentarias, encabezadas por el nuevo Estatuto General de Funcionarios, con lo que quedaría plenamente garantizado la uniformidad.

Sobre el particular, no está por demás traer a cuento que en caso de controversias surgidas con motivo de la interpretación de dichos Convenios, se estará a la solución que consagra el artículo 44 de la Ley de Planeación "el Ejecutivo Federal, en los Convenios de Coordinación que suscriba con los Gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio Convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven".

Finalmente, es necesario indicar que paralelamente a la expedición del Estatuto, se deberán expedir reglamentos que desarrollen normas contempladas en la referida ley. Complementarían por tanto el desarrollo normativo de la materia los correspondientes reglamentos de ingreso, de provisión de puestos, de formación y perfeccionamiento, de situaciones administrativas, etc.

4.2 El Artículo 115 fracción IX constitucional.

Uno de los avances más importantes que sobre la materia ha introducido recientemente el legislador lo es sin duda el precepto arriba citado. La adición en cuestión ha venido a allanar un tanto el camino que ha de conducirnos a la unifor-

midad legislativa. La referida disposición señala 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 el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

El anterior artículo obliga por tanto a las legislaturas de los Estados a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales pero sin contravenir lo dispuesto por el Artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias.

La reforma hecha por el legislador abre en consecuencia la posibilidad para resolver la diversidad legislativa existente en las entidades federativas y municipios. Restaría tan sólo la voluntad del legislador estatal para expedir las leyes de la materia en consonancia con las bases contenidas tanto en el Artículo 123 constitucional como en el Nuevo Estatuto General de Funcionarios.

4.3 Organos de Coordinación

El nuevo Estatuto deberá abordar con la seriedad debida lo referente a los órganos superiores de la Función Pública. La creación de los órganos como el Consejo Superior de la Función Pública y el Consejo Superior de la Función Pública con las Entidades Federativas y sus Municipios, es altamente recomendable para asegurar la coordinación del sistema. Ambos órganos con competencias parecidas: en tanto que el primero se constituiría como un órgano de coordinación y consulta de la política general de la Función Pública del Estado en su conjunto, encargado de proponer las medidas que sean precisas para ejecutar lo establecido en las bases de la materia, el segundo sería el encargado más concretamente de coordinar la política del personal del Gobierno Federal con la de las Entidades Federativas y sus Municipios.

4.4 La posibilidad de la movilidad

La uniformidad y unidad del sistema mexicano de Función Pública que hemos venido propugnando podría rematarse con la implantación de la regla de la movilidad de los colectivos de personal. En una primera fase podría darse entre

los funcionarios de las Entidades Federativas y sus Municipios. Esto significaría que los funcionarios municipales podrían desempeñar puestos de trabajo en otros Ayuntamientos distintos de los de su procedencia o bien en las propias Entidades Federativas.

De la misma manera los funcionarios de las Entidades Federativas podrían ocupar puestos de trabajo en los Ayuntamientos pertenecientes a las Entidades Federativas de que se trate.

Confiamos pues, en que estas ideas puedan despertar inquietudes y afanes hacia la reforma del Estatuto, tan aplazada como necesaria.

TRADICION Y PERSPECTIVAS DE LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO [1]

De acuerdo con las normas de cortesía, quiero iniciar mis palabras agradeciendo la gentileza de las autoridades del Instituto Estatal de Administración Pública de Nuevo León, quienes han tenido la inmerecida deferencia de invitarme a este encuentro con todos ustedes. No quisiera yo, que mi intervención tuviera la aureola de una disertación magistral, sino más bien me importaría que apareciera rodeada de la limpia cordialidad que debe caracterizar los contactos entre personas que participan de idénticas inquietudes y protagonizan similares aspiraciones.

Mi propósito, por tanto, despojado de toda connotación partidista, no es otro que el de reflexionar con voz crítica, pero al mismo tiempo dialogante sobre temas que están puestos sobre el tapete de la vida mexicana: y que, además de interesar por razones obvias a los ciudadanos de este país, afectan directamente a quienes somos funcionarios públicos, trabajadores de la Administración, personal al servicio de los entes públicos, etc., que con toda esa variada terminología, se cobija hoy a más de tres millones quinientas mil personas que realizamos de alguna forma, actividades públicas.

Me parece que la solicitud que se me ha hecho para que hable esta tarde ante ustedes, en torno a temas estrechamente vinculados con la Función Pública en general y con la Función Pública Mexicana en particular, responde a algunas motivaciones que me permito identificar en la forma siguiente:

---

(1) Conferencia pronunciada en la Biblioteca del Congreso del Estado de Nuevo León. Monterrey, N.L., 24 de febrero de 1989, a invitación del Instituto Estatal de Administración Pública de Nuevo León.

A) Hay en nuestro país, en los actuales momentos, un deseo difuso pero evidente por parte de los funcionarios públicos de conocer en qué consistirá para ellos la modernización administrativa, o dicho en otros términos la política moderna, que está llevando a cabo el Gobierno Salinista.

Como en todos los cambios que se desencadenan en las grandes organizaciones, los primeros pasos son siempre de inquietud, de desconcierto, hasta de desasosiego por parte de quienes se sienten destinatarios directos de las transformaciones introducidas o a introducir. Si a esta circunstancia, común a cualquier proceso reformador, le añadimos la de que el tema de la burocracia es ciertamente complejo, polémicamente ensalzado por unos y atacado por otros, se comprende que los funcionarios nos preocupemos por buscar un poco de luz, que en lo posible, rompa las obscuridades e incertidumbres que se ciernen sobre nosotros.

B) Con referencia al estado actual de nuestra Función Pública, que ahora nos interesa más, creo que la situación se presenta singularmente preocupante. Mi impresión personal, contrastada con muchos funcionarios de todas categorías y niveles, es que, en torno a la burocracia, existe un clima de desconocimiento y desorientación que coloca a veces, en posiciones difíciles, a quienes, desde su condición de servidores públicos sufren a diario las incidencias de una Administración cada vez menos eficiente, al tiempo que provoca en ellos el inevitable alarmismo en torno a cuestiones tan de moda como son las ofertas de empleo público, la libre designación, la ausencia de estabilidad, la promoción profesional, el cambio de situaciones administrativas, la seguridad social y sobre todo, el régimen retributivo.

C) En cuanto a mi presencia aquí, pienso que se justifica tan sólo por el hecho de que quien les dirige la palabra, es un funcionario público, con una específica vocación hacia la problemática de la Función Pública, a la que he dedicado un buen número de esfuerzos, reflexiones y trabajos. Si a esto le unimos mi condición bifronte de funcionario en activo y de investigador —en excedencia voluntaria—, se habrá completado el cuadro de motivaciones determinantes de esta charla, a la que intento traer con la benevolencia de todos ustedes, el reducido arsenal de mis conocimientos, de mis experiencias, de mis preocupaciones, con el exclusivo fin de que todos ellos sean luz para sus nebulosidades, guía para sus decisiones y,

sobre todo, aliento para superar la delicada coyuntura que hoy atravesamos los funcionarios mexicanos.

Así las cosas, dada la envergadura de la temática a tratar es oportuno que adoptemos una sistemática ordenadora que contribuya adecuadamente a abarcar todos los aspectos de la Función Pública. En este sentido, no resulta fácil hacer un catálogo de los problemas de fondo, porque en realidad lo que se encuentra en crisis es la totalidad del sistema.

De entrada no omitimos señalar que la situación del funcionariado, menospreciado por la sociedad y olvidado por el Estado, desde hace años, bien puede calificarse como desesperante y, en ocasiones hasta de insoportable para los propios interesados y para la sociedad mexicana.

En efecto, los funcionarios hemos vivido y seguimos viviendo, inmersos en una gran crisis de identidad que yo me he atrevido a calificar, de palabra y por escrito, de auténtica degradación. No hay más que volver la mirada hacia atrás para contemplar el panorama de una Función Pública superfragmentada e impermeable en los diversos conjuntos que la integran: con niveles bajísimos de productividad y rendimiento, politizada al máximo hasta en los niveles más minúsculos e insignificantes, conformada de manera irracional y desequilibrada en la distribución de sus puestos de trabajo: frustrada en muchos de sus miembros, que vienen arrastrando un sentimiento grave de desmoralización profesional; y en definitiva, desfasada en sus perfiles básicos tanto del propio Sistema Político en el que se inscribe como del marco de una sociedad como la mexicana, cada día más dinamizada y cambiante en sus modos y creencias.

Este estado de cosas, cuyas raíces se hunden en los años iniciales de la post-revolución y cuya gravedad real es hoy evidente a todas luces, se dimensiona todavía más porque con el régimen político surgido después de las elecciones del 6 de julio, se han abierto nuevas vías de crítica política y social, los ciudadanos se sensibilizan más ante el cúmulo de fallos y disfuncionalidades del aparato administrativo y burocrático, se han consolidado también nuevas alternativas ideológicas de derecha y de izquierda que manifiestan su disconformidad con el funcionamiento de la Administración Pública.

Dicho todo lo anterior, parece conveniente que al menos enumeremos los problemas que a nuestro juicio más han de-

terminado la aceleración del proceso de deterioro antes mencionado y más lo han agudizado. He aquí algunos de los más importantes: ausencia de una política nacional sobre la materia, carencia de un sistema normativo unificador del sistema, falta de un organismo rector de la Función Pública, con lo que existe indefinición y superposición en las atribuciones y funciones que desempeñan los organismos con competencia actual en la materia, 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.

Así las cosas, lo primero que se advierte son las omnímodas facultades presidenciales en el nombramiento y remoción de un gran número de servidores públicos, hecho al que hay que aunar, el débil grado de institucionalización de la Función Pública Mexicana, que impide la cristalización de unos esquemas orgánicos desde los cuales se lleve a cabo una política de personal coherente y unitaria. La situación, desconcertante desde cualquier ángulo que se mire, es que un colectivo de servidores públicos que pueden cifrarse en la Administración en su conjunto en 3'500,000 personas carezca de un dispositivo rector con competencia sobre todos ellos. La situación es sin paliativos, gravísima. En este aspecto tan sólo cabe hablar de determinados órganos (SPP, DGSC, CISC CRHGF) cuyo repertorio de atribuciones está legalmente muy limitado cuando no superpuesto. Especialmente hay que decir por lo que toca a la SPP, que sus facultades no suponen ni mucho menos la existencia de una organización unitaria en materia de personal, puesto que ni decide sobre la Administración Estatal y ni siquiera su incidencia es plena sobre la Administración Central y en ese sentido hay que señalar también que su actividad se polariza hacia la gestión de presupuestos y apenas si ejerce competencias sobre el gran colectivo funcionarial.

Lo que se quiere por tanto es resaltar que el enorme contingente burocrático de México no tiene sobre sí una organi-

zación debidamente formalizada y escalonada, desde la cual se pueda concebir, ejecutar e impulsar una política de personal debidamente homogeneizada y contrastada, o cuando menos una política funcionarial digna de tal nombre.

Un segundo problema a resolver es el relativo al actual Estatuto funcionarial. En esta tarea todos reconocen la urgencia que requiere el diseño de un marco jurídico renovado y actualizado que configure una nueva Función Pública, pero también todos reconocen que los obstáculos que se alzan en el camino son difíciles de vencer y que la tarea va a resultar costosa, comprometida y difícil. Sobre el particular más de veintiocho años de vigencia han terminado por demostrarnos con nitidez la absoluta obsolescencia de la LFTSE.

Un fenómeno tan sorprendente se debe sin duda, a causas múltiples y no sólo a una aislada. A mi entender, el nudo de la cuestión puede radicar quizá en el distanciamiento en gran parte injustificado en que se mueven los colectivos funcionariales seccionados en dos bloques: Uno, el de los trabajadores de base y dos, el de los trabajadores de confianza, esta distinción legalmente bendecida y consolidada en el Estatuto y en materia de personal llevada hasta sus últimas consecuencias ha ocasionado tradicionalmente un grave deterioro en la unidad de la Función Pública, cuya máxima expresión lo constituye quizá el desigual reconocimiento de la estabilidad, lo que a su vez ha obstruido invariablemente el surgimiento de un nuevo Estatuto, cuyas características principales habrán de ser la generalidad y la amplitud. En otras palabras, el camino a seguir y a culminar es el de conseguir que desaparezcan los residuos tradicionales que han servido para trazar una escisión entre los trabajadores de base y de confianza, afán que no se logrará proclamando un antagonismo entre ambos sino postulando su asimilación en un solo bloque de funcionarios de carrera, todo ello servirá para reducir el particularismo de nuestra Función Pública y su negativa originalidad.

Incluso más, por lo que hace a una parcela capital de la Función Pública Mexicana integrada por los funcionarios de las Entidades Federativas y sus Municipios, reclamamos una sincronización, con base en una legislación básica aplicable a todos los colectivos funcionariales. Sin duda, la larga lista de desigualdades en ocasiones espectaculares entre los diferentes niveles de Gobierno, refuerza notablemente nuestro deseo por sincronizar. Y sin que se nos olvide mencionar como cau-

sa de lo anterior, uno de los fenómenos más peculiares del funcionario mexicano, como es la discriminación entre los funcionarios "federales" y los "estatales" y de éstos hacia los "municipales", una prueba más de que la sincronización que clamamos brilla por su ausencia.

De igual modo, por lo que hace a otro sector de nuestra Función Pública formado por los trabajadores de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, recomendamos que su inserción en la Administración termine por laboralizarse hasta sus últimas consecuencias, en el sentido de que las condiciones que están vigentes en el sector privado les sea íntegramente aplicadas, en atención a lo expresado en ese mismo sentido por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional. Conviene dejar claro que eso no significa degradación alguna. Antes al contrario, en el futuro marcharemos hacia una homologación social y profesional tanto del personal del sector público como del privado, de manera que ambos deberán estar presentes en la comunidad política mexicana sin más diferencias que las típicamente exigidas y reclamadas por el régimen legal de uno y otro. Por tanto la Función Pública por la que nos inclinamos debe primeramente renunciar a singularidades, privilegios y predominios que hoy ya resultan anacrónicos; y segundo, debe luchar por una homogeneización en cuestiones tan vitales como la selección, la formación, el perfeccionamiento, la provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa, órganos competentes, estructura, derechos y deberes, retribuciones, responsabilidades, etc.

En un orden lógico, la democratización de la burocracia mexicana debe arrancar de la mejora y adaptación a los signos de los tiempos de los cauces de acceso a la Función Pública y en la instrumentación actualizada de la selección de los aspirantes. En el actual estado de cosas, en nuestra Función Pública tanto la selección como la provisión se encuentran presas de un lado por la libre designación y de otro por el excesivo protagonismo sindical. Lo cual equivale a decir que se encuentran tergiversadas para favorecer a unos individuos en perjuicio de otros, en la que se practican discriminaciones y favoritismos que benefician a determinados grupos o personas y en la que se atiende a motivaciones muy distintas de las del mérito de cada sujeto. Dicho en otras palabras, tenemos una Función Pública antidemocrática y perjudicial pa-

ra la sociedad, máxime si recordamos que el Estado, como punto culminante de referencia social, es el primero que debe dar ejemplo a la hora de escoger a sus servidores, plegándose radicalmente a las exigencias de la igualdad de oportunidades para todos los aspirantes.

Los funcionarios, por su parte, tienen conciencia de esta situación y de que nada se hace por remediarla. La desmoralización es general, puede palparse. Lo nuevo quizá de estos años estriba en que a la protesta ha sucedido la resignación, a las ansias colectivas de reforma están siguiendo las reacciones individuales del peor signo. Ya no se oye el clamor vindicativo de contestación, sino el grito egoísta de "sálvese quien pueda", que es la expresión más triste de desesperanza. De saparecida la ilusión individual o corporativa, cada individuo pretende remediar su propio problema mediante la doble corrupción del desinterés por el servicio y el medro personal. Es la guerra de todos contra todos. El ciudadano es esquilmado sistemáticamente y nada consigue ya por los trámites legales, mientras que, puertas adentro, hay una lucha cerrada por prosperar al amparo de las influencias personales o políticas más descaradas.

Precisamente, uno de los problemas cuya resolución es urgente es el relativo a la configuración de mecanismos o técnicas de selección, quizá el problema de más difícil solución y que para nosotros ha resultado especialmente arduo, dado que la obtención de cambios relevantes en este campo ha demostrado ser un proceso difícil y complejo que involucra modificar correlaciones de intereses, actitudes, motivaciones y a veces múltiples resistencias. Por lo mismo, las ideas que se sostienen pueden ser tildadas de utópicas y contrarias a las líneas de nuestro singular presidencialismo. No obstante, no renuncio a sostenerlas con el escándalo que sea necesario.

Lo esencial, por tanto es proclamar a los cuatro vientos que la función pública ha de estar abierta a todos los ciudadanos y ha de mostrarse accesible a los que reúnan mejores cualidades y presenten los más decisivos méritos. La democratización, por tanto de nuestra Función Pública ha de basarse en dos principios fundamentales, cuales son el de la igualdad y el del mérito. Todo lo que no sea esto, es engañarse.

En la actualidad la inexistencia de estímulos sociales, profesionales y económicos en la carrera administrativa ha

abocado a los funcionarios al desinterés en el ejercicio de sus funciones, a descuidar hasta límites de desidia su formación profesional, y por desgracia en no pocos casos, a compensarse mediante la corrupción de la ausencia de reconocimientos efectivos a su eficacia. A los más dotados y a los más ambiciosos sólo les ha ofrecido la Administración el escape hacia los puestos políticos o hacia los mejor remunerados del sector privado.

En nuestras Secretarías y oficinas públicas gana igual el que trabaja mucho que el que trabaja poco o casi nada. Muchas veces se premia más la inercia o la pasividad que la creatividad o el dinamismo. No se cuida el perfeccionamiento del funcionario, ni se le incita para que actualice sus conocimientos o que renueve sus saberes profesionales. No se rastrea la eficacia en el servicio de los empleados públicos, ni se califica su nivel de cumplimiento en el trabajo que lleva a cabo. Se valoran más los títulos académicos que la experiencia, la amistad y la lealtad que la capacidad.

El camino hacia la democratización de la Función Pública Mexicana ha de pasar por tanto por el impulso de una adecuada promoción que permita el ascenso y el éxito profesional de los funcionarios más capacitados y mejor preparados. El Sistema de Méritos permitirá a los funcionarios gozar de una parte de estabilidad en sus cargos y de otra de la posibilidad de desarrollar una auténtica carrera administrativa.

A nivel de anécdota, y a mayor abundamiento sobre la disfuncionalidad de la Administración Pública, es importante comentar lo siguiente:

Demagógicamente suele reprocharse a los gobernantes lo que gastan en comer; y es cierto que la mejor clientela de los restaurantes de lujo son hombres públicos. Pero sería injusto acusarles de gula. Antes al contrario, es un modo de ampliar la jornada de trabajo a instantes que debieran estar reservados al descanso y a la convivencia familiar. Lo que sucede es que, cuando hay que tratar un tema con cierto espacio, visto que el resto del día ya está comprometido, se organiza una comida que garantiza dos horas sin interrupciones ni teléfonos. Lo malo es que en las comidas de trabajo ni se come ni se trabaja. Pero es seguro que las pocas deciciones que se toman y la escasa información útil que se recibe, es en torno a un mantel. El restaurante se ha convertido,

en definitiva, en la auténtica oficina, tal como describe Kafka en el Castillo en unas páginas de lúcida premonición.

En la oficina —por las visitas, reuniones y teléfonos— es imposible trabajar, por lo que, huyendo de ella, el gobernante tiene que refugiarse no sólo en los restaurantes, sino en los hoteles. Desde hace algún tiempo se ha comprobado que cuando un tema requiere un día entero de reflexión, hay que esconderse en un parador u hotel de lujo para celebrar una reunión prácticamente clandestina. Con la ventaja adicional de que puede hacerse en un fin de semana, ganando horas al calendario y perdiéndolas en salud y descanso.

Después de esta brevísima descripción de la vida cotidiana de un gobernante, en la que han asomado, por su propio peso, algunas llamativas disfunciones, resulta evidente la inutilidad de gran parte de cuanto se hace y la lamentable pérdida de su enorme esfuerzo, conste sin embargo, que aquí no se ha hecho una caricatura, sino descrito una realidad que puede verificarse con la agenda de la Secretaría Particular de un Director en la mano. Nadie que conozca la vida de nuestros Directores podrá desmentir lo que aquí se ha dicho y tal es, por lo demás, el tema número uno de sus lamentaciones.

El horario y el calendario de nuestros gobernantes son indicio, sino prueba, por sí mismos de la disfuncionalidad administrativa de México. No obstante, y a mayor abundamiento, conviene insistir en que este sistema de vida conduce necesariamente y por encima de las condiciones individuales —quizás extraordinarias— de los Directores, a secar las dos fuentes esenciales del Gobierno: la reflexión y las ideas como presupuestos de la acción.

A la hora de rematar ya mi larga exposición, no quisiera finalizar mis palabras sin esbozar unas cuantas conclusiones que, sobre materias tan resbaladizas y erráticas como las que han sido analizadas y que aún están incluso en el horno de su elaboración, sirvieran de cobertura formal y sistematizada a mis puntos de vista sobre los temas analizados esta tarde ante ustedes. No pretendo, ni mucho menos, aureolar mis posiciones de intocabilidad: antes al contrario, estoy abierto a un diálogo franco, rico y despejado de todo tipo de prejuicios; y que nos ayude a todos, en estos momentos tan cruciales para la Administración Pública y sus legiones de

servidores y empleados, a situarnos correctamente ante las cuestiones que se debaten en la actualidad.

A nuestro juicio, el "Problema de los Funcionarios" debe ser abordado a la luz de, entre otras, las siguientes ideas:

1. Renuncia a la ingenua conclusión de que sobran funcionarios y de que en el futuro hay que comenzar por poner a la mitad de la calle para aliviar el presupuesto. Esto es una frivolidad. Guste o no guste, en México hacen falta empleados públicos porque así resulta de las estadísticas comparadas tanto con referencia a países socialistas como capitalistas.

En el futuro por tanto, debe tenderse a un mayor equilibrio entre los colectivos funcionariales de la Federación, de los Estados y sus Municipios. Situación en la actualidad francamente descompensada.

No. de Fun.	Ejec. Fed.	Paraest. Fed.	Ejec. Estat.	Mpios.	D.F.
3 709	1 480 000	1 368 000	412 000	226 000	223 000
	40%	37%	11%	6%	6%

2. Reconocer que la Función Pública, no es un problema de los funcionarios, sino de los ciudadanos.

Quiere decirse con esto que en los años venideros, de lo que se trata no es de arreglar a los funcionarios, —cuestión por lo demás inaplazable— sino de atender a los ciudadanos.

Los programas en la materia deben hacerse en otras palabras pensando en los destinatarios de la actuación administrativa y no solo en sus agentes, aunque sin olvidar tampoco que quienes sirven en la Administración, son seres humanos y ciudadanos mexicanos con derechos propios.

3. Las perspectivas de evolución de la Función Pública no pueden abordarse autónomamente como si de una pieza suelta se tratara. El tema solo puede tener sentido y viabilidad si se inserta en una operación más amplia, que comprenda no solo a la Administración, sino a todo el conjunto social.

Concentrarse en los funcionarios, como suele hacerse, es una prueba de que lo que se pretende es arreglarlos a ellos y no al Estado ni a los ciudadanos.

Mas todavía: si la burocracia pública, está inserta en la Administración Pública, la Administración Pública está inserta en el Sistema Social. En consecuencia resulta imprescin-

dible abordar estos temas desde una perspectiva social. Porque de no hacerlo así, la administración y sus funcionarios constituirán un mundo aparte, viviendo de la sociedad y no para la sociedad.

4. Es indispensable que la Función Pública se adapte al entorno social y a sus exigencias, ya que de no hacerlo opera como una doble carga social: por lo que no hace y por lo que no deja hacer a los demás. En este sentido la Función Pública Mexicana, tiene que adaptarse a las nuevas exigencias sociales que cada día crecen, a la mentalidad democrática que tendrá que imponerse, a los nuevos postulados del Artículo 115 constitucional y en fin, a las consecuencias de la futura proyección de México en el concierto internacional.

Aquí esta casi todo por hacer, puesto que los objetivos concretos están aún por señalar y nada se consigue con la invocación de palabras hueras: cuando se dice por ejemplo, que se quiere modernizar la Administración, nunca se aclara ni precisa en que consiste tal modernización. Y ahora lo que necesitamos no son palabras, sino hechos y para llegar a ellos hemos de partir primero de ideas claras y concretas.

5. De igual forma convendría empezar señalando el papel de los protagonistas, determinando cual es el de los políticos y el de los funcionarios y sus sindicatos, e incluso el de los ciudadanos.

Porque en la Administración ha entrado todo el mundo, todos quieren mandar o decidir y no está señalado que es lo que corresponde a cada uno.

6. Importa acabar también en el futuro, con la diversidad legislativa actual relativa a los servidores públicos. El tratamiento de la Función Pública pasa por ser hoy uno de los grandes temas que más preocupan a los Gobiernos modernos. En nuestro caso, los servidores públicos constituyen un contingente lo suficientemente amplio en el orden cuantitativo y lo suficientemente representativo en el orden cualitativo, como para merecer en los próximos años una atención especial por parte de los poderes públicos, hasta hoy indiferentes a la evolución de la sociedad en este campo.

En definitiva, en los años venideros será indispensable contar con un dispositivo burocrático homogéneo que responda a las exigencias de eficacia, dedicación y ejemplaridad propia de los países desarrollados. Dicho en otras palabras se debe tender a alcanzar el objetivo de estructurar una Fun-

ción Pública homogénea, ágil, compacta y sin diferencias entre los diversos colectivos que la integran.

Por sus propias características la Función Pública no es un sector cualquiera del ordenamiento jurídico, que admita innovaciones normativas inconexas: la Función Pública es una estructura, o si se prefiere, un sistema social fuertemente trabado y delicadamente articulado en el que no puede moverse o sustituirse una pieza de cierta importancia sin que ello repercuta en el conjunto.

7. Sería muy recomendable despejar de la misma manera, el confusionismo existente entre los distintos regímenes de personal. En algunos casos será mejor contar con funcionarios, y en otros con trabajadores, pero lo que ya resultará inadmisible, es seguir barajándolos en las mismas funciones aunque con distinto régimen jurídico e irritantes desigualdades, (como por ejemplo el reconocimiento de la estabilidad). En el futuro marcharemos hacia una homologación social y profesional tanto del personal del sector público, como del privado, de manera que ambos deberán estar presentes en la comunidad política mexicana sin más diferencias que las típicamente exigidas y reclamadas por el régimen legal de uno y otro.

8. En este orden, la evolución de la Administración Pública de México, tiene que pasar también por la profesionalización del servidor público, meta a la que se debe llegar arrancando de la mejora y adaptación de los cauces de acceso a la función Pública. Lo esencial por tanto frente al futuro, es que la Administración Pública esté abierta a todos los ciudadanos, mostrándose accesible para los que reúnan mejores cualidades y presenten los más decisivos méritos. La democratización futura de la Función Pública Mexicana ha de basarse por tanto en dos principios fundamentales, que no son otros sino el de la igualdad y el del mérito.

La selección de los funcionarios es un tema absolutamente capital: no sólo porque es un trámite que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de ciudadanos, sino por su propia trascendencia política.

9. El camino evolutivo de la Administración Pública Mexicana, ha de pasar también por el impulso de una adecuada promoción que permita el ascenso y el éxito profesional de los funcionarios más capacitados y mejor preparados. De igual modo en la Administración Pública del futuro, debe es-

tar presente la idea de la movilidad intersecretarial de todos los funcionarios, entendiendo por ésta, el fácil tránsito de los servidores públicos de unas Secretarías a otras. Sin olvidar tampoco la idea de la movilidad interadministrativa de los mismos, que permita en determinadas condiciones que los funcionarios puedan pasar no sólo de una Secretaría a otra sino también de una Administración a otra.

10. Finalmente, es vital establecer un régimen inteligible y justo de retribuciones. Inteligible porque en la actualidad la regulación de las mismas es discrecional, variable y confusa; y justo, porque no se tienen nunca en cuenta los debidos parámetros de la posición y función relativa del funcionario dentro de la Administración ni de su comparación con los equivalentes en las empresas privadas. Las diferencias, —normalmente en contra de los funcionarios—, son sencillamente escandalosas. Si en verdad queremos diseñar una Administración Pública moderna resulta importantísimo tener un colectivo funcionarial satisfactoriamente retribuido.

Estos 10 principios necesitan sin duda de una mayor concreción y desarrollo, que no tienen cabida en los límites de la presente charla, de la misma manera que el catálogo podría aumentarse y aún multiplicarse.

Pero bastan a los efectos propuestos de llamar la atención, —en esos momentos de deseable pausa reflexiva—, sobre la inspiración de una prospectiva meditada de la Función Pública Mexicana, que debe pretender —eso sí es inexcusable—, ir más allá de cumplir con un mero compromiso de programación legislativa.

Si en verdad se quiere que los intentos por abordar el tema sean serios, nos debemos esforzar primero en conocer cómo es realmente la Administración Mexicana y luego levantar la vista de los problemas cotidianos de los funcionarios, pensando no solamente en ellos, sino como se ha repetido, en el Estado y en los ciudadanos a los que sirven o, al menos, debieran servir.

Hasta aquí, estas reflexiones introductorias sobre uno de los temas que más preocupan a un sector importante de nuestra sociedad. Quizá se piense que nuestras ideas resultan utópicas e irrealistas para una cuestión aparentemente menor y se juzguen por ustedes como la consecuencia de un diagnóstico apresurado tras el cual hemos deducido unos objetivos de reforma.

En realidad, un proceso de reforma puede iniciarse de esta manera, pero no olvidamos que su objetivo final no se cumple por decreto, sino a través de un proceso continuo de cambios y transformaciones profundas de todo el aparato estatal. Pero tampoco hay que olvidar que sin auténtica volun tad política este tipo de reformas naufragan o se acaban per diendo en el nominalismo de simples formulaciones para la galería. Todo ello debe ir acompañado de un espíritu de negociación, de un sentido de diálogo y de un talante generoso y abierto hacia todas las fuerzas políticas y sociales. Y en este clima de colaboración recíproca los funcionarios no podemos ser marginados e invitados al silencio ya que, como se ha repetido hasta la saciedad, las reformas administrativas y burocráticas no se pueden hacer sin los funcionarios ni tampoco contra los funcionarios.

En efecto, está claro para nosotros que la Administración Pública no puede ser mejorada sólo por la voluntad de los gobernantes, porque los vicios, las valoraciones erróneas y las rutinas desviadas son problemas que atañen a todo el conjunto social. Por ello las verdaderas reformas suelen exigir más tiempo del que duran los Ministros y Gobiernos. Por eso sólo suelen ser posibles como fruto de consenso real suprapartidista y cuando se prosiguen más allá del cambio de las personas o del turno de los partidos.

Por lo tanto las reformas, los cambios y las transforma ciones que proponemos deben llevarse a cabo con una buena preparación, que ayude a plantear los problemas con conocimiento exacto de la situación y sobre todo, con pronóstico lo más aproximado posible de las consecuencias que se van a desencadenar en todas las direcciones. En otras palabras lo primero que debe hacerse a la hora de abordar reformas, es reflexionar y luego actuar. Ese es el camino que hemos pretendido seguir.

A todo esto y si es cierto que el Estado "es el instrumento de creación de porvenir" —como lo califica Georges Burdeau— y su misión es encauzar la energía social hacia cotas más altas de desarrollo, ¿qué otra alternativa le queda a nuestra burocracia si no es la de acomodarse al cambio y plegarse a los procesos renovadores que acontecerán a su alrededor? Lo más grave de cualquiera de los casos es seguir conservando una Función Pública extremadamente politizada, desprofe-

sionalizada y encerrada sobre sí misma. Esto es, a nuestro modesto entender, una actitud irresponsable.

Las fórmulas o alternativas de cambio pueden no obstante ser innumerables: cualquiera de ellas antes que seguir creyendo que vivimos en el mejor de los mundos y que nuestra Función Pública es imperfectible. De lo que hay que escandalizarse por tanto no es de los medios poderosos que emplea, sino que este sistema, a pesar de las denuncias constantes, siga manteniéndose.

En definitiva, la burocracia que impulsamos con nuestras modestas aportaciones, con la que tenemos que encarar el siglo XXI ha de ser una burocracia móvil, eminentemente evolutiva como han subrayado Chevallier y Loschack, asimilada en su régimen legal a los otros grupos sociales, receptora de los avances técnicos y de las mejoras científicas en el campo de la organización. En suma, una burocracia con capacidad de reacción para amoldarse a las transformciones socioeconómicas y en la que predominen los valores del dinamismo, de la creación y de la efectividad.

Sin lugar a dudas, una reforma funcionarial como la que proponemos es difícil, pero posible y necesaria, máxime que con la misma nos jugamos la modernización de México o su permanencia en niveles tercermundistas.

Es importante tomar conciencia finalmente, de que los problemas de esta envergadura no pueden resolverse de un día para otro.

Permítanme para concluir hacer uso de la vieja sentencia de Herodoto: —No es posible evitar lo que los dioses han decretado, mas lo peor de las desdichas humanas es, seguramente, poseer el conocimiento y, sin embargo, carecer de la fuerza para realizarlo—.

EL SERVICIO DE CARRERA Y LOS SERVIDORES PUBLICOS(1)

1. Antecedentes

Sobre la actualidad que vivimos en nuestro país, han ido confluyendo en estos últimos tiempos una serie de acontecimientos que someten a nuestra sociedad a un ritmo de cambio ciertamente sorprendente y casi espectacular..

El Sector Público y dentro del mismo sus cuadros burocráticos y funcionariales, no son, porque no pueden serlo, ajenos a esta dinámica arrolladora y al continuado revisionismo de todas las estructuras sociales.

Sin embargo, es evidente que la mejor puesta a punto de la Función Pública pasa por ser un aspecto clave del gran objetivo nacional consistente en asegurar, para todos los mexicanos, la buena estructura y funcionamiento de una Administración Pública moderna, eficiente y sensible al cambio social

Hay, en nuestro país, en los actuales momentos, un deseo difuso pero evidente por parte de los funcionarios públicos de conocer en qué consistirá para ellos la modernización administrativa, o dicho en otros términos la política moderna que está llevando a cabo el Gobierno del Presidente Salinas de Gortari.

Como en todos los cambios que se desencadenan en las grandes organizaciones, los primeros pasos son siempre de inquietud, de desconcierto, hasta de desasosiego por parte de quienes se sienten destinatarios directos de las transformaciones introducidas o a introducir. Si a esta circunstancia común a cualquier proceso reformador, le añadimos la de que

(1) Trabajo presentado para la obra: "Ensayos sobre la Modernización Nacional Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública". (IEPES-PRI).

el tema de la burocracia es ciertamente complejo, polémicamente ensalzado por unos y por otros, se comprende que el colectivo funcionarial se preocupe por buscar un poco de luz, que en lo posible, rompa las obscuridades e incertidumbres que prevalecen en su régimen jurídico.

Piénsese que sobre el personal público dependiente de la Administración Pública, han venido incidiendo algunos factores y circunstancias entre las que destacan la obsolescencia de la legislación funcionarial, el surgimiento de un nuevo espectro político y la sensibilización acelerada de la sociedad hacia el disfrute de prestaciones de todo tipo, reclamándolas cada vez más de los poderes públicos, etc. Y todo ello, en un paréntesis de tiempo relativamente breve, lo que ha venido a impactar con dureza sobre una imagen tradicional y estabilizada de nuestra Función Pública.

En torno a la burocracia, por tanto, existe un clima de desconocimiento y desorientación que coloca en posiciones difíciles a quienes desde su condición de servidores públicos sufren a diario las incidencias de una administración cada vez menos eficiente, al tiempo que provoca un inevitable alarmismo en torno a la ausencia de cuestiones tan vitales, como son: la oferta de empleo público, el ingreso por oposición, el reconocimiento de la estabilidad, la promoción profesional, en suma del servicio civil de carrera.

Sería difícil intentar describir los principales males de nuestra Función Pública, porque la complejidad de los mismos, requeriría una exposición reposada y amplia que no entra en los planes del presente trabajo; sin embargo, intentaremos con grandes pinceladas, referirnos a los males y quiebras más significativas que han generado el grave deterioro del funcionariado mexicano. No se trata por supuesto, de sostener posturas apriorísticas de rechazo o disconformidad, sino más bien de narrar con toda objetividad lo negativo y conformista y señalar también, justo es, lo que parece progresivo y avanzado, indicando los méritos, conquistas y progresos ahí donde efectivamente se han dado.

Así las cosas, es necesario reconocer que cada vez hay más conciencia de que los males de la Función Pública no son epidérmicos, sino por el contrario, muy profundos. Es oportuno, por tanto, adoptar una sistemática ordenadora que contribuya adecuadamente a abarcar todos los aspectos de la Función Pública.

No nos remontaremos aquí a los precedentes históricos de nuestra Función Pública, para explicar los diferentes hitos que han ido valorando su conformación, no como hubiera sido deseable; esto es, de una manera continuada y agresiva, sino por el contrario, entrecortada y espasmódica. Parece más adecuado acortar la mirada y enfocar nuestra investigación hacia etapas más recientes que podríamos situar alrededor de la década de los 60'. Aún a riesgo de pecar de parcial señalaremos ahora los problemas y los avances que desde esa década afrontamos.

A) Ausencia de una Política Nacional sobre la materia

En términos generales puede decirse que los partidos políticos no dedican gran atención a la problemática de la Administración Pública, en sus programas y campañas electorales.

Es cierto por tanto, afirmar que los partidos políticos no se interesan por este tema, ni incursionan en proyectos de reforma, no sólo porque se trata de una tarea difícil, sino que fundamentalmente porque no resulta rentable, al menos a corto plazo. Y es lógico que los partidos no quieran arriesgarse a tareas de larga proyección cuando tienen otras metas más al alcance de la mano, que rápidamente las va a conocer la opinión pública.

Adicionalmente, la "reforma" en palabras de los propios políticos, no tiene la "garra" social que otros objetivos, y por eso, no llega tan fácilmente a la gente para captar su interés y arrastrarles en su entusiasmo y aceptación. Es evidente también, que en una sociedad como la nuestra, existen temas más sugestivos que la propuesta de diseñar una política nacional para la Función Pública o bien de actualizar el régimen legal de los funcionarios, a la hora de ofertar aspiraciones electorales y diseñar un programa de Gobierno.

Resulta además, que el propio colectivo funcionarial, tradicionalmente conformista con su suerte, ligado pero no vinculado a los partidos políticos y a los sindicatos, tampoco contribuye por sí mismo, a que aquéllos se interesen por sus problemas y los conozcan a fondo. No es de extrañar, pues que los partidos respondan con idéntica moneda y se manifiesten poco proclives a asumir las reinvindicaciones del personal público y a defenderlas con el ardor que ponen cuando se trata de otros contingentes sociales o profesionales.

Si esto ocurre, como efectivamente sucede, a nivel de los partidos políticos, en la etapa de formulación de sus planes y programas, poco o casi nada, puede esperarse en consecuencia a la hora de convertirse en Gobierno. Lo cual equivale a decir, que salvo contadas ocasiones o lapsos breves de tiempo se ha mantenido una situación de improvisación o pura irreflexión cuyos efectos perjudican indirectamente los componentes básicos de toda comunidad.

Es de reconocerse, no obstante, que durante la segunda mitad de la década de los 60' 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. 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 un informe en el que se reconocía textualmente . . ." la carencia absoluta de una política general sobre la materia" (1).

Posteriormente, como resultado de las recomendaciones formuladas en el aludido informe, se formularon las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976",(2) que dieron la pauta a la convocatoria del entonces Presidente Luis Echeverría Alvarez, de una reunión a nivel Secretarios de Estado sobre Reforma Administrativa, cuyo resultado inmediato lo significó la promulgación de los Acuerdos Presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que vinieron a fijar 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", avocándose a la elaboración de un marco global de referencia, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta entonces; lo

---

(1) Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública 1967. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1977 (página 15).

(2) Secretaría de la Presidencia. Segunda Edición. México 1973.

que a su vez dio origen a un nuevo diagnóstico basado en el informe del "CAP" de 1967.([3])

Como resultado de ello, se convino agrupar las acciones en once programas de tipo macro-administrativo, correspondiente el VII a la "Restructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público". Con la instrumentación de este programa se "intentó resolver de manera integral la problemática de la Administración y el desarrollo de los recursos humanos del Sector Público", mediante sistemas de planeación, empleo, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones([4]). En suma, es de considerarse la intención de implantar una política nacional sobre la materia.

B) LA DIVERSIDAD LEGISLATIVA ACTUAL Y LA OBSOLESCENCIA DE LA "LFTSE".

La situación a que se llega en los años de 1988 y 1989 sobre este campo, viene predeterminada por dos condiciones fundamentales: la primera, la gran dificultad que encuentran tanto políticos, como legisladores para redactar un nuevo Estatuto de la Función Pública, ante la convergencia de factores negativos, cuando no paralizantes o hasta destructores de todo propósito reformista y la segunda, la ausencia de voluntad política para crear un instrumento jurídico-legal que, por fin, sea capaz de insertar, sin traumas ni sobresaltos, sin desgastes políticos inútiles ni desmesurados por la clase política dominante, la Función Pública Mexicana en un proceso irreversible de modernización en su estructura, composición y atribuciones. Una buena mayoría de servidores públicos reconocen la urgencia de publicar un marco jurídico renovado y actualizado para configurar la Función Pública que la sociedad demanda y esa mayoría también reconoce que los obstáculos que se divisan en el camino son difíciles de vencer y que la tarea es costosa, comprometida y difícil.

---

(3) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1979.

(4) Proyecto para la Instalación del Servicio Civil o de Carrera Administrativa en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F. 1984. pág. 19.

En el estado actual de cosas, nuestro régimen funcionarial lo encabeza un Estatuto reglamentario con matices mixtos, que regula a los "trabajadores de base", quedando por tanto excluidos del régimen de aplicación del Estatuto (Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado), por disposición expresa del Artículo 8, los llamados trabajadores de confianza, a los que alude el Artículo 5º, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del servicio exterior mexicano, el 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.

Esta exclusión se traduce en consecuencia, en la existencia de regulaciones propias para el personal "excluido". En cuanto a los trabajadores de confianza, carecen de un Estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; por lo que hace al personal militar de la Defensa y Marina Nacional se encuentra sujeto a la regulación y disciplina propia de esos cuerpos castrenses. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano están regidos por su propia Ley Orgánica, el personal de vigilancia de establecimientos penitenciarios, cárceles, etc., cuenta también con su propia reglamentación, en tanto que aquellas personas que prestan sus servicios mediante contrato civil o pago de honorarios, se encuentran sujetos al Derecho Civil.

En cuanto al régimen aplicable a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, no obstante lo expresado por el Artículo 1º de la "LFTSE" que los comprende dentro de su ámbito de aplicación, no existe hasta la fecha un criterio definido para integrarlos en uno u otro régimen.

Otro tanto acontece con la Legislación Burocrática en las entidades federativas y sus municipios, donde la situación es igualmente diversa. El problema aquí tuvo su origen en la propia Constitución de 1917 que plasmó a nivel general en su Artículo 123 los derechos de los trabajadores, expresando como se recordará, 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".

La citada disposición originó consecuencias negativas, debido a que las legislaturas de los Estados daban un tratamiento distinto al personal de cada entidad de la República, lo que no sólo ocasionaba enorme disparidad entre las leyes de los Estados y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino incluso en no pocos casos, la no contemplación de los derechos mínimos consagrados en la norma Federal.

Un buen avance en el plano normativo se produjo con la reforma del Artículo 115 Constitucional en su fracción IX, mediante el cual: "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", lo cual vino a significar la obligatoriedad de las legislaturas locales para legislar sobre las relaciones de trabajo entre los Gobiernos locales y municipales, pero sin contravenir lo dispuesto en el Artículo 123 constitucional.

C) INAPLICACION DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DE LA MATERIA (ARTICULO 123, VII Y VIII)

En nuestro medio, hasta la fecha, la incidencia de la política sobre la administración viene siendo excesiva y permanente, lo que ha repercutido sobre el colectivo funcionarial que se ha visto sometido a las consecuencias de los cambios gubernamentales y por ende a las sustituciones en los equipos del poder. La muestra más evidente del enfeudamiento 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 Spoils 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, la supresión de estímulos para la promoción con la consiguiente reducción

del rendimiento. Como ha escrito Ortega Alvarez Santillano([5]): "El cáncer de la utilización política de la administración devasta su organismo y modifica su vitalidad, convirtiéndola, por paradoja, en freno del mismo poder que la enerva".

Nadie duda, en el plano teórico, que el ideal de las naciones más avanzadas, es contar con una burocracia profesionalizada y neutral, para lo que han de trazarse límites, lo más claros posibles que deslinden lo político y lo administrativo, lo ideológico y lo funcional. Sin embargo, nuestra administración está aún muy lejana de este grado de consolidación y de madurez.

Es importante señalar que la Administración Pública en los países de Occidente, ha ido sufriendo una lenta, pero irreversible evolución consistente en pasar de una burocracia basada en el Spoils System a otra, más neutral en la que predomina el Merit System. El hecho de que el partido vencedor de las elecciones situaba en todos los puestos importantes a sus adeptos e incondicionales para pagarles de alguna manera los servicios prestados, ha quedado superado en los países democráticos y sólo constituye un puro recuerdo histórico.

No obstante, nosotros no podemos decir lo mismo, pues precisamente éste es uno de los fenómenos en los que poco o casi nada se ha avanzado. La todavía utilización del Spoils System para unos y para otros, la creencia de que el ámbito administrativo es terreno propicio para desatar pugnas partidarias y cultivar el clientelismo y en no pocas ocasiones el nepotismo, son factores que permanecen en nuestro régimen funcionarial y que quiérase o no repercuten en los funcionarios, que asisten al gran espectáculo de los ceses fulminantes, de las defenestraciones súbitas, de las promociones meteóricas, de las marginaciones premeditadas, todo en razón y por virtud de una politización exagerada e incontrolada que se da en todas las esferas de nuestra administración. Por esa razón, quizá no es extraño que el funcionariado mexicano, se considere como "distanciado" o "alejado" de la administración, ya que piensa que tiene poco que decir y que, en definitiva, son los políticos los que pronuncian la última palabra y los que, con su óptica especial, deciden lo que conviene.

---

(5) Citado por Vicente Ma. González - Haba Guisado: "Los Partidos Políticos ante los Funcionarios" en la Revista "Documentación Administrativa" núm. 198, junio 1983. pp. 199-257.

Un hecho más que ha contribuido al alejamiento antes citado, 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.

Ante esta situación, los sucesivos Gobiernos de 1976 a la fecha, incrementaron los esfuerzos para modificar el círculo vicioso prevaleciente, caracterizado como ya se ha dicho por la falta de profesionalización de nuestra Función Pública. En este sentido la acción más notoria del Gobierno del Presidente López Portillo lo constituyó el "Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal "1976-1982, que fijó como uno de sus objetivos el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizaría 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.

Dicho programa, elaborado con base en estudios y recomendaciones anteriores, concluyó en mayo de 1979 con la presentación al Presidente de la República del "Programa General y los Programas Institucionales para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado".(6)

Uno de los avances importantes de ese sexenio lo constituyó el establecimiento de un sistema intercomunicado de escalafones, 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 el Tabulador de Sueldos.

Si bien es cierto que, con estos esfuerzos, se pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, olvidó por completo la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado; la implantación del servicio civil de carrera, basado en los principios constitucionales consagrados en las fracciones VII y VIII del Artículo 123 constitucional.

---

(6) Tanto los estudios, como el programa y las recomendaciones del mismo pueden verse en el documento "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal". Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, D.F. 1979.

Otras acciones que durante ese sexenio son de destacarse, lo significan la revisión de la estructura salarial vigente los sobresueldos, el establecimiento de la prima por años de servicio, la descentralización del pago de remuneraciones y la liberación de las partidas presupuestales para el pago de servicios personales.

No obstante, al término de la administración del Presidente López Portillo, no fue posible complementar las acciones emprendidas, para el logro de los objetivos que en materia de selección de personal establece nuestra Carta Magna.

Por lo que toca al Gobierno del Presidente de la Madrid (1982-1988), éste inició sus acciones con la creación de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, cuyas acciones bien pueden considerarse como el intento más serio para la instalación del servicio civil de carrera. El propio titular del Poder Ejecutivo Federal señaló 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".(7)

Con base por tanto, en las experiencias anteriores, se llevó a cabo una ordenación con cierto matiz militar, sustituyendo el antiguo Catálogo de Puestos que regía la estructura burocrática, por un nuevo "Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal", que define las características de cada empleo, señalando las funciones que debe desempeñar el titular y los requisitos indispensables para aspirar al cargo, pero olvidando el sistema para acceder a ellos, prevaleciendo en todo caso como criterios, la escolaridad y la experiencia, y no al mérito y la capacidad del aspirante.

Adicionalmente, en el pasado Gobierno se reestructuran algunos de los órganos con competencia en la materia, resaltándose la creación el 28 de julio de 1983, de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; órgano creado para planear normar y sistematizar la Función Pública. En el mismo acto de instalación de la citada Comisión, el Secretario de Programación y Presupuesto, señalaba que "con el servicio civil de carrera, habremos de evitar el arribismo que en muchas ocasio-

(7) De la Madrid Hurtado, Miguel: Modernización de la Administración Pública. Consulta Popular IEPES, Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F. 1982. pág. 8.

nes 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 y la permanencia en el empleo y la igualdad de oportunidades serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del Gobierno"... (8)

No obstante todas estas ideas se frustraron en julio de 1985, en acatamiento a una orden Presidencial que indicaba abatir el crecimiento del gasto público corriente del sector público, mediante la reducción de estructuras, lo que obligó a la desaparición de las Unidades de Modernización de la Administración Pública Federal.

Posteriormente en su IV Informe de Gobierno(9) el Presidente de la Madrid expresó que "se mantendría con firmeza el empeño por elevar el nivel ético y profesional de los servidores públicos... ya que progresivamente se arraiga la idea de que quienes sirven a la sociedad en esta delicada función han de satisfacer rigurosas condiciones de capacidad y probidad". Esta declaración presidencial obedecía a los nuevos nombramientos de Agente del Ministerio Público Federal, que se obtienen por oposición y tienen vigencia de un año, que constituye el período de prueba para resolver, valorando resultados, sobre la permanencia en el servicio.

En la norma constitucional, es constante el interés, al menos teórico para afrontar la definitiva profesionalización de nuestra Función Pública, pero lo cierto es que todavía estamos ante un reto permanente y todavía irresuelto, de vertebrar nuestro régimen funcionarial sobre principios irrenunciables, como son el del mérito, la capacidad, la neutralidad, la imparcialidad y la independencia, rechazando pues, la primacía de las lealtades políticas, de las afinidades ideológicas, de los vínculos clientelares a la hora de seleccionar candidatos, fomentar la movilidad del personal o impulsar su promoción.

---

(8) Salinas de Gortari, Carlos: "Surge el Servicio Civil de Carrera". Revista "Los Sindicatos de la FSTE", México, D.F., julio de 1983, pág. 8.

(9) IV Informe de Gobierno. Miguel de la Madrid Hurtado. Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F., 1986.

D) Ausencia de estabilidad o inamovilidad

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo consagra la estabilidad o inamovilidad en el empleo para el colectivo de los trabajadores de base.

La idea de inamovilidad 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, que señala que: "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley" dada la exclusión expresa que del ámbito de aplicación de la ley hace para los "trabajadores de confianza", el Artículo 8 de la misma. Podría pensarse en principio que siendo la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, una norma exclusiva para los trabajadores de base, ésta no podía ampliar tal derecho a los de "confianza", por no encontrarse sujetos a su ámbito de aplicación, incluso parece justificable que el legislador haya remitido la cuestión al Estatuto especial que debió de haberse celebrado para esta clase de trabajadores, el cual quedó olvidado tras la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sea cual fuere la causa, el hecho aún vigente es que un inmenso colectivo funcionarial carece del reconocimiento de estabilidad en su empleo, lo que supone la subsistencia del "Spoils System" o Sistema de Botín, lo que acarrea toda una serie de inconvenientes tanto para el personal, como para la buena marcha de los asuntos del Estado.

Uno de los objetivos en el que aún tenemos en México que insistir, ya que no se notan avances, es en la lucha por el otorgamiento de inamovilidad para los trabajadores de confianza, lo que evitará que los cambios políticos alteren la marcha de los asuntos públicos, aunque los dirigentes cambien, la idea debe ser conservar la estructura o esqueleto gubernamental intacto, de manera que sea posible proseguir con los proyectos y programas a largo plazo.

E) Ausencia de Carrera Administrativa

Uno de los grandes problemas que en la actualidad tiene planteada nuestra Función Pública es el relativo a la carrera administrativa. Por un lado, en la actualidad el tema se en-

cuentra insatisfactoriamente resuelto para el colectivo de los trabajadores de base y de otro no se regula para el de los trabajadores de confianza. En el estado actual de las cosas, gana la carrera el que tiene mayor confianza o intimidad personal con el superior jerárquico. Desde el Secretario de Estado hasta el Sub-Jefe o Jefe del Departamento en su caso, toda la pirámide burocrática está sometida al arbitrio de los superiores. Sube el que vale, dicen promovidos y promotores, es posible, pero también es más factible lo contrario y ello es sumamente grave.

A nuestro modesto entender la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el área de la promoción y el ascenso ha tenido un efecto regresivo, llegándose a crear un panorama desolador en el que no predominan con regulación o sin ella —la objetividad y la racionalidad— y mucho menos la garantía para ascender a puestos de trabajo de mayor retribución o responsabilidad.

A esta situación que prevalece en términos generales, a pesar de los esfuerzos realizados, en especial a inicios del sexenio del Presidente de la Madrid, se ha llegado en virtud sin duda de razones diversas entre los trabajadores de base y los de confianza, que ha creado en el interior de nuestra Función Pública, un gran vacío que cada vez se deja sentir con mayor intensidad, lo que a su vez ha provocado distorsiones y falseamientos en el funcionamiento de nuestra Función Pública, una de las más importantes es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto humana como profesional. Como ya se ha dicho, el trabajador de confianza no tiene carrera administrativa delante de sí, en tanto que las posibilidades de promoción para los de base se clausuran en unos escalones que coinciden, en general, con el rango de Jefe de Oficina, un cargo bastante bajo en la pirámide burocrática.

Ahora bien, es justo mencionar dentro de las acciones impulsadas en las dos últimas administraciones tendientes a la implantación del servicio civil de carrera, el establecimiento del "Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado" y su compleja red de acciones tales como la elaboración del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, los Catálogos Institucionales, el Tabulador General de Sueldos, los Tabuladores Institucionales, etc.

El escalafón funcional tenía como objetivo permitir el movimiento ascendente del servidor público entre puestos afi-

nes dentro de la misma rama ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria, en tanto que la finalidad de la intercomunicación es el de realizar los movimientos de promoción, permitiendo a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo, por medio de la capacitación. Dicho en otros términos escalafonario funcional significa, que los puestos están previamente escalafonados como ruta de ascenso burocrático, por ejemplo: Mecanógrafa, taquimecanógrafa, secretaria, secretaria bilingüe, secretaria ejecutiva, etc. Intercomunicado quiere decir, que se consideran ramas afines de ascenso, con lo que en forma paralela a la rama secretarial se encuentra la rama de computación de tal que una mecanógrafa pueda convertirse en capturista de datos, si en un determinado momento las vacantes en su propia especialidad se encuentran ocupadas.

Lo lamentable de estas acciones, es que volviera a repetirse el olvido de siempre, esto es, se sigue marginando al colectivo de los trabajadores de confianza, sumergido en algo semejante, al cajón de los olvidos. Por lo demás, no es posible 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, sin un modelo global de referencia, que es exactamente el fenómeno que aquí se produce. Toda la reforma de la Función Pública requiere partir de un modelo burocrático general y coherente, que es precisamente lo que no se ha tenido. Se han hecho estudios, programas, se han intentado implementar sistemas, se han formulado discursos desde los más altos niveles, pero luego, cuando se requiere poner manos a la obra, resulta que ha faltado la voluntad política, con lo que los esfuerzos técnicos llevados a cabo, resultan en el mejor de los casos esterilizantes.

Por todo lo anteriormente expuesto, es urgente la creación de una verdadera carrera administrativa, de la que en la actualidad, carecen la gran mayoría de los funcionarios mexicanos, y que resultan, además, una de sus principales reivindicaciones en orden a conseguir que se establezcan cauces adecuados de promoción y ascenso.

En tanto no se implante la carrera administrativa con carácter general en nuestra administración pública, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cual, con arreglo a sus propios méritos y

capacidades, puede aspirar a ocupar mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico. A nuestro juicio, tal propósito debe ir adornado de algunas acciones imprescindibles, como lo son: la implantación de cauces objetivados perfectamente delineados y claramente configurados, que permitan el tránsito del funcionario desde los niveles inferiores hasta los superiores dentro de su grupo de clasificación, escalonamiento de los puestos de trabajo que integran la organización en sentido vertical, con el fin de que el funcionario conozca el horizonte que tiene delante de sí y determinación del sistema de provisión de puestos de trabajo, de tal que cada uno responda a la finalidad para la que se ha arbitrado, procurando que el sistema de libre designación se aplique en la excepcionalidad de los casos. Así la libre designación hasta ahora utilizada expansiva y arbitrariamente con prejuicios gravísimos para muchos funcionarios, que se han visto afectados por la otra cara de la moneda, que es la libre remoción, deberá quedar acotada para supuestos muy específicos, que nadie se atreva a discutir.

En definitiva lo que queremos para México, es una burocracia cualificada, una de cuyas características más importantes según la concepción ideal de Max Weber, es la de contar con una carrera administrativa por delante de sus pretensiones y aspiraciones profesionales.

Un asunto tan delicado como es la carrera de los funcionarios, no puede seguir olvidándose y mucho menos menospreciarse. No sólo porque se trata de una cuestión que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de funcionarios, sino también por su propia trascendencia política.

2. ANALISIS DE LOS OBSTACULOS QUE SE HAN ENFRENTADO

La administración, es por definición reacia al cambio y tiende a congraciarse con el presente y aliarse con el pasado. Charles Debbasch, la considera "un factor de esclerosis" y, por lo mismo habla de las resistencias que surgen por doquier para desviar o amortiguar la reforma de la Función Pública.

Viejos hábitos, rutinas seculares, organismos caducos, ritualismos formalistas, son algunos de los obstáculos que han de ser eliminados, y que, en ocasiones, ofrecen feroz oposición

a todo lo que suene a novedad o se presente con el sello de la modernidad.

Es importante señalar que de la reforma de la administración y más concretamente de los funcionarios, en cuanto que son su expresión externa cara a los ciudadanos, se ha hablado siempre, ya que se trata de una cuestión continuamente abierta a la discusión y respecto de la cual, se presentan situaciones que van desde el cambio más radical, hasta las que sólo apoyan el cambio de ventanillas por mostradores. Lo cierto es que, sin administración pública, no puede haber nada estable, ni pueden organizarse las instituciones.

Todos los males y disfunciones de nuestra Función Pública señalados con anterioridad, son la mayor recapitulación de un estado de cosas que invitan a pensar muy seriamente acerca de los obstáculos, la impericia, el personalismo, la politización con que todos los intentos de reforma se han llevado entre nosotros.

En términos generales, los intentos para modernizar nuestra Función Pública se han encontrado con obstáculos de diversos factores. Dichos obstáculos se han reflejado en dos tipos de problemas, los de carácter estructural y los derivados de resistencias de actitudes o aptitudes humanas inadecuadas.([10])

Dentro de los primeros, podemos destacar: la falta de un programa formal de desarrollo nacional, la carencia de un mecanismo de coordinación entre las reformas individuales, 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 los altos funcionarios dispongan de tiempo suficiente para hacerse cargo de los problemas de la reforma, lo que ha generado actitudes no

(10) En este mismo sentido Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución (1971-1979). Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1980. pág. 50.

participativas de los altos cargos, quienes tienden a delegar responsabilidades en niveles inferiores, lo que a su vez ha originado indiferencia hacia los esfuerzos reformadores y la persistencia de expectativas negativas tradicionales que sólo han reforzado la inercia propia del sistema. Un último aspecto lo ha sido la existencia de intereses creados que siempre se oponen a las reformas o a los cambios, ya que éstos afectan los privilegios e intereses de determinadas personas o grupos. Por lo dicho, se comprende que la preocupación de un buen número de funcionarios para la reforma de la Función Pública, no haya sido trasladada a los partidos políticos, ni a los grupos ideológicos que los sostienen. Lo normal es que éstos y aquéllos se limiten a alusiones, más bien genéricas, de poca trascendencia sobre la necesidad de la reforma, tocando si acaso los temas que en razón de las circunstancias de cada momento polarizan la atención de las gentes, pero sin proponer ideas "revolucionarias" ni apostar por cambios muy profundos.

Y lo cierto, es que prevalece un sistema de Función Pública nada acorde con las exigencias de una naciente sociedad moderna como la nuestra. Quizá esta situación encuentre su más claro reflejo en el ingreso o selección de personal a nuestra administración pública, donde los obstáculos a vencer han sido hasta la fecha insuperables, lo que ha originado un estancamiento de grandes dimensiones. Sea como fuere, el caso es que sobresalen razones y obstáculos que explican en gran des líneas el estancamiento de la materia.([11])

A) El obstáculo de la ideología obrera

La llamada "ideología obrera" ha frenado todos los intentos por introducir sistemas racionales de selección, avalada por movimientos sindicales poderosos, que han sometido tradicionalmente a su colectivo a una rígida disciplina, de manera que pueden presentarse ante los altos cargos 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 quien corresponde determinado puesto, con lo que los problemas de personal se han resuelto en terrenos ajenos

(11) Coinciden en este mismo sentido varios autores extranjeros. Vid sobre el particular: "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal". Secretaría de la Presidencia, México 1976. pág. 263.

a la propia administración. De hecho, la Administración Pública Mexicana se encuentra presa entre el inflexible sistema sindical por abajo, y los peligros del favoritismo político por arriba.

B) La debilidad del Gobierno frente a las presiones del partido mayoritario

Aunque en la práctica, administración y partido no se diferencian claramente, el partido mayoritario se ha ido apoderando, primero de los altos cargos y luego del resto, lo que revela claramente una de las peculiaridades propias de nuestro sistema, el afán de premiar clientelas, lo que ha terminado por politizar todos los cargos de la administración, con resultado obvio, los propios funcionarios están convencidos de que resulta más útil mantener el "Status Quo" que impulsar el cambio de fidelidad política por el mérito y la capacidad.

Otro factor ligado a lo anterior, lo es la oposición sistemática por parte de quienes se verían en peligro de perder sus privilegios y la posición que ahora disfrutan. Un sistema racional de selección fortalecería a la propia administración, pero entonces se verían afectadas las prerrogativas feudales de los Secretarios de Estado, quienes no podrían ya nombrar a sus amigos y sus partidarios para los cargos no políticos. Por contra, tendrían que trabajar con un buen número de personas de probado mérito y capacidad y lo que sería peor para ellos: tendrían que aceptar a quienes se encontraban en las oficinas.

En este punto, precisamente es donde se alzan obstáculos y barreras hasta ahora difíciles de derribar, ya que en realidad ningún Secretario de Estado apoyaría un cambio de sistemas, sabiendo que una de las claves del éxito político en nuestro país consiste en rodearse de un fuerte grupo adicto, como también los propios dirigentes sindicales tienen un gran interés por mantener el "Status Quo". Otros grupos también saldrían perdiendo con un sistema racional de selección. "El primero es el de aquéllos que se verían inmediatamente fuera de las nóminas por su ineptitud y falta de capacidad. El otro es el de aquéllos que han convertido sus puestos en lucrativas sinecuras". ([12])

(12) Aportaciones al conocimiento... Op. Cit. pág. 277.

C) La inercia

Este factor obedece por un lado a la ignorancia general que prevalece en nuestra burocracia en relación a los sistemas y técnicas de selección, lo que aunado a la sujeción, a la rutina del trabajo, ha acumulado enormes escollos que obstaculizan el avance de quienes intentan algún progreso.

Otro aspecto a considerar lo ha sido la falta de un grupo importante en cuyo beneficio pudiera obrar el establecimiento de un sistema racional de selección. Todos los grupos parecen o al menos no manifiestan lo contrario, estar satisfechos con el mecanismo actual. No obstante una buena mayoría con miras de mayor alcance piensan que el interés real de la Nación supone la creación inmediata de una burocracia honesta, bien preparada y eficaz. Recordemos que la reforma del servicio civil de los Estados Unidos sólo pudo lograrse tras fuertes presiones de grupos no ajenos al Gobierno. En México, tales presiones no terminan por cohesionarse.

Se destaca finalmente, el excesivo condicionamiento de las tareas reformadoras al Gobierno de turno e incluso a funcionarios muy concretos y determinados, de tal modo que se ha llegado a producir una vinculación estrecha entre un programa y un personaje político determinado, con el riesgo de que si éste cesa, su proyecto queda marginado.

Esta es quizá la explicación más clara del porque los documentos, los informes, las recomendaciones y los programas han venido sustituyéndose los unos a los otros, no dentro de una mecánica continuista y sostenida sino, por el contrario, sometida a grandes altibajos y sin responder a una línea u horizonte previamente trazado, más allá del turno de los partidos o del cambio de las personas.

Esta excesiva ligadura entre proyectos y personas o equipos determinados, trae como consecuencia inevitable que a la llegada de nuevos hombres se vuelva a partir de cero, arrumbando lo anteriormente conseguido, y en no pocos casos, desechando a los artífices de proyectos anteriores.

No deja también de llamar la atención el hecho de que la estructura orgánica de las reformas burocráticas sufra continuas alteraciones, tal como se ha señalado anteriormente, lo que representa graves repercusiones en la eficacia de las funciones que les fueran encomendadas.

Por último, es importante señalar que en el marco de nuestra Función Pública, acontece igual que en otros muchos de nuestra vida colectiva.

Las reformas, los cambios y las transformaciones suelen emprenderse sin el respaldo previo de una preparación global adecuada (sea estadística, socióloga o financiera), que ayude a plantear los problemas con conocimiento exacto de sus dimensiones y profundidad y sobre todo, con un pronóstico lo más acertado posible de las consecuencias y derivaciones que se van a producir en todas las direcciones. Si en otros países lo que se hace a la hora de iniciar grandes reformas es reflexionar primero y actuar después, en México, hemos seguido normalmente la trayectoria inversa, primero actuamos y luego, sobre la marcha, nos dedicamos a reflexionar sobre los problemas creados por la aplicación de algún programa inicial sin la debida ponderación de los factores en juego y sin las imprescindibles y necesarias garantías de todo tipo.

3) TENDENCIAS DE EVOLUCIDN DE LA FUNCION PUBLICA

Ponerse a pensar en el futuro siempre ha sido, cuando de asuntos humanos se trata, tarea arriesgada y difícil. Pero hoy la dificultad se agiganta porque vivimos en una coyuntura histórica presidida por la movilidad, el cambio y la agitación. Lo que ayer valía o se consideraba como intocable ahora es súbitamente invalidado por la marcha de los acontecimientos o resulta superado por la ley inexorable del progreso humano.

Sin embargo, por encima de los condicionamientos que intentan frenarnos en la gran aventura de pronosticar el futuro y de escrutarlo con espíritu adivinador, el hombre está forzado a meditar en su mañana porque, cada vez más velozmente, el presente y el futuro se aproximan y cada vez el hoy y el porvenir tienden a confundirse. Diríamos que, a medida que nos alejamos más de nuestro pasado, más nos sumergimos en nuestro futuro; tal es la ley de nuestro destino. Por eso, es exacta la afirmación de Galsworth de que "el que no piensa en el futuro, no tiene futuro", puesto que renunciar a reflexionar en lo que nos aguarda delante de nosotros es tanto como caer en un estado de sospechosa irresponsabilidad y equivale a renunciar a la anticipada conformación de nuestra presencia en el mundo como hombres y como personas.

Robert Catherino y Guy Thuiller ([13]), entre otros, al estudiar el problema de la evolución de la Administración, tras indicar que debemos hacerlo "con prudencia y discernimiento", escriben estas palabras denotadoras de la dificultad de adentrarse en el terreno de la prospectiva cuando nos referimos a los ámbitos administrativos: "la vida administrativa, realidad esencialmente humana, es ambivalente: presenta rasgos progresistas que reflejan o incluso explican parcialmente la evolución de una sociedad animada por un afán de mejor organización y mayor eficacia, que permite esbozar una prospectiva optimista; y al mismo tiempo presenta rasgos estáticos permanentes, que afectan a la perseverancia de su ser, cualesquiera que sean por otra parte, los progresos que en el mundo de las técnicas y de las condiciones materiales —incluso intelectuales— del trabajo de las oficinas se hayan podido producir".

¿Cómo habrá de ser la Función Pública de este país si pretendemos que sintonice con los nuevos tiempos dentro de los cuales cumplirá su misión de servicio a la colectividad? ¿Cuáles serán las líneas maestras que posibilitarán la actuación eficiente y correcta de un funcionario plenamente inserto en su respectiva coyuntura histórica y dispuestos a los retos de la misma? ¿En qué se diferenciará la Función Pública de ahora, de la que, en lo sucesivo, protagonizará la actividad estatal y en que aspectos resaltarán más las peculiaridades de la una y de la otra?

Marceau Long ([14]) ha sido uno de los autores que se ha dedicado a descifrar desde el punto de vista científico, el futuro de la Función Pública, señalando como la previsión se torna compleja desde el instante en que "la Administración y la Función Pública se encuentran en la confluencia de lo político, lo económico y lo social"; si bien agrega que "cualquiera que sean los riesgos del empeño es preciso superarlos" a fin de que lleguen a "trazar el retrato robot de lo que puede ser la Función Pública".

---

(13) Robert Catherino y Guy Thuiller: ¿A dónde va la Administración? en Ciencia de la Administración de Georges Langrod, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973. pág. 1048.

(14) Reflexiones sobre la Función Pública en 1985, en Documentación Administrativa, número 97, Madrid 1986, págs. 11 a la 28.

3.1 UNA FUNCION PUBLICA DISTINTA

Una premisa capital conviene dejar sentada desde los comienzos y es que todos los síntomas y todos los indicios a nuestro alcance apuntan hacia la configuración, en el futuro, de una Función Pública muy diferente de la que actúa ahora entre nosotros.

Por un lado, pensamos que los defectos, algunos muy graves, que acompañan a la Función Pública van a chocar frontalmente con las demandas y concepciones de una sociedad más evolucionada, racionalizada y justa. Por ejemplo, si como se detecta por doquier vamos hacia una democratización de las estructuras, será rechazable de todo punto, y la misma sociedad se encargará de denunciarlo, seguir actuando a base de unas estructuras funcionariales autocráticas y claramente coactivas e impositivas.

Como han subrayado Jacques Chevallier y Daniele Loschak los objetivos de la Administración "son eminentemente evolutivos: dependen de las presiones y de las demandas dirigidas al sistema administrativo": No es sorprendente, por lo mismo, que el aparato administrativo y los hombres que lo manejan hayan también de evolucionar al compás de las circunstancias para no verse desfasados y orillados por el nuevo rumbo que toman las pretensiones, tanto individuales, como colectivas. En concreto, a la función pública le tocará vencer la tentación del anquilosamiento y de la petrificación para ir hacia la búsqueda de nuevos moldes de comportamiento que le permitan la inserción más plena en el marco social.

A) Institucionalizada

Uno de los aspectos que se advierten al estudiar nuestra Función Pública es su débil grado de institucionalización, que ocasiona la ausencia de unos esquemas orgánicos desde los cuales se lleve a cabo una política de personal coherente y unitaria.

La situación desconcertante desde cualquier ángulo que se le contemple, es que un colectivo de servidores públicos que puede cifrarse en tres y medio millones de personas, carezca de un dispositivo rector con competencia sobre todas ellas. Tan sólo cabe hablar de determinados órganos (Dirección General del Servicio Civil, Comisión Intersecretarial del

Servicio Civil, Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, etc.) cuyo repertorio de atribuciones está legalmente muy limitado cuando no superpuesto. Lo que queremos resaltar, es, pues, que el contingente burocrático no tiene sobre si una organización debidamente escalonada y formalizada, desde la cual se pueda concebir, ejecutar, impulsar una política de personal debidamente homogeneizada y contrastada.

En atención a cuanto venimos exponiendo, hay que reconocer que el camino para lograr una positiva institucionalización de nuestra Función Pública es arduo y de esforzada consecución. Sin embargo, cara al futuro, habrá que dar los pasos necesarios para remediar la situación actual que conduce una infecunda fragmentación de nuestra Función Pública y a una desvertebración institucional de la misma. A nuestro juicio, la estrategia a seguir puede resumirse en los siguientes objetivos: Primero, una vinculación más directa al Presidente de todo lo que afecta a la Función Pública, mediante la creación, en su caso, del órgano adecuado (Subsecretaría, Secretaría de Estado, etc.) que asuma por delegación del Presidente este tipo de cometidos y atribuciones; segundo, creación de una Comisión Superior de la Función Pública en la que estén representados, con carácter paritario, todos los funcionarios y órganos rectores de personal de las diferentes administraciones e instituciones públicas y tercero reconducción a este esquema organizativo del personal público que presta servicio en las entidades paraestatales "excluidas" y en otras instituciones públicas.

B) Sincronizada

Si la Función Pública Mexicana deberá estar progresivamente institucionalizada, también, en correlativa simultaneidad, deberá alcanzar en el futuro unas cotas convincentes de sincronización que hagan de ella un conjunto cohesionado, compacto y permeable.

La sincronización tendrá que lograrse, en primer término, dentro de cada uno de los grandes contingentes funcionariales que forman nuestra Función Pública; porque si nos asomamos sucesivamente a estos contingentes, se advertirá que el problema de la falta de sincronización es bien patente ante las barreras corporativas, en especial las que se presentan entre los trabajadores de confianza y los de base.

Expuesto al panorama, nada optimista, de nuestra Función Pública en lo que afecta a la sincronización de sus diversos colectivos, es fácil llegar a la conclusión de que son muchas las cosas que, en el futuro deberán modificarse para conseguir para el país una Función Pública, respetuosa con las singularidades que merezcan tal respeto, pero también más permeable, más abierta y más integrada. Es de esperar que el tantas veces proclamado principio de la unidad de la Función Pública no se quede en meras palabras sino que se realice poniendo límite a tantas rupturas, a tantos desfases, a tantos desarreglos que como ahora, la aprisionan y desfiguran. La sociedad venidera hará bien en no tolerar la actuación de una Función Pública que no esté debidamente sincronizada en todos sus engranajes y mecanismos, que establezca dentro de su conjunto barreras artificiales que sean una rémora para la adaptación del aparato administrativo a las exigencias de cada situación y que coarte la libertad de circulación dentro de ella.

C) Laboralizada

Una de las notas que más se va a configurar en la Función Pública del futuro, es la "laboralización" de nuestros funcionarios.

Elianne Ayoub ([16]) analiza con cierto detalle el problema, señalando, en primer término que no es válido conformarse con una visión puramente cuantitativa del funcionariado, sino que, en la actualidad interesa contemplar su vertiente cualitativa; es decir, su especial régimen jurídico, que es donde se estarán gestando modificaciones dignas de ser tomadas en cuenta.

La derivación de esto, es que el régimen del trabajador y el del funcionario tienden aceleradamente a acercarse y a identificarse, al conjuntarse además en la actualidad con los afanes impulsores de una sociedad como la actual, que preconiza la igualación y siente repulsa hacia cuanto signifique privilegio, favor o discriminación.

Conviene, pues, hacer especial énfasis de que marcharemos en el futuro hacia una homologación social y laboral

(16) Elianne Ayoub: "La Fonction Publique, Mason et Cie Editures, París" 1975. (pp. 12 a la 15).

del personal en el sector público y en el sector privado, de manera que ambos deberán estar presentes en nuestra comunidad política, sin más difrencias que las típicamente exigidas y reclamadas por el régimen legal de uno y otro.

En la nueva década que se avecina, nuestra Función Pública por tanto, deberá renunciar a singularidades, privilegios predominios y tendrá que instar de los poderes del Estado que su régimen jurídico sea equiparado al de los asalariados.

D) Democratizada

Si como ha dicho Friedrich, "la democracia ha llegado a ser el grito de guerra del siglo XX", se comprende sin sobresaltos que un autor español de renombre haya constatado que "la burocracia, al igual que la sociedad, aunque en un grado menor, está sufriendo una contaminación democrática([17])".

En un orden lógico, la democratización de la burocracia arranca de la mejora y adaptación de los cauces de acceso a la Función Pública y en la instrumentación actualizada del reclutamiento de sus aspirantes. En este sentido, una Función Pública en la que tanto el acceso como el reclutamiento estén tergiversados para favorecer a unos individuos en contra de otros, en la que sigan practicándose discriminaciones más o menos disimuladas que benefician a determinados grupos o personas y en la que se atienda a motivaciones muy distintas de las del mérito de cada sujeto, es una Función Pública antidemocrática y perjudicial para la sociedad; máxime cuando el Estado, como punto culminante de referencia social, es el primero que debe dar ejemplo a la hora de escoger a sus servidores, plegándose radicalmente a las exigencias de la igualdad de oportunidades para todos los candidatos.

Pese a los avances logrados en nuestro medio, todavía queda mucho por reformar y por rectificar para hablar, con propiedad, de una auténtica democratización en el seno de la Función Pública, democratización que, forzosamente está conectada con el grado de democratización que tenga la sociedad en la que el funcionario está presente, puesto que, en realidad, el nivel democratizador de una burocracia está en función del nivel democratizador del sistema educativo corres-

(17) Alejandro Nieto: "Cara y Cruz de la Burocracia Española, su papel hoy". En sábado gráfico número 938, 1975 (página 20).

pondiente y, que a su vez, el nivel de éste se armoniza con el nivel democratizador de la sociedad sobre la que está influyendo. Por eso, André Molitor([18]) acertadamente afirma que "toda burocracia, en sus capas dirigentes, es más o menos representativa del sistema social del país considerado, o al menos de la imagen social que las élites proyectan ante ellas"; y por eso se ha subrayado que "la insuficiente democratización de la enseñanza ha sido siempre el principal obstáculo a una democratización más profunda de la Función Pública".

Con el doble juego de la igualdad y del mérito, lo que se pretende precisamente es que el acceso a la Función Pública esté rodeado de las máximas garantías que a la vez que cierren el paso a todo propósito antidemocrático, inciten a la selección de los más aptos. Aceptada esta vía de comportamiento, la Administración Pública no podrá ser tachada ni de parcial ni de restrictiva porque a lo que se aspira es a situar a todos los individuos con idénticas opciones para ingresar en sus cuadros y plantillas; y además, lo que verdaderamente importa es que la igualdad y el mérito no sean puros dogmas constitucionales, sino que sean aplicados escrupulosamente por la Administración.

Pero la democratización de la Función Pública no basta que tenga sólo una proyección externa, cara a la sociedad y a quienes de ésta solicitan ingresar en los servicios públicos, sin que, dentro de los propios ambientes burocráticos, en el funcionamiento de las organizaciones, la democratización debe ser también un postulado y una continua incitación.

El camino para conseguir una democratización interna en los cuadros funcionariales se bifurca hacia dos horizontes o posibilidades. El primero de ellos se identifica con la necesidad de contar con una Función Pública que permita, mejor aún, que impulse dentro de sus estructuras la promoción, el ascenso, el éxito profesional entre los funcionarios que sean los más capacitados y estén mejor preparados, y el segundo va de la mano de la gestión participativa, esto es, abrir las puertas a la participación de los interesados.

---

(18) André Molitor: L'Administration de la Bélgique.— Institute Belge de Scienci Politique. Centre de Recherche et d' Information Socio-Politiques, Bruselas. (pp. 360 a 365).

E) Profesionalizada

Un nuevo rasgo que añadir a los ya expuestos es el de la profesionalidad de la Función Pública, entendiendo por tal la exigencia para sus miembros de la capacidad, la dedicación y la responsabilidad precisa para el mejor cumplimiento de la misión atribuida a cada servidor público en el seno de su organización.

No podemos olvidar que ya Max Weber, señaló como una de las notas típicas de la burocracia la de su profesionalización y que, como dice Guy Rocher([19]), "por tratarse de una sociedad de producción, la sociedad tecnológica es, desde el punto de vista sociológico, una sociedad profesionalizada" en la que cada individuo se significa por su actividad profesional que, a la vez que le proporciona un rendimiento económico, le permite contribuir al progreso social y a su propio perfeccionamiento personal.

Por tanto, va a resultar muy difícil, por no decir imposible, contar con una Función Pública profesionalizada si, en el orden económico, se siente defraudada y en inferioridad de condiciones respecto a los trabajadores o asalariados. Es improbable que en lo sucesivo los servidores públicos se resignen a ser tratados por el Estado de peor forma a como los empleados privados son tratados por sus patrones.

Los condicionamientos que "impiden" una mejora de las retribuciones de los funcionarios públicos son bien conocidos, y, entre otros, cabe citar las limitaciones presupuestarias, la rigidez de los procedimientos administrativos, el volumen de personal público, la situación del fisco y por qué no decirlo, el desinterés del Estado hacia sus empleados y colaboradores. Sin embargo, esta serie de condicionamientos no pueden convertirse en el justificante definitivo para mantener a perpetuidad una situación de discriminación y de injusticia hacia un sector social tan cualificado como es el de la Función Pública.

La profesionalidad de los funcionarios se correlaciona también con la despolitización de la Función Pública, por cuanto que ésta, por encima de las opciones políticas de cada momento, debe cumplir su cometido estable y sólidamente. "Cada día se está viendo más claro —corrobora Alejandro Nie-

(19) Guy Rocher: Introducción a la Sociología General. Editorial Herber, Barcelona, 1972.

to— que una espina dorsal burocrática —al estilo inglés o francés— es la mayor garantía de la estabilidad y de la continuidad administrativa" y, por lo mismo, de la función rectora del Estado sobre la sociedad.([20])

Desde este ángulo, es fácil comprender que el justo freno contra los excesos políticos y gubernamentales que, en cada alternativa o sustitución en los cuadros del poder, busquen el desmantelamiento de la burocracia y la remoción a fondo de los funcionarios, no puede ser más una profesionalización auténtica, prestigiada y responsable de éstos. Y es que la profesionalidad representa la garantía de que, en todo el aparato del Estado, se cuenta con la presencia de unos servidores públicos preparados, que conocen el manejo de las técnicas de administración y dirección y a los que no se puede cesar en base a razones ideológicas o políticas ya que son profesionales al servicio de la Administración, sobre los que no debieran gravitar las consecuencias de los cambios en la rectoría del poder nacional.

Esta exigencia de defender la estabilidad del funcionario va a acentuarse en el futuro, a medida que, en nuestro país, los cambios políticos a nivel de Gobierno y en los niveles medios e inferiores de la pirámide estatal se desencadenen con mayor periodicidad y frecuencia. Entonces será de todo punto indispensable que, para que la máquina del Estado siga marchando y no sean perturbados sus diversos engranajes, los funcionarios no se vean amenazados por el cese fulminante o por la marginación de guante blanco.

Dada la importancia de la profesionalización de la Función Pública, intentaremos expresar su significación en propuestas, mas creemos que las opciones a discutir y verificar son las siguientes: implantación de sistemas objetivos de selección y de una estrategia global y a largo plazo de formación permanente; segundo, replanteamiento de las retribuciones en orden a conseguir un sistema más justo y que sea adaptable a las evaluaciones del costo de la vida; tercero, sujeción de los funcionarios públicos a un régimen estricto y severo de incompatibilidad y cuarto, afirmación legal y fáctica de la neutralidad política de la Función Pública, de tal manera que ésta no se vea afectada en sus cuadros por los cambios de tipo político y gubernamental.

---

(20) Alejandro Nieto García: "Como cambiar la Administración" en Actualidad Económica, Madrid-Barcelona, 13 de julio/1974. (pág. 50).

F) PLANIFICADA

Una última característica de la Función Pública será la planificación tanto en un aspecto organizativo como en su vertiente funcional. La importancia numérica de los servidores públicos, su incidencia en la política económica y financiera del Estado, su trabazón en el sistema educativo y su impacto sobre el mercado de trabajo son causas determinadas de que la Función Pública española tendrá que estar planificada en su conjunto y en cada una de sus parcelas o sectores.

Finalmente, en cuanto que la Función Pública está inserta en un contexto político-social, hemos de sostener que precisa una planificación que le conecte con los componentes del sistema económico, social y laboral del país. No tiene sentido inventarse una Función Pública aislada, encastillada sobre sí misma, y ajena a cuanto acontece en su contorno. "La Función Pública —dicen Robert Duvallier y Pauti— tiene así un puesto importante en la política de los salarios y en la política del empleo, por la sencilla razón de que cuanto hace el Estado, primer patrono de un país, desencadena una serie de derivaciones de todo tipo que es preciso preveer y dirigir".([21])

Y Marceau Long y Laurent Blanc([22]) van todavía más lejos en sus opiniones, ya que, a su juicio, la situación en poco tiempo ha evolucionado radicalmente. Hace años, el Estado consideraba su política de personal "en el seno de un sistema aislado, sin aproximación a la política de personal de las empresas y sin que estuviera suficientemente establecida una vinculación entre la política general del Estado en el plano económico y social.

Hoy, el giro sufrido ha sido de ciento ochenta grados, porque precisamente los problemas del personal público en su conceptuación laboral, económica, financiera, política "son los grandes problemas actuales de la Función Pública".

En pocas palabras, el alcance de la planificación que reclamamos para la Función Pública futura ha de establecerse bajo los siguientes postulados: primero, la Función Pública debe planificar su expansión y su crecimiento, tanto cuantitativo

---

(21) Pierre Robert - Duvilliers y Jean Marie Pauti: Remunerations et Evantages Sociaux Dans la Function Publique, Editions Berger - Levrault, París, 1975. pág. 10.

(22) Marceau Long y Laurent Blanc. L'Economie de la Function Publique.— Presses Universitaries de France, Paris 1969. pág. 159.

como cualitativo para una utilización racional y óptima de todos sus efectivos; y segundo, ya que el Estado es el más representativo empleador del país, la planificación de su personal ha de conjugarse con la de los demás órganos o instancias con competencias en este tipo de problemas.

4. APOSTILLA FINAL

Al terminar este trabajo, es preciso insistir en la idea de que los funcionarios mexicanos, estamos viviendo momentos de incertidumbre y horas de reflexión. La reforma de la Función Pública es un objetivo inaplazable en este país; pero que ciertamente se presenta espinosa y compleja.

El estado actual de las cosas no deja de ser preocupante para quienes defendemos una concepción de la Función Pública exenta de connotaciones políticas, jurídicamente clarificada y al servicio de intereses colectivos y generales. El Gobierno viene dando prueba de una cualidad que se echaba en falta en los Gobiernos que le precedieron: la energía, porque sin auténtica voluntad política, todas las acciones reformadoras naufragan o se acaban perdiendo en el nominalismo de simples formulaciones para la galería. Sin embargo, esta energía, que es condición necesaria, pero no suficiente, ha de ir acompañada del espíritu de negociación, del sentido del diálogo, del talante generoso y abierto hacia todas las fuerzas políticas y sociales, a fin de que todos pongamos nuestro grano de arena, en reformas que están por encima de las satisfacciones partidistas o de las autocomplacencias de quienes la preconizan e impulsan. Y, en este marco de colaboración recíproca los funcionarios no podemos ser marginados e invitados al silencio porque como se ha repetido hasta la saciedad, las reformas burocráticas no se pueden hacer sin los funcionarios ni tampoco contra los funcionarios. Ojalá, no desperdiciemos una ocasión de oro para colocar nuestra administración pública a la altura de los tiempos que vivimos.

REFLEXIONES SOBRE LA CARRERA PROFESIONAL DEL SERVIDOR PUBLICO

I. INTRODUCCION

No recuerdo haber asistido, durante los últimos años, a ninguna reunión nacional o internacional, bajo la forma de Congreso, Mesa Redonda, Simposium o bien de carácter reivindicativa, en el que el tema de la carrera profesional no haya aparecido no sólo con asombrosa constancia, sino también con honda preocupación.

No obstante, la carrera sigue siendo algo que se anhela, a pesar de que es algo que se considera bueno en sí y que tal valoración es mayoritariamente compartida por un buen número de funcionarios, en sus más variadas categorías, grupos o niveles, pero paradójicamente nadie comete por lo que respecta a nuestro país, la "imprudencia" de extenderse en precisiones de fondo sobre su necesidad y conveniencia, motivado

---

El presente artículo constituye la opinión personal de un servidor público. El hecho de que mi actual puesto de trabajo esté alejado de los órganos responsables de la dirección y ordenación de la Función Pública en cuanto al tema se refiere, me permite que todo lo que aquí se dice no sólo lo sea a título particular, sino puramente opinión personal que, de ninguna manera, puede relacionarse con otras personas o instituciones.

En modo alguno he pretendido agotar la materia. Hay muchos aspectos que se me escapan conscientemente, pero cuya inclusión alargaría excesivamente el trabajo, y otros que no soy capaz de advertir o de los cuales carezco de información. He procurado también reducir al mínimo los conceptos científicos y las notas doctrinales ya que, en definitiva se trata, como ha quedado señalado de mis particulares ideas, argumentadas lo mejor que he podido.

quizá en parte, porque el tema se considera "tabú" para muchos o de irrelevancia para otros. Baste para mejor ilustrar lo anterior, el hecho de que la Administración Pública y por ende todo lo que ella comprende, no merezca ni una sola línea en el texto de nuestro Plan Nacional de Desarrollo 1989-1993. Omisión sospechosa, para quienes pensamos que el concepto aglutina voluntades, une criterios, favorece el consenso y en especial pone contentos y satisfechos a los jóvenes funcionarios, que desean por delante de ellos una carrera profesional que recorrer y culminar a lo largo de una vida de trabajo.

Es precisamente la ausencia de todo lo anterior, que la Función Pública no atraiga ya en modo alguno a la masa de nuevos Licenciados, sin que ello pueda imputarse a una plétora de ofertas provenientes del sector privado. Más aún, es fácilmente demostrable que en la actualidad el conjunto de nuevos licenciados que nutren las filas de nuestra Administración no es, ni con mucho, el segmento superior o los cuadros de honor de los currícula universitarios; naturalmente, con las excepciones de rigor, lo que bien puede derivar en convertir a la Administración en el dique seco de los sectores marginados y peor cualificados profesionalmente de las promociones universitarias. Quede, pues, el hecho meramente apuntado.

Ahora bien, quisiera destacar con objeto de delimitar el propósito de este artículo, que en el mismo nos vamos a referir fundamentalmente a la carrera de los llamados "Mandos Medios y Superiores", que es el núcleo de la burocracia que plantea mayores dificultades desde un punto de vista técnico, pero con la advertencia clara de que la problemática no es privativa de ellos y que tanto derecho tienen unos como otros, a que su actividad profesional transcurra por cauces ordenados y previsibles en relación al mérito, capacidad y rendimiento.

Creo también, que de todos los males y disfunciones que padece nuestra Función Pública, ninguno tan desgraciadamente destacado como el de la ausencia de carrera, que junto con la falta de sistemas objetivos para el ingreso al servicio constituyen dos de las tenazas que aprisionan la modernización del sistema y por ende el diseño de una política funcionarial acorde a las necesidades del país. De aquí en gran parte el porque de la pobre opinión que en general tienen los ciudadanos sobre su Administración.

II. IDEAS PREVIAS SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Una Administración Pública vale tanto como la calidad de sus integrantes. Por consecuencia, para servir bien requiere de colaboradores que quieran, sepan y puedan servir al público. Algunos quieren hacerlo, pero no saben o no pueden; otros saben, pero no quieren o no pueden y también los hay que pueden, pero no saben o no quieren, con lo que los ciudadanos dudan de que los servidores públicos sean servidores del público.

El servidor público honrado y capaz, con un claro sentido de su responsabilidad social, no ha sido ni puede ser fruto de la casualidad, el buen servidor público no sólo lo es por vocación y educación lo es también por su formación, capacitación y actualización, aspectos que conforman la carrera funcionarial, que no existe entre nosotros. Sobre el servidor público "de confianza" pesa, dada la exclusión que de ellos hace el Artículo 8 de la LFTSE, el estigma del olvido y de la incomprensión, con lo que de hecho se encuentran sometidos a la opinión y voluntad del superior jerárquico, a su buen o mal humor, de acuerdo al cual, juzga sus actos, califica su desenvolvimiento, sanciona sus fallas y por ende favorece o perjudica su carrera. La oportunidad para ascender, reside en suma en adivinar o suponer lo que desea el superior y no cumplir con los Programas de Trabajo y por tanto con la sociedad.

En pocas ocasiones es el mérito el que lleva a los servidores públicos a escalar mejores posiciones en la escala burocrática y también en pocos casos es la incompetencia el factor determinante para perderlos; para lo primero basta la confianza del Jefe y para lo segundo basta con perderla. Como corolario de lo expuesto, es suficiente con señalar que los incentivos, estímulos y recompensas —elementos fundamentales de la carrera— son conferidos generalmente no sólo irreflexivamente sino con absoluta parcialidad hacia los allegados, a lo que hay que sumar el otorgamiento de favores y prebendas, vedadas, por supuesto, a los demás.([1])

(1) Vid sobre el particular mi artículo "El Servicio de Carrera y los Servidores Públicos" en el volumen colectivo Ensayos sobre la Modernidad Nacional (Tendencias contemporáneas de la Administración Pública) Editorial Diana. México, D.F., 1990. págs. 49 a 82 .

De manera general, podemos decir que la carrera tanto en la Administración Pública como fuera de ella —que en esto pocas diferencias hay—, es la ordenación de la trayectoria profesional de un individuo para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos de la organización.

La aludida ordenación es ciertamente compleja, ya que debe superar de antemano, temas ya resueltos o al menos en vías de solución, como el del ingreso o selección, la formación o perfeccionamiento, y el de las retribuciones —por citar tan sólo algunos—(2), aspectos que deben estar en necesaria conjunción para hacer atractivo y estimulante el servicio público. Muchas de las grandes empresas —trasnacionales o no— han impulsado en los últimos años una auténtica planificación de carreras profesionales, que consiste ni más ni menos, en programar el desarrollo de cada individuo a la vista de su edad de ingreso, necesidades formativas, mejoras retributivas y puestos que deben ocupar a corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la evaluación y rendimientos que el mismo va arrojando. Lo anterior, necesariamente contempla diversas etapas, en las que se requiere saber, en cada momento, las potencialidades del sujeto, lo que se pretende de él y los objetivos de la empresa, lo que suele contemplar además importantes inversiones en formación, y una complementaria estrategia de integración de la persona con los objetivos de la organización, inculcándole los valores de lo que ahora da en llamarse cultura corporativa.

Todo lo dicho resulta aún músicas celestiales para los funcionarios, que bien podríamos darnos por satisfechos si cuando menos pudiéramos saber cuando ingresamos en la Administración, o en cualquier otro momento antes de jubilarnos, que es realmente lo que se pretende de nosotros, cual pudiera ser nuestro futuro profesional en los próximos años y que podríamos hacer para conseguirlo.

La carrera profesional no es un invento reciente, ni mucho menos. Sin pretender remontarnos a prolijos antecedentes históricos, se puede recordar para el caso español el llamado Estatuto de Maura de 1918, que se basaba en la concepción de una carrera administrativa en la que se podía ingresar su-

---

(2) Para un análisis más completo del estado actual de cosas sobre los temas torales de la Función Pública Mexicana, puede consultarse mi libro: "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México". INAP, España, Madrid 1988, 704 p.

puesto que hasta entonces los puestos de dirección se otorgaban tradicionalmente a base de criterios exclusivamente políticos lo que impedía la llegada de personal de carrera, que debía renunciar para poder acceder a ellos y subir posteriormente por los azares de la vía política.

Por lo que respecta a nuestro país, es un hecho innegable que la función pública se sustenta en la pertenencia a ciertos grupos y a las relaciones personales que se desprenden de los mismos; la confianza es pues, el criterio fundamental para la inclusión, promoción y la permanencia dentro del servicio. Lo anterior, no obstante, no significa que quien se vincula a la Administración Pública no tenga una serie de cualidades técnicas políticas, o bien una mezcla de ellas. Desde la década de los 60' se han diseñado programas de reforma. Desde la creación en 1965 de la Comisión de Administración Pública, ya que se estima que la "Reforma" no sólo requería decisiones de autoridad y apoyo técnico, sino además mecanismos de participación para apoyar las reformas y tiempo. La misma Comisión apuntaba ya la necesidad de una nueva Ley de Funcionarios, pues si bien aceptaba que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado les otorgaba determinadas garantías, también subrayaba la inexistencia de un mecanismo normativo justo que se encargara de regular los principios y los lineamientos de una Función Pública moderna, que definiera claramente los objetivos del Servicio Civil de Carrera([3]). Durante los Gobiernos de Echeverría y López Portillo se llevaron a cabo acciones encabezadas por los respectivos Programas de Reformas Administrativas de esos sexenios, que incluyeron la creación de "Organos hacia la Reforma", que sucumbieron de la mano de las crisis económicas o más bien fueron sepultadas paradójicamente por las quienes preconizaron e impulsaron, trágica situación que experimentaron por igual los programas y los órganos creados por el Presidente de la Madrid, en los primeros años de su Administración, a quien le tocó prácticamente un papel similar al del Síndico de una quiebra. Por lo que toca a la Administración actual, amén del olvido documental ya citado, los funcionarios públicos seguimos en espera de que alguien o algo nos señale el camino, de

(3) Vid en este mismo sentido mi reciente artículo "La Vigente Legislación de Funcionarios en México y la necesidad de su Reforma" en la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. No. 5 Enero-Marzo 1990, págs. 59 a 81.

lo que para nosotros consistirá la Modernización Administrativa o la Política Moderna.

III. EL IDEAL DE LA CARRERA

Con lo que hemos señalado hasta ahora, podemos ya identificar el marco básico e imprescindible que exige una carrera profesional. Quede pues, asentado que en primer lugar la carrera es una herramienta de la política de recursos humanos y que por lo mismo debe estar al servicio de los objetivos que se pretendan. En este sentido es importante señalar que no puede ser lo mismo la carrera profesional en una organización fuertemente jerarquizada —una fábrica— que en una consultora o holding de empresas, y que tampoco es idéntico el planteamiento de la Administración Pública que debe mantener el principio de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos ante la ley, que una empresa privada que puede decidir por ejemplo, dentro de la más estricta legalidad, seleccionar sólo personal menor de treinta años o de buena presencia física. Reconozcamos, pues, que la carrera administrativa no puede ser igual que en la empresa, y digamos de una buena vez a los funcionarios que podrán tener ventajas en unas cosas e inconvenientes en otras, pero jamás su porvenir profesional para bien o para mal, transcurrirá igual que si optan por el sector privado.

Habrá que destacar también que dada la pluralidad que existe en el seno de nuestra Administración, el establecer un sistema de carrera común para todos los niveles, es, en el más generoso de los supuestos una ingenuidad.

El diseñar idénticos mecanismos para el ascenso de un mensajero o de un Director, no es un problema ideológico de —progresismo o conservadurismo— sino de falta de realismo.

La Administración Pública, máxime la nuestra, está compuesta de un conglomerado de profesiones y categorías tan variado que difícilmente resiste una regulación homogénea y mecánica, lo que nos lleva a concluir que hay que tratar de diferente manera lo que es diferente, so pena de producir efectos perversos.

Un último factor, fundamental para la elaboración del diseño básico en que debe moverse una carrera profesional, es la definición sobre su duración. La carrera profesional debe tener una trayectoria conocida que estimule al individuo y le

promocione durante toda su vida profesional, tomando en cuenta la madurez profesional que vaya alcanzando.

A diferencia de lo que sucede en la Administración Pública, el sector privado lo tiene bastante claro, y establecer para las personas que alcanzan la citada madurez profesional, otro nivel diferente: El directivo, lo que cambia su "Status" sustancialmente. Las retribuciones dejan de estar regladas y entran en un tratamiento singularizado, exigiéndosele destrezas diferentes, a las que significan la mera posesión de un título académico. Se inicia de hecho, otra etapa profesional, o si se quiere otra carrera, donde las reglas del juego cambian sustancialmente. El directivo debe ser capaz de formular políticas alternativas, tomar decisiones que impliquen riesgos y de dirigir equipos humanos multidisciplinarios, altamente cualificados, cuyo control y aprovechamiento excede la simple potestad jerárquica. Es en definitiva un estamento nítidamente diferenciado del nivel técnico o puramente profesional, que implica todo un pronunciamiento sobre el presente y futuro, de tal que normalmente suele constituir una soñada meta.

Líbreme Dios de considerar lo anterior como el modelo ideal, pero qué duda cabe que atrae a una buena parte de los jóvenes recién egresados tanto de las Universidades públicas como de las privadas. En cualquier caso y con todos sus pros y contras, el sistema es, a no dudarlo, atrayente.

Frente a esta diáfana situación, es curioso señalar que la Administración Pública no sabe quiénes son sus "directivos". Todos los funcionarios aceptan el término, en especial Subdirectores y Directores Generales, pero también aseguran que "directivos son los otros", tan sartriana situación no tiene parangón en ninguna organización privada.

Así las cosas, parece que delimitar la carrera profesional en el tiempo, determinando con claridad cada una de las etapas y no tratar de dar igual tratamiento a lo que son fases diferentes, podría acarrear importantes beneficios a nuestra Función Pública. Excesivo puede ser la libre designación de un Jefe de Departamento, pero cubrir un puesto de Director General por concurso es incurrir en el vicio contrario.

De lo que se trata en consecuencia, es que el individuo que ingresa a la Administración cuente con una carrera administrativa por delante de sus pretensiones y aspiraciones profesionales. Del cómo lograrlo hablaremos más adelante.

IV. ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA SU FUNCIONAMIENTO

Muchos de los funcionarios que hoy integran nuestra Administración Pública (ya sea Federal, Estatal o Municipal) no sólo anhelan una carrera, sino también al mismo tiempo, acabar con un estado de cosas que consideran intrínsecamente malo, corporativo y perjudicial para los intereses tanto de la propia Administración como de la sociedad en general.

Es imposible hablar de carrera administrativa, si no contamos con los cimientos indispensables para su edificación y con un sistema de ordenación para nuestra Función Pública. Este último fenómeno sorprendente en verdad tiene su origen en la ausencia notoria de reflexión teórica sobre los sistemas existentes: El de empleo y el de carrera. La elección de uno o de otro depende en gran medida no sólo del peso de la tradición histórica y de la ideología política, sino también de una multiplicidad de factores de índole tanto económica y social como cultural y jurídica. Otro aspecto a considerar para el diseño del esqueleto de toda Función Pública tiene su base en la naturaleza de las normas jurídicas que rigen la relación entre el Estado y sus agentes. Existen por un lado, un grupo de países —el más numeroso— cuyas funciones públicas se rigen por reglas propias del Derecho Administrativo, en tanto que en un segundo grupo de Estados, los agentes se rigen por las normas del Derecho del Trabajo. Para algunos autores, existe un tercer grupo de países cuyas funciones públicas se han ido organizando en base a criterios puramente pragmáticos, donde no ha habido necesidad de basar estas organizaciones en principios jurídicos claros y precisos, tal es el caso por ejemplo de Gran Bretaña y los Países Bajos.

1. El Sistema de Empleo

En el sistema utilizado en cualquier organización empresarial, el elemento clave sobre el cual descansa es la del puesto de trabajo, que se considera como una unidad aislada e individualizada, por lo que la persona seleccionada sabe exactamente cuales son las tareas y responsabilidades que asume, debiendo corresponder su formación previa con la función o actividad de que se trate. El aspirante seleccionado no se integra entonces en ninguna carrera, es sólo titular de un cier-

to puesto de trabajo. Como se advierte el sistema es muy sencillo y es factible instrumentarlo en países con un amplio mercado laboral, donde es frecuente un intercambio de profesionales entre los sectores público y privado.

2. El 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 organizarse conforme a un régimen de avance y promoción, que no es otra cosa que la carrera. Tres son los elementos esenciales que este sistema requiere: El Estatuto, la Carrera y los Cuerpos de Funcionarios.

Lo destacable de este sistema descansa en el hecho de que cuando un funcionario es seleccionado e ingresa en la Administración obtiene algo más que la titularidad de un puesto concreto de trabajo. Por el simple hecho del ingreso inicia una vida profesional en la que tiene derecho, mediante procedimientos más o menos reglados o discrecionales —según el país de que se trate— a cambiar de puesto, a desempeñar puestos de más responsabilidad, a adquirir categorías superiores a la inicial, a incrementar su remuneración, etc. En definitiva, a promoverse dentro de su estructura jerarquizada en la que tiene derecho a permanecer hasta alcanzar la edad reglamentaria para retirarse del servicio activo.

3. La Organización de la Burocracia Mexicana

Un estudio comparativo de los dos sistemas de estructuración analizados, nos permite señalar que se trata de tipos ideales que no se dan en ningún país en estado de pureza. Lo normal es que en mayor o menor medida, ambos se mezclen en la organización de las burocracias públicas modernas.

En el caso mexicano quizá como consecuencia de nuestras circunstancias políticas, sociales, económicas e incluso geográficas, el legislador ha optado por la adopción del sistema de empleo para ciertas capas o sectores funcionariales (trabajadores de confianza) y el de carrera para otros (trabajadores de base).

En ambos casos no obstante, son evidentes las peculiaridades propias con que fueron adoptados tanto uno como otro

sistema. Incluso las evidencias disponibles hoy en día nos permiten señalar que la práctica ha demostrado que el diseño de esta cohabitación parece montado de modo tal que sólo obtenga del mismo beneficios para un colectivo y perjuicios para el otro. Lo anterior es fácilmente demostrable si analizamos las particularidades de tan singular convivencia.

Por lo que toca al colectivo de los trabajadores de base decíamos que el legislador había optado por un sistema semejante al de carrera. Veamos por qué:

A) Este colectivo goza ciertamente de permanencia y cierta progresión en su situación administrativa. Sin embargo, dicha progresión se ve limitada por las especificaciones que sobre el particular hace la LFTSE.

B) En cuanto al momento de ingreso en el servicio si bien es cierto que normalmente el trabajador de base entra a formar parte de una determinada organización al inicio de su vida de trabajo, ve limitada —conforme a la situación legal— la esperanza de un aumento significativo tanto de puesto como de retribución ya que el puesto máximo al que puede acceder dada su condición de trabajador de base es al de Jefe de Oficina, un cargo casi insignificante dentro de la pirámide burocrática mexicana.

En otros casos, el ascenso se limita con frecuencia a un aumento de las retribuciones —que bien puede ser tildado de simbólico— o bien a la elevación de categoría presupuestal, que no siempre corresponde al desempeño de un puesto superior.

C) Por otra parte, el trabajador de base ciertamente sólo abandona la organización por jubilación o fallecimiento. Pero el hecho obedece más bien a la falta de oportunidades y de un sistema adecuado de promoción, que al encanto o satisfacción que el trabajador haya tenido a lo largo de su vida burocrática.De hecho, existe una gran mayoría de este colectivo que, con curiosa analogía con el reino animal, nacen, crecen, se reproducen y mueren en un mismo destino.

D) Otra similitud con el sistema de carrera se presenta con la edad. Entre nosotros el ingreso en este colectivo ciertamente se produce en edades tempranas y raro es quien la hace ya mayor. Esta característica presenta en el caso mexicano la peculiaridad de que el acceso en la Administración responde más que a una vocación de servicio público, a una necesidad de subsistencia del individuo, por lo que el interés por

la Administración es secundario; lo importante resulta, como es lógico suponer, la satisfacción de necesidades básicas. Quizá este fenómeno sea una de las razones por las que no exista para el ingreso un sistema rígido de exámenes propio de los países europeos que siguen este sistema. Al Estado en definitiva, lo que le interesa es dar trabajo y mantener ocupado a un sector importante de la sociedad, que ocioso, puede poner en peligro su estabilidad.

E) Otra peculiaridad más de nuestro sistema se presenta dada la inexistencia de grados, con lo que la promoción se articula fundamentalmente con base a la antiguedad. Por contra en los sistemas de carrera la promoción se articula dada la existencia de grados no sólo en base a la antiguedad, sin tomar en cuenta el mérito y la valoración de los servicios prestados.

F) Tampoco existen en nuestro sistema, órganos centralizados encargados de regular la selección y la provisión de puestos de trabajo. El legislador optó en cambio por una fórmula de participación entre Administración y Sindicatos al crear las Comisiones Mixtas de Escalafón en cada dependencia.

G) Por lo que respecta al desempeño de los cargos, si bien en los sistemas de carrera ello se considera como una profesión adquirida en el propio trabajo, entre nostros —con honrosas excepciones— es más bien un empleo y actividad en la que se está por diversos motivos, en la que la vocación o el simple gusto tiene un índice muy bajo. Circunstancia o característica que por lo demás se asemeja más bien con un sistema de empleo. Del mismo modo que en los países europeos que siguen el sistema, donde existen programas concretos de formación y perfeccionamiento, para el colectivo mexicano de trabajadores de base, esto no es sino una ilusión o un sueño inalcanzable, cuya realización parece hoy al menos muy lejana.

Como se desprende de este análisis comparativo, los trabajadores de base se encuentran sometidos a un sistema de ordenación próximo al de carrera, aunque, como se ha visto, matizado en razón de características singulares de nuestra realidad, ahora bien, algo parecido sucede con los trabajadores de confianza, quienes se encuentran ordenados en base a un sistema cercano al del empleo, pero que sufre igualmente

algunas adecuaciones importantes. A continuación, analizamos cuales:

A) En los sistemas de empleo —como ya se dijo— no existe permanencia o estabilidad en los cargos. Los trabajadores de confianza no gozan en efecto de este derecho en nuestro orden jurídico vigente.

B) Por lo que hace al acceso a uno de los puestos de trabajo reservados para este colectivo de trabajadores de confianza, normalmente se exige cierta experiencia previa en el desempeño de funciones. Ello obedece a que la naturaleza y jerarquía propia de los cargos que ocupan estos trabajadores requieren ciertamente determinados conocimientos previos. No obstante, no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración sin haber estado jamás en contacto con ella.

C) Al igual que en el común denominador de los países que han adoptado este sistema de empleo, en México no existen límites máximos de edad para acceder al empleo. A cambio, se establece que sólo los mayores de dieciséis años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley (Art. 13 LFTSE).

D) A diferencia de la mayor parte de los países que siguen este sistema, en México no se exigen exámenes para el ingreso en la Administración para el colectivo de los trabajadores de confianza. En ese orden de cosas por tanto tampoco se considera el desempeño de un cargo como una profesión sino como un empleo en el que hay que cumplir determinada función.

E) Para los trabajadores de confianza es mucho mayor la amplitud del universo de hipotéticos destinatarios de los nombramientos que para los trabajadores de base, quienes se encuentran limitados a las especificaciones contenidas en la LFTSE. Lo anterior refleja claramente la intención que tuvo el legislador de adoptar un sistema próximo al de empleo para los trabajadores de confianza. La idea se refuerza si añadimos la vinculación existente entre las dotaciones presupuestarias y los puestos de trabajo, lo que permite modificar el número de funcionarios de acuerdo con los programas de actuación específica. Esta última nota se presenta en efecto para los trabajadores de confianza.

F) Finalmente, en cuanto a las decisiones relativas a la designación de aspirantes, igualmente se presenta una gran descentralización y desconcentración en los mismos. Si bien es cierto que el Presidente nombra un número considerable de funcionarios, también lo es que los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Coordinadores Generales, Oficiales Mayores y Directores Generales hacen lo propio con las plazas a su alcance, lo que hace que la omnímoda facultad presidencial sea cuando menos en algunos casos compartida, que no delegada.

4. La necesidad de reestructurar nuestra Función Pública.

Una vez expuestos los modelos de ordenación y advertido que la Función Pública Mexicana ha seguido claramente desde 1963 un modelo híbrido, es conveniente hacer algunas reflexiones:

El intento ha resultado fallido y nos ha conducido a una situación caracterizada si no por el caos, sí por el desorden, la injusticia y la desigualdad. Las razones del fallo pueden ser numerosas, pero una de las principales ha tenido lugar en el origen mismo, ya que el modelo mixto fue implantado como beneficio para un sector (el de los trabajadores de base) y en perjuicio del otro (el de los trabajadores de confianza). En ese sentido por tanto es preciso corregir esta tendencia, siendo que mucho de ello puede lograrse con la desaparición de la actual clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.

Otra de las razones de la situación actual, lo han sido entre otras: el desigual reconocimiento de la estabilidad para un colectivo y otro, el derecho a sindicación reconocido a uno y negado al otro, la presencia de cauces legales de promoción y ascenso para unos en detrimento de los otros, etc.

Ahora bien, si como decíamos la descrita situación anterior es corregida en el sentido de unificar y adoptar criterios técnicos en la denominación v clasificación de los funcionarios públicos, otorgar reconocimiento a la estabilidad para el conjunto de los funcionarios profesionales, derecho a sindicación no restringido y diseño de cauces legales que permitan una auténtica carrera administrativa, no hay razón para no sostener como modelo, un sistema mixto de ordenación para nuestros funcionarios. Dicha permanencia resulta a todas luces entendible dadas nuestras circunstancias políticas, sociales, económicas e incluso geográficas, lo que hace que el modelo hí-

brido sea no sólo el más recomendable, sino también el más viable. En suma, la ordenación de los funcionarios mexicanos en base a un modelo mixto de Función Pública puede y debe mantenerse, como elemento fundamental para el correcto funcionamiento de un nuevo sistema. Pero es preciso que este sistema mixto sea rectificado para subsanar las distorsiones antes mencionadas y las que inevitablemente se producirán de no aplicarse los correctivos adecuados. Tales correctivos deben operar en un doble sentido: uno, aplicando un instrumento eficacísimo en la estructura abierta, la clasificación de los puestos de trabajo que ayude a racionalizar y sistematizar tales puestos de nuestra Administración Pública Federal; y dos agrupando en Cuerpos de Funcionarios por arriba a la clase directiva de nuestra burocracia federal y por abajo al personal auxiliar de la misma.

En cuanto al primero de los mismos, la necesidad de este correctivo se demuestra con tan sólo señalar como ejemplo demostrativo el hecho de que en nuestra organización sobreviven puestos con tareas diferentes pero con denominaciones iguales o similares, cuando no puestos con tareas iguales o similares, pero con denominaciones muy diferentes.

Por lo que hace el segundo correctivo, la creación de los citados Cuerpos Generales, además de contribuir a la agilización y dinamización del nuevo proceso selectivo que hemos impulsado, garantizaría de un lado la incorporación a la Administración de personal competente y del otro la estabilidad.

Sobre las anteriores ideas, es preciso insistir en que no se trata de asimilar la Función Pública a la élite de la sociedad, ni tampoco potenciar el titulismo de nuestros funcionarios: lo que se busca en definitiva es de un lado profesionalizar al máximo la Administración, seleccionando a los mejores hombres disponibles del sistema educativo, y de otro cubrir el desempeño de la alta función directiva con los hombres más preparados lo que normalmente se traduce en funcionarios muy competentes.

Por lo que hace a la estructura cerrada, nuestras recomendaciones de reforma giran en torno a la creación de dos Cuerpos Generales: el de Directivos y el Auxiliar. La explicación del por qué este intento de armonización se encuentra en el desarrollo de las siguientes líneas.

Por esta razón y conectado con el establecimiento de sistemas de selección racionales es por lo que proponemos la

posibilidad inmediata de crear un Cuerpo General de Directivos, cuyo propósito sea organizar un cuadro de ejecutivos que desempeñe permanente las máximas responsabilidades en las tareas administrativas cotidianas. En este punto quizá como en ningún otro se coincida con la necesidad y la posibilidad de llevar a cabo la reforma. Como propósito global, este Cuerpo Directivo se establecería como un mecanismo eficaz que asegure que la dirección de la Administración responda a las necesidades y objetivos de la Nación con la mayor calidad en la prestación de sus servicios.

Con la formación de un Cuerpo Directivo a la manera de la Administrative Class "inglés", el "Service Executive Superior" norteamericano o bien el administrador civil de Estado de España, se aseguraría la continuidad en la prestación de los servicios y la neutralidad política de la Administración. Ello garantizará la continuidad en la prestación de los servicios y la eficacia de la Administración derivada de la profesionalidad de los ejecutivos, quienes no estarían ya directamente sometidos a la voluntad de los políticos.

Hay que recordar en ese sentido, que son los cuadros de la Función Pública permanente en la actualidad, los que permiten que la Administración cumpla con continuidad y relativa eficacia sus tareas en los países desarrollados, con total independencia de los avatares de la vida política.

Esta clase directiva mantendría, un sistema de dirección de personal basado en los principios del sistema de mérito y libre por tanto de decisiones políticas. Incluso si las previsiones legales formuladas para el resto del colectivo funcionarial no se desarrollan, el Cuerpo tendría la potencia necesaria para crear con el tiempo otros cuadros profesionales tan necesarios para la Administración Federal, que pongan fin al principio del botín.

Pero una cosa debe quedar clara: no se trata de copiar las prácticas europeas ni tampoco las americanas, ni mucho menos se trata de establecer una élite estrechamente vinculada a los niveles de educación: se intenta en definitiva edificar una base sólida de funcionarios honestos y eficientes, totalmente separados del poder político.

A diferencia del SES norteamericano que supone un conjunto de personas reunidas en un cuadro único en razón de las funciones, el Cuerpo de Funcionarios Directivos de la Administración Pública Federal Mexicana, sí constituiría un Cuer

po en el sentido jurídico-administrativo de la expresión. Esto es una agrupación de funcionarios sometidos al mismo régimen particular y que tiene vocación a los mismos destinos.

Los objetivos de esta clase directiva podrían ser entre otros los siguientes:

A) Asegurar la responsabilidad y la participación de los funcionarios para conseguir una Administración Pública honesta, económica y eficaz.

B) Establecer un sistema de Función Pública a niveles superiores (mandos medios o directores de área) guiado por el interés público y libre de intromisiones políticas constantes: la persona que haya superado las pruebas selectivas para ingresar en este Cuerpo Directivo no dependerá de sus superiores políticos para conservar su puesto y desarrollar su carrera. Las ventajas en este campo son a no dudarlo enormes.

C) Lograr la continuidad en la prestación de los servicios y la permanencia en los cargos de los miembros de este Cuerpo Directivo.

D) Se pretende igualmente alcanzar una estructura de verdadera colaboración entre los funcionarios de esta clase directiva y el personal de designación política.

A partir de la creación de este Cuerpo Directivo, un determinado número de ejecutivos tendría por función servir a un sistema establecido de Gobierno y no a un partido en concreto. En este sentido a lo que se aspira es a trasplantar la neutralidad de la Administración según el modelo inglés: es neutral una Administración políticamente subordinada al poder ejecutivo en cuanto institución, y no al Presidente, en tanto que representante del partido vencedor. En definitiva, este Cuerpo Directivo a la manera norteamericana concedería autonomía a lo administrativo en detrimento de la politización partidista y en beneficio del control político institucional del poder ejecutivo.

En relación con la propuesta anterior, resulta muy útil traer a cuento la experiencia argentina sobre el particular, la cual nos aporta importantes enseñanzas de aplicación de este tipo de propuestas en un país latinoamericano cuya problemática en su sistema de Función Pública resulta muy semejante a la nuestra.

En este sentido, tras la llegada al poder del Gobierno Constitucional del Presidente Alfonsín, una de las primeras acciones de reforma se refirió precisamente a la creación de

un Cuerpo de Administradores Gubernamentales, destinado al logro de cambios de selección, formación y carrera de los funcionarios del más alto nivel, con la finalidad de aumentar su eficiencia, su actitud de servicio, etc.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales estará constituido en Argentina por las personas que aprueben el curso que actualmente imparte el Instituto Nacional de Administración Pública. Los integrantes que aprueben dicho curso desarrollarán su carrera en la Secretaría de la Función Pública, desde donde se les destinará a los organismos en que sus servicios resulten necesarios, tomando en cuenta para ello las necesidades funcionales, la formación previa y aptitudes y también las preferencias de cada funcionario. Los cursos duran 30 meses, estando prevista incluso la asistencia a los mismos de personas que no integrarán el Cuerpo, bien porque pertenecen a administraciones provinciales o municipales, bien porque son miembros de las Fuerzas Armadas.

Aunque de momento sería prematuro evaluar los efectos del proyecto argentino, los expertos señalan ya la presencia de una influencia significativa tanto en la Administración como en la sociedad misma.

Uno de los rasgos más relevantes que se han desprendido de esta influencia se encuentra dado por la propia credibilidad del proyecto. Si bien es cierto que en sus inicios —en palabras de sus impulsores— no existía confianza en la posibilidad de realizar una selección que no fuera discriminatoria y arbitraria, bien pronto al adoptarse todos los recaudos para asegurar la objetividad, no sólo creció la confianza sino que los sistemas objetivos de selección comenzaron a extenderse en los organismos descentralizados y desconcentrados y también en las provincias y municipios argentinos.

Los anteriores indicios de éxito que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha tenido en Argentina nos hacen pensar con ilusión que en México el Proyecto de igual modo puede implantarse y articularse en un sentido positivo.

Y no sólo eso, en este sentido también pensamos que sus efectos se harán sentir sobre el resto del colectivo funcionarial y que el funcionamiento adecuado de estas innovaciones demostrará a mediano plazo la posibilidad y la conveniencia de extenderlas.

Al respecto, si bien es cierto que cualquier acción que se emprenda debe tener en cuenta el conjunto de la Administra-

ción Pública, ello no significa que deba pretender abarcarla simultáneamente. Antes al contrario consideramos más conveniente inducir modificaciones y transformaciones que desde diferentes ángulos confluyan hacia el fin buscado, esto es la reforma global de nuestro sistema.

Estamos en presencia pues, de una acción puntual caracterizada por la precisión y claridad en su objetivo, por la concentración en el mismo, por la influencia positiva que pueda lograr en el conjunto y finalmente por el efecto demostrativo que pueda ofrecer.

Otra de estas acciones puntuales que impulsamos es la creación de un Cuerpo de Auxiliares que agrupe a un importante número de personas que realiza funciones de mecanografía, taquimecanografía, despacho de correspondencia y otras labores similares. Las ventajas que dicha agrupación en un Cuerpo de este personal presentaría saltan a la vista, porque se trata de funcionarios con vocación a unos mismos destinos y cuya selección en grupos y no individualmente para un puesto determinado harían más ágil y dinámico el proceso selectivo y por supuesto más justo, lo que permitiría reclutar con base en la igualdad de oportunidades a las mejores secretarias, a las mejores taquimecanógrafas, etc. Las funciones de este Cuerpo pueden perfectamente asimilarse con las del Cuerpo General de Auxiliares en la Administración española o con los "Tiping Grades" de la inglesa.

V. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE CARRERA

La falta de carrera ha producido consecuencias no muy afortunadas. Su falta de racionalidad ha provocado entre otras diferencias retribuciones injustas, inexplicables y notorias, totalmente ajenas a la voluntad y a la participación del funcionario que trabaja impávido en un sistema en el que sin mediar mérito o demérito de su parte se sube y se baja matando cualquier incentivación o motivación, sin quedar rastro por supuesto de causa-efecto entre la dedicación al trabajo, el desempeño del puesto y lo que te "tocaba" en el reparto anual. Todo ello sin más razón que la sinrazón.

Por lo que toca a los ascensos, dado el panorama expuesto, la carrera se ha convertido en una difícil peripecia para salvar dificultades u obstáculos, en lo que menos vale es la profesionalidad.

Si a todo lo anterior, le añadimos las irregularidades del sistema retributivo —discrecional no reglado— podemos señalar algunas de las consecuencias que se han generado, y que convierten el panorama en algo poco alentador.

1. Podemos afirmar que la Administración Pública Mexicana no tiene estructurado un sistema de carrera para los funcionarios. Existen normas para los "trabajadores de base" pero su planteamiento y desarrollo nunca han llegado a alcanzar los fines propuestos. Esta situación ha producido una desprofesionalización irreparable, tanto o más grave que la libre designación. La conjunción de ambas ha creado unos ámbitos de arbitrariedad, muy difíciles de atajar, cuyo resultado ha sido que cualquiera puede ocupar cualquier puesto, sin suficientes garantías de rigor profesional.

2. La falta de una carrera profesional regulada y estructurada genera en cualquier organización y la Administración Pública no es la excepción, la inseguridad de sus componentes, al no saber la manera de ascender o de mejorar económicamente o bien de asegurar el nivel alcanzado. Este "vacío" tiende rápidamente a llenarse por la elaboración de unas "reglas" propias, en las que el fin de la supervivencia juega un papel destacado y lo que es aún peor: A mayor grado de inseguridad en las pautas de comportamiento de una organización crece en proporción la falta de atención a los fines y objetivos organizativos, con lo que el individuo ya no se dedica a trabajar, o lo hace en la menor medida posible y de cualquier manera, porque sus preocupaciones están en otra parte.

Existe por tanto entre los funcionarios una conciencia ampliamente generalizada de que el mérito profesional no tiene nada que ver con la promoción ni mucho menos con las mejoras económicas.

Que importante sería conocer los resultados de los estudios, que sin duda tienen que existir, sobre ausentismo, motivación, factores de satisfacción-insatisfacción, para ratificar todo lo anterior. Al no disponer de ellos, no puedo más que guiarme en apreciaciones personales, contrastadas —eso sí— con las impresiones de colegas de cuya capacidad y dedicación al servicio público no albergo la menor duda.

La ausencia por tanto de estímulos y alicientes para convertir a la Función Pública en una profesión producen en unos casos una desmoralización grave, en otros un oportunismo desaforado. Uno y otro son caldo de cultivo de males tan pro-

fundos, que cuando se introducen son de difícil y costosa erradicación.

VI REFLEXIONES PARA LA REFORMA

Por lo dicho quizá uno se encuentre tentado a proponer el sistema perfecto, o de apoyar dogmáticamente nuestras ideas, que solucionara todos los males, hiciera la felicidad de los funcionarios, encantara a la clase política, fuera aplaudido por los sindicatos y produjera a corto plazo una mejora sustancial en el funcionamiento de los servicios. Yo sucumbiría de mil amores a esta tentación si la conociera. Lamentablemente no lo tengo y lo que es peor, creo que no existe.

En cualquier caso, me gustaría frente a todo lo dicho recibir argumentos que me demostraran que estoy equivocado. De sobra sé que es una visión pesimista, lo que no estoy tan seguro es que sea errónea. Aquí se recogen mis ideas, como es natural, pero también opiniones de dentro y fuera de la Administración. Lo que flota en el ambiente es desmoralización por lo que se ve desde dentro y preocupación por la visión desde fuera.

Quisiera acabar este trabajo esbozando algunas ideas sobre el tema de la carrera, que considero factibles, por supuesto discutibles y también rebatibles y rechazables. Ni contienen un sistema acabado ni lo pretenden. Son sólo eso, algunas reflexiones, a modo de resumen de todo cuanto he dicho hasta aquí.

Primera. No es conveniente petrificar sistemas de carrera en leyes. La ley debe contener garantías elementales, los conceptos básicos, los ejes del sistema; nada más. Ser un código de mínimos que evite algunos abusos o excesos.

Los detalles del sistema, sus perfiles, sus virtualidades deben estar regulados en forma reglamentaria para que sean fácilmente adaptables a las condiciones y circunstancias de los diferentes grupos y categorías.

Segunda. El sistema de carrera tiene que ser asumido por los interesados. Digo "asumido" que es algo más complejo que negociado.

Los sindicatos podrán tener toda la representatividad que les dan los votos y merecer todo el respeto del mundo, pero su acción tiene un fuerte contenido reinvindicativo dirigida a los colectivos más numerosos y menos favorecidos, por lo

que suelen mantener una concepción de la carrera profesional configurada como un mecanismo de conseguir mejoras generales y automáticas; cuando es precisamente lo contrario lo que se pretende. Estas limitaciones, claras en el mundo empresarial, no están asumidas en la Admistración Pública. Las categorías de directivos, cuadros, mandos medios, técnicos etc., son conceptos perfectamente definidos, diferenciados y tratados. Los primeros son totalmente ajenos a cualquier acción colectiva, los restantes tienen regulaciones y especificaciones muy diversas.

No es sitio ni el momento de extendernos en reflexiones, obvias, por otra parte. Pero conviene no engañarse, tratar igual a lo diferente es un error. Y si un determinado colectivo no acepta —un sistema de carrera, fracasará. No cabe establecer un sistema que genere rechazo en vez de estímulo.

Tercera. Los sistemas de carrera no son de valor universal. No se puede motivar igual a colectivos diferentes, porque sus objetivos, su fines y sus aspiraciones no son iguales por tanto, habrá que establecer diferentes fórmulas, so pena de tener algo que no sirva para nada.

Sin embargo, cualquier fórmula que apliquemos debe cumplir unas condiciones mínimas e imprescindibles, si queremos garantizar su virtualidad.

— Ha de ser ostensible y manifiesta la relación causal existente entre el comportamiento profesional y el desempeño de las tareas atribuidas y las posiciones que se van alcanzando dentro de la organización.

— Debe existir la posibilidad, mediante los cauces adecuados, para que cualquier miembro de la organización pueda llegar a cualquier puesto. Esta permeabilidad teórica no significa inexistencia de categorías, sino el establecimiento de vías de acceso de unas a otras. Y no sólo en sentido vertical, sino también en el horizontal.

— Por último, hay que establecer un mercado interior que garantice a los miembros de la organización ventajas para acceder a los diferentes puestos de trabajo sobre los de fuera.

En el caso de que estos principios no se cumplan, cualquier sistema de carrera que establezcamos estará generando efectos desmotivadores o desintegradores en el seno de la organización. Cada individuo considerará inútil, a efectos de su promoción personal, su aportación a los objetivos y fines

organizacionales y el resultado será el desinterés para alcanzarlos.

Cuarta. La carrera debe implicar un régimen de exigencias estimuladas y compensadas. Si se quiere competir con la sociedad en que vivimos, la Administración no puede rebajar los niveles de cualificación de sus directivos y cuadros Para que el personal de base pueda acceder a ellos, el camino no es rebajar los niveles de preparación suprimiendo exigencias sino dotarlos de medios de formación, para completar sus insuficiencias. Cualquier empresa de tipo medio destina cantidades importantes de dinero a formación planificada, controlada, dirigida a objetivos concretos. . . ., y que habilita para ascensos y promociones.

Quinta. La antiguedad es el criterio más fácil de medir, pero utilizarlo como único, o casi único de promoción puede llevarnos a situaciones absurdas. Hay que reconocerle sus límites y ponderar su valoración, ya que en unos casos puede ser un factor positivo y en otros negativo o indiferente.

El sistema de provisión de puestos es un elemento absolutamente esencial para garantizar el funcionamiento de la carrera. Es en definitiva, la evaluación del comportamiento laboral, de la capacidad técnica y de la consecución de los objetivos. Su diseño y la convicción de que cada puesto es ocupado por el más capaz ha de ser un objetivo básico de una política de recursos humanos.

Sexta. En determinados puestos de nivel alto deberían conjugarse para su provisión criterios objetivos y otros subjetivos. Por ejemplo:

— Determinada antiguedad.

— Ocupar o haber ocupado puestos de determinados niveles o categoría.

— Valoración de la "currícula" por un Comité Técnico.

— Selección de los tres idóneos dejando a la autoridad correspondiente que pueda decidir el candidato que cubra mejor sus expectativas.

El sistema de listas de ascensos que utilizan en Francia, tiene algunos elementos útiles. Lógicamente conforme a los puestos sean de menor nivel deben ir dominando los criterios objetivos frente a los discrecionales.

Séptima. Es imprescindible para la Administración Mexicana crear una clase directiva a la que se accediese tras una

acreditada experiencia y en la que se garantizasen puestos y retribuciones en consonancia.

Como decía más arriba, no hay modelos perfectos, y si los hay, duran poco. Los sistemas de retribuciones, de promoción y ascenso, y en definitiva, cualquier configuración de carrera profesional está sometida a fuertes presiones. Asegurar que no llegan al final los más osados sino los más capaces es una prueba que se ha de resistir día a día bajo toda clase de tensiones. Normalmente su propia dinámica tiende a desvirtuarlos en períodos relativamente cortos de tiempo, y exigen revisiones constantes, con correcciones periódicas, si se quieren evitar disfunciones. No me corresponde la carga de tener que elaborar un modelo que ordene el marasmo actual. Tampoco tengo el cargo, es decir, los medios económicos, humanos y materiales del mismo. Como mero sujeto paciente del sistema actual, creo que hay otras fórmulas que han sido probadas y contrastadas con éxito. Su aplicación exige una previa voluntad política de profesionalizar la Administración, lo que la convierte en menos manejable políticamente. Y esto, a todos los gobiernos que en el mundo son —con independencia de sus declaraciones públicas— es algo que les cuesta, y que sólo acceden a ello cuando toman conciencia de que la Administración que tienen es también imanejable pero por caótica.

Terminaré citando unas palabras del Catedrático Español, Alejandro Nieto, como corolario lapidario de este artículo: La reforma burocrática se nos aparece entonces como un Babel ininteligible. El funcionario piensa en su puesto, en su sueldo y en su carrera; en el despacho de sus asuntos; las corporaciones, en el aumento de su poder; los políticos, en el dominio del aparato, y la oposición, en el bloqueo de cuanto se está haciendo. Mientras tanto, los autores siguen traduciendo libros del americano, que nadie lee, las empresas consultoras buscan relaciones políticas y obtienen contratos y realizan estudios para prestar cobertura a las intenciones de sus mandantes: los expertos, funcionarios o no, se descorazonan al presentar sugerencias, que nadie sigue, y el ciudadano observa consternado que las cosas siempre van a peor y a más caras.

LA FUNCION PUBLICA EN EL PROCESO DE MODERNIZACION NACIONAL [1]

Vayan en primer término, unas palabras de agradecimiento muy sincero a quienes han tenido la gentileza de invitarme a pronunciar ante ustedes esta conferencia. He querido aceptar este generoso ofrecimiento, por tres razones fácilmente comprensibles: Primero: mi condición de servidor público, y específicamente mi condición de funcionario estatal, segundo: mi preocupación vocacional hacia la problemática funcionarial, y tercero: el deseo de regresar a esta casa, donde hace apenas un par de años, tuve la honrosa distinción de impartir una materia relacionada con los tópicos de hoy, si ustedes me lo permiten voy a abordar. Esta convergencia de motivaciones es, en definitiva, la única que justifica mi presencia aquí, arropada por el compañerismo y la participación de colegas y amigos, que día a día, viven la dura trayectoria del servicio público; y que sienten sobre sus propias carnes la pasividad de la administración frente al golpeteo incesante de unos cambios tan profundos en nuestra sociedad, que de no obtener pronta correspondencia habrán no sólo de superarlos, sino lo que es aún peor de aniquilarnos en la vorágine de la transformación política, económica o social en la que estamos inmersos.

Hechas estas advertencias, que me parecían a todas luces imprescindibles por razones de una elemental cortesía, conviene repasar aunque sea rápidamente lo acontecido en el presente sexenio. Sin duda, los dos grandes conceptos que polarizan el interés y las esperanzas de los mexicanos son la economía y la política.

---

(1) Conferencia pronunciada en el Auditorio del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) el 15 de mayo de 1991.

En la economía hay avances considerables. La renegociación de la deuda externa fue alcanzada, atemperándose el peso específico de una carga asfixiante, reduciéndose significativamente la relación entre los recursos canalizados hacia el exterior por concepto de intereses de la deuda y el Producto Interno Bruto. De la mano de todo ello, se impulsó una nueva reforma fiscal, tendiente a fortalecer los recursos sanos del Gobierno, se reformaron las normas para penalizar con cárcel los delitos de evasión en el pago de impuestos, y se aplicó aunque con cuidadosa selectividad para amedrentar a los defraudadores, obteniéndose incrementos importantes en la recaudación impositiva, reduciendo los espacios a la tentación evasora.

Anunció la reforma del Estado. Los logros ya destacan. Se combate la obesidad del Estado, mediante un programa ambicioso de reprivatización de empresas propiedad del Gobierno, trasladando a la empresa libre la posesión de centenares de negocios, pequeños, medianos y grandes, obteniendo recursos adicionales que le están permitiendo apoyar el saneamiento de las finanzas públicas, liberándose aunque todavía con recelo de subsidios agobiantes que frenaban el sano crecimiento.

Se impulsa la gestión de celebrar un Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica. Nunca como ahora la relación con nuestro vecino es tan buena, que encontramos con Bush un aliado y un amigo dispuesto a realizar los objetivos del Tratado. En síntesis, bien puede afirmarse que tenemos un Presidente con tenacidad, audacia, imaginación y perseverancia que, como nunca antes, haya intentado una reforma económica de la dimensión, horizonte y alcance de la de Salinas de Gortari.

En lo político, el contraste es notorio. La reforma política ha sido opaca y tibia, conservadora y superficial. Lo que en lo económico ha sido incluso audaz y resuelto en lo político sólo ha sido tradicionalista.

Sin embargo, nada más decepcionante que el diferimiento de la reforma funcionarial, tan aplazada como necesaria. Hay una palabra ya muy manoseada que se suele emplear para identificar la evolución seguida, en estos últimos años por la burocracia mexicana: esa palabra, hoy tan de moda, es crisis. Sin embargo, esta palabra no es a nuestro entender ni la más exacta ni tampoco la más afortunada. A mi juicio, debe-

ríamos hablar sin rodeos ni disfraces, de deterioro de la Función Pública, que francamente es un término más revelador, más expresivo, más certero de los males e incertidumbres que pesan, desde hace varios años, sobre los funcionarios públicos.

La idea de crisis no es siempre negativa, porque a veces conduce a resultados favorables; y desde ella es factible dirigirse hacia posiciones mejores. La crisis no siempre es una ruta hacia la decadencia; antes al contrario, todos sabemos que hay crisis de la que salen resucitados o fortalecidos los grupos, las estructuras y las instituciones. Así por ejemplo, la crisis de la pubertad, coloca al joven en el bello camino de su realización. Por el contrario, la idea de deterioro es siempre negativa porque anuncia la existencia de un proceso que es incesante y continuado y que además lleva inexcusablemente hacia posiciones perversas y perjudiciales. Entre nosotros la calidad de los servicios ha descendido y en muchos casos, pura y simplemente, ya no se actúa.

Así pues, nuestra Función Pública viene sufriendo desde hace muchos años un proceso de deterioro, de degradación, casi de descomposición, que ha ido minando su imagen social y la ha puesto al borde mismo de su descalificación ante los ciudadanos.

Los Gobiernos post-revolucionarios construyeron una administración no a la medida de su ideología, despreocupándose de actualizar debidamente sus esquemas orgánicos y modos de actuación. La reforma administrativa de signo tecnocrático de López Portillo intentó romper los planteamientos tradicionales, pero sus resultados no fueron excesivamente brillantes. Y después el Gobierno de Miguel de la Madrid acabó naufragando en las mallas de sus propias debilidades.

Entretanto, la Función Pública Mexicana sea Federal (Central o Paraestatal) Estatal o Municipal, atravesaba con anterioridad y posterioridad a dichos Gobiernos una situación que todos hemos conocido y, de alguna manera, padecido. Sería difícil que yo ahora pretendiera enumerar todos y cada uno de los aspectos que, de manera negativa, han repercutido sobre la actividad de nuestros funcionarios en los tiempos recientes; y que siguen influyendo sobre ellos. Sin embargo, parece conveniente que, al menos, enumeremos los que a nuestro juicio, más han determinado la aceleración del proceso de deterioro antes mencionado y más lo han agudizado. He aquí

algunos de ellos: Ausencia de una política nacional sobre la materia, carencia de un sistema normativo unificador del sistema, falta de un organismo rector de la Función Pública, prevalencia del sistema botín en el nombramiento y remoción de la mayoría de los servidores públicos, ausencia de una verdadera carrera administrativa, que facilite a todos los funcionarios una promoción objetivada con arreglo a sus méritos y capacidades, carencia de estabilidad e inamovilidad 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, insuficiencia de las retribuciones funcionariales, inflación orgánica incontrolada hasta saturar a la administración de puestos de trabajo la mayor parte de las veces innecesarios, etc.

Esta acumulación de situaciones, largo tiempo inalterables, esta convicción del funcionario de asistir impotente al ocaso de un modo de ser y de trabajar, hacen —sin duda— que el servidor esté sumergido en una profunda crisis y como desorientado ante los acontecimientos que se producen a su alrededor. Simultáneamente, mientras el prestigio de la Función Pública se va erosionando y pierde día a día terreno, la sociedad de manera un tanto paradójica sigue considerando a los funcionarios como seres "privilegiados", que viven en el mejor de los mundos, rodeados de prebendas y favores que hasta llegan a fomentar ciertas dosis de envidia social, cuando la realidad es sencillamente otra.

A esta circunstancia, ha contribuido también 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. Esta pérdida continua de funciones, a la que asisten impotentes los funcionarios, motivada por exigencias de partido o familia política, es una de las causas principales del desaliento y baja produc-

tividad del funcionario, cuyo papel técnico y profesional queda seriamente devaluado en base a exigencias puramente oportunistas y clientelares. Incrementado su número y su especialización por la tecnocratización de las funciones públicas, los asesores del Gobierno forman ya toda una "Administración Paralela", oculta, no autorizada por ningún ordenamiento legal, que en la oscuridad contribuyen a formular políticas de las que, por supuesto, no se hacen responsables. De tal entonces, que la Administración Pública está convertida en un feudo de poder que funciona con esquemas rígidos, limita la participación social y frena la eficacia de los servidores.

Mi propósito por tanto el día de hoy, es ofrecer una visión personal de la actual situación de nuestra Función Pública y su prospectiva, dentro de este proceso de modernización nacional, en que la historia de nuestra administración es la crónica de una reforma continuamente iniciada y continuamente aplazada. Creo que esta meditación en voz alta acerca de la urgente reforma de nuestra Función Pública es no sólo necesaria, sino inaplazable en los momentos que vivimos, si es que de verdad, estamos interesados en asistir no como meras comparsas, sino como protagonistas críticos, unas veces con asentimiento y otras con discrepancia al proceso de modernización nacional, en el que la Función Pública no puede ni debe quedar marginada. No se trata, por supuesto, de entrar en el terreno de las confrontaciones políticas y partidarias que a nosotros no nos corresponde, sino de mentalizarnos en torno a unos problemas que nos afectan; y de hacer oír nuestra voz sobre cuestiones en las que los funcionarios tenemos, o al menos deberíamos tener, muchas cosas que decir.

Así las cosas, en nuestro país, en la actual coyuntura la reforma de la Función Pública, en su sentido más amplio, cobra un cualificado interés y presenta aspectos sugestivos al darse cita común una serie de circunstancias políticas, económicas y sociales que la mantienen en vanguardia de las urgencias nacionales.

Otra motivación para que la reforma funcionarial preocupe a todos los ciudadanos es que, básicamente para los sectores económicos, se la considera como un presupuesto indispensable para nuestra aproximación a las instancias internacionales, y, de modo más específico, para nuestra inserción en el mercado norteamericano, y por lógica consecuencia en

el europeo. De tal que la entrada en estos mundos será el subproducto del cambio impuesto a nuestros esquemas burocráticos y productivos, o no será nada. Bajo esta óptica aperturista hacia el exterior, nuestra proyección internacional, para insertarnos plenamente en los grandes foros en los que se toman decisiones a nivel continental e incluso mundial, no será un simple regalo o un mero obsequio hechos por pura voluntad altruista; al contrario, nos obliga a no demorar ni un día más el completo plan de reformas tecnológicas, fiscales, financieras, sociales y políticas que reclama la modernización de México.

Obviamente, no se trata de programar y verificar una reforma funcionarial tecnocrática, al viejo estilo de los sesenta y setenta. Entonces se apeló a ella como camino para afrontar problemas políticos desde opciones meramente técnicas, que eran las únicas válidas en aquellos momentos. Ahora la situación ha evolucionado de forma radical y, por lo mismo la reforma administrativa, ahora tan de moda, presenta unas connotaciones muy distintas y ofrece unas perspectivas totalmente diferentes. Si años atrás su enfoque fue esencialmente técnico para impedir que determinados problemas tuvieran un planteamiento político, hoy estamos ante una clara inversión de dicho enfoque, porque lo necesario es "adaptar la administración pública a las transformaciones políticas, económicas y sociales ocurridas en el país", en estos últimos años.

Repasando lo antes dicho, parece oportuno insistir en el hecho de que nuestra Función Pública tiene planteados varios temas esenciales sobre los que existe práctica coincidencia en todos los colectivos funcionariales sobre la urgencia de su planteamiento y resolución. A mi juicio dichos temas son los siguientes: Acceso a la Función Pública a través de mecanismos regulados por el mérito y la capacidad de cada sujeto, diseño de una auténtica carrera administrativa; participación de los funcionarios en la gestión de sus intereses y la determinación de sus condiciones de trabajo, reconocimiento de estabilidad o inamovilidad y construcción de un sistema retributivo que supere las desigualdades e insuficiencias del actual.

Los problemas son a no dudarlo, mucho más numerosos de los citados, pero vamos a concentrarnos en esta charla en los que en nuestra opinión, su tratamiento y resolución, son una necesidad urgente para la propia administración si es que

se quiere evitar el triste destino de convertirse en el dique seco de los sectores marginados y peor cualificados profesionalmente de las promociones universitarias.

1. El Ingreso a la Función Pública

Es difícil comprender que la maquinaria estatal funcione con regularidad si el elemento humano con que cuenta no está debidamente preparado en el orden humano y profesional. Sin embargo, el hecho de disponer de unos hombres suficientemente adiestrados no es condición bastante para que una organización se signifique por sus altas cotas de productividad, rendimiento y buena gestión, si los esquemas estructurales son deficientes y los dispositivos orgánicos están desajustados. Sin embargo, desde que en 1963 se publicó la vigente Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que consagró la separación entre trabajadores de "confianza" y trabajadores de "base", no se han dictado disposiciones para poner en marcha un proceso normativo de verdadero cambio que transmite a toda la Función Pública Mexicana un estilo dinámico, ágil e impulsor del que, en la actualidad carece. Ya no se trata por supuesto de parchear un marco de disposiciones que se vuelve rápidamente obsoleto, ni mucho menos de ir llenando lagunas que aparecen por doquier, sino lo que es mucho más trascendente, de entregarse a la gran misión de construir una Función Pública que desde sus cimientos se base en los principios de mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. Todo lo que no sea esto, es engañarse.

Entre nosotros, hasta la fecha la incidencia de la política sobre la Administración viene siendo excesiva y permanente. Ello ha repercutido sobre los funcionarios que se han visto sometidos a las consecuencias de los cambios gubernamentales y de las sustituciones en los equipos del poder.

Como ya lo hemos dicho en otros foros la muestra más evidente del enfeudamiento de la Función Pública la ofrece la discrecionalidad en los nombramientos. Tal situación entraña riesgos gravísimos y costes muy importantes, como son la tendencia a la práctica del spoils system, la falta de independencia del funcionario con los riesgos consiguientes de servilismo reiterado y continuo, la renuncia o desenganche del personal no político o no politizado, el desaprovechamiento de la experiencia ya adquirida en el ámbito técnico y profesional, la

dificultad de conseguir una adecuada especialización, el mayor coste derivado de los períodos de "rodaje" o aprendizaje, la supresión de estímulos para la promoción con la consiguiente reducción del rendimiento.

Frente a esta situación, todos coinciden, en el plano teórico, que el ideal de las naciones más avanzadas es contar con una burocracia profesionalizada y neutral, para lo que han de trazarse límites lo más claros que deslinden lo político y lo administrativo, lo ideológico y lo funcionarial. Sin embargo, nuestra Administración aún no ha llegado a este indispensable grado de consolidación y de madurez; o como diría el profesor español Garrido Falla, todavía no se ha institucionalizado adecuadamente. De ahí que los políticos cultiven como una de sus predilectas tentaciones la de penetrar en el ámbito administrativo y burocrático, con el fin de imponer sus criterios partidistas a la hora de proponer reformas en los organigramas, nombrar a las personas que han de trabajar junto a ellos e iniciar los caminos de las modificaciones legislativas.

La Administración Pública, en los países de Occidente, ha ido sufriendo una lenta, pero irreversible, evolución consistente en pasar de una burocracia basada en el spoils system a otra, más estabilizada y neutral, en la que predomina el merit system. Los viejos tiempos, ya clásicos en la historia de los Estados modernos, en los que el partido vencedor de las elecciones situaba en las ramificaciones del poder a sus adeptos e incondicionales para pagarles de alguna manera los servicios prestados, han quedado superados en los países democráticos y sólo constituyen un puro recuerdo histórico. La fórmula "los despojos para los vencedores" que, allá por los años primeros del siglo XIX, acuñaban los partidos políticos norteamericanos, no es hoy válida y apenas si es una expresión venida del pasado y sin posibilidades presentes y futuras.

Si, en otras épocas, el spoils system encontró su justificación en el hecho de que servía para ejercer un control popular sobre los empleados públicos, en la actualidad no sucede así. Dicho control, cuando ha de ser ejercido, encuentra otros cauces más apropiados en nuestros días. Lo que importa resaltar es, sobre todo, la necesidad de que las grandes administraciones modernas no queden sometidas a los reemplazos y sustituciones de personas en cascada, cuando un partido derrota a otro en las elecciones y es llamado por el pueblo al disfrute del poder. Tal es, sin duda, la razón determinante

de que el spoils system vaya quedando arrumbado en las naciones democráticas y de no que se apele al mismo como vía para la designación de funcionarios.

Precisamente, la todavía utilización del spoils system por unos y otros, la disposición de todo político nuevo de hacerse notar ante los ciudadanos cambiando hombres y estructuras, la creencia de que el ámbito administrativo es terreno propicio para desatar pugnas partidarias y cultivar a gran escala el clientelismo y el nepotismo, son factores que repercuten de manera muy contraproducente sobre los funcionarios que asisten, una vez tras otra, al gran espectáculo de los ceses fulminantes, de las defenestraciones súbitas, de las promociones meteóricas, de las marginaciones premeditadas; todo en razón y por virtud de una politización exagerada e incontrolada que se da en todas las esferas de nuestra administración.

Las derivaciones que se producen de este planteamiento afectan gravemente a todo el colectivo funcionarial que se siente manipulado en base a criterios políticos y no profesionales, que detecta que las decisiones que se toman sobre sus componentes están ideológicamente condicionadas y que contempla la peligrosa conversión de la administración en el escenario donde se dilucidan antagonismos de signo diverso que más buscan su propio éxito partidario que el logro de finalidades de imparcial repercusión.

De aquí entonces que en tanto que un considerable número de naciones occidentales han instituido sistemas de selección de personal de acuerdo con lineamientos científicos, México ha permanecido a la zaga. Si bien es cierto que el rezago se explica en buena parte porque el país no ha podido desarrollarse en muchos sentidos, ello no es suficiente para intentar justificar la actual situación, ya que nuestros constituyentes adoptaron una política y una filosofía social basada en la igualdad individual, lo cual significa descartar los privilegios y las buenas posiciones que no sean consecuencia de méritos demostrados con hechos. No tendría por tanto fundamento decir, que los líderes mexicanos fueron insinceros al decidirse por una política de esa naturaleza, pero sí cabe señalar que la realidad demuestra que no se han tomado medidas para asegurar la posesión de los puestos administrativos a las personas más competentes y capaces.

De tal que hasta ahora, subsiste un sistema inadecuado de selección de funcionarios, en el que normalmente las designaciones obedecen a simples lazos familiares (nepotismo), económicos o de simple amistad, y no a un sistema resultante de un razonamiento congruente con las necesidades del Estado, ni mucho menos responde a enfoques técnico-administrativos. Lo cierto es que nuestro sui-géneris sistema de selección es más bien producto de determinadas circunstancias históricas que a su vez han ocasionado un inmovilismo de consecuencias desastrosas.

Así pues, las cosas han cambiado muy poco desde que la Revolución Mexicana llegó a su término. Durante este período de lucha, cada vez que un jefe triunfante lograba dominar la situación, llevaba consigo hordas de vivales que sólo deseaban obtener el máximo beneficio de la orgía temporal del poder político y militar, recompensa de su adhesión y apoyo. En este aspecto las evidencias actuales nos permiten señalar que las cosas permanecen en su mismo sitio. Todo sigue igual, el único cambio ha sido el de protagonistas. En forma similar al período revolucionario, en la actualidad son los amigos, los parientes y los partidarios más próximos y leales quienes se convierten en funcionarios, con un único requisito: el de la lealtad.

En la misma forma en que el Presidente de la República selecciona a sus colaboradores, éstos a su vez seleccionan a los suyos y así sucesivamente en toda la pirámide burocrática. El primer requisito que se exige es la lealtad, que a veces significa confianza y otras incondicionalismo. En consecuencia se valora más la seguridad de no tener problemas de indiscreción ni de insubordinación, que la capacidad y el mérito. Después en el mejor de los casos se escoge de los que sean leales, los más capaces, cuando debería ser al revés, ya que la condición fundamental debe ser la capacidad. Entre otras muchas disfunciones, el actual sistema impide acoplar las necesidades de talento a las ofertas que existen en el mercado de trabajo.

Este peculiar feudalismo administrativo ha existido siempre. Es como una cadena atada al pie que nos impide caminar. Las condiciones en que nació la burocracia post-revolucionaria le dieron un contenido y una forma tal que todavía no hemos podido librarnos de ella. De aquí que la base para la selección de personas siga siendo la discrecionalidad. Los

Secretarios de Estado se rodean de sus amigos más íntimos, de sus parientes y de sus partidarios, quedando así, en aptitud de manejar su Secretaría con una mínima intervención exterior. Por tanto, los puestos públicos obtenidos se consideran como una vía segura y rápida para enriquecerse y alcanzar prestigio y posición social. La gente comenta con ironía "para el ladrón que falla, cárcel e ignominia; para el ladrón que triunfa, todos los bienes de la tierra; esta es la ley social en nuestro país".

Ante esta situación, los propios funcionarios convencidos de que los méritos de poco valen ante la lealtad política, han optado por establecer sus propios grupos o formar alianzas que les permita llegar al control de pequeños imperios. Incluso ellos mismos dentro de su ámbito de competencia hacen sus designaciones con la idea de fortalecer sus propios imperios y no con la intención de encontrar a la persona más calificada para una determinada posición. Otros en cambio sumidos en un radical desencanto esperan ilusionados que cambien las cosas. El Gobierno por su parte ha optado por desentenderse del problema, sumiendo a los funcionarios en un estado de frustación y desaliento, dejándoles ante su propia incapacidad e impotencia vía libre para que hagan lo que quieran.

En cuanto hace a la actual legislación sobre la materia, aún cuando ésta establece algunos lineamientos sobre política de procesos de selección de personal, su espíritu es más bien otro proteger los derechos de una parte de la burocracia. No es consecuentemente la base normativa para sustentar un servicio civil a base del sistema de méritos. No obstante, como lo veremos más adelante, algunas de sus disposiciones podrían sernos útiles al propósito de adoptarlas para el nuevo estatuto, que basado en un sistema racional de personal tenderá al mejoramiento de la eficacia del personal burocrático.

En la actualidad, en las tareas asignadas a la administración como "productora del bienestar social", no se concibe una administración a la altura de los tiempos, ni se configura una administración de corte moderno y actualizado sin una política racional para la selección de sus funcionarios. En este sentido se ha dicho con razón 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.

De todo lo anterior, se puede concluir diciendo que en México es urgente que el Gobierno 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, así como 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 emplea dos. 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 evi tará el desperdicio absurdo de nuestros recursos humanos, y se revalorizará el prestigio profesional de los cargos públicos devolviéndoles su dignidad".

La forma en que un sistema casi en su totalidad "corrupto" como el de la Colonia ha evolucionado a uno mixto y como este último empieza a transformarse en uno más moderno, permite abrigar ilusiones en la evolución hacia un sistema de capacidad y mérito para el ingreso en la Administración Pública Mexicana.

Es nuestro propósito a lo largo de esta charla, ofrecer algunas recomendaciones en torno a la adopción de un nuevo sistema para seleccionar funcionarios públicos, basado en criterios objetivos que pongan coto definitivo a nuestro peculiar sistema de botín.

a) La normativa constitucional: el Artículo 123 Constitucional fracción VII

La referida disposición expresa que: "la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará Escuelas de Administración Pública".

No obstante lo establecido en nuestra ley fundamental, ya hemos señalado anteriormente que uno de los más grandes problemas de la Función Pública en México es el que se refiere a la falta de reconocimientos del sistema a base de

méritos en el nombramiento y ascenso de los funcionarios públicos, así como la persistencia relativamente alta de relaciones personales como substitutos de principios objetivos que como el mérito y la capacidad encuentran vigencia en la mayor parte de los países desarrollados.

Al respecto, es útil recordar el caso de algunos de los países cuya Función Pública de algún modo hemos ya comentado. Inglaterra por ejemplo ha tenido instituciones políticamente autónomas durante siglos, antes de que se introdujera en su servicio público el sistema meritorio, iniciado hace apenas poco más de una centuria. En los Estados Unidos el sistema meritorio es aún de origen más reciente y todavía tiene que enfrentarse a la hostilidad de quienes no acceden a abandonar los dulces tiempos del compadrazgo para beneficio de amigos políticos y personales. No es por tanto sorprendente que en México el sistema meritorio para nombramientos y ascensos, aunque se encuentre constitucionalmente regulado, haya sido hasta ahora en muchos sentidos solamente letra muerta, tanto en la Carta Magna como en el propio estatuto. La aplicación práctica de este principio meritorio en México se ha visto frenada en parte por la ausencia de una Comisión Nacional del Servicio Civil que conozca el problema en su conjunto.

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, como en el conjuro de la varita mágica, nadie puso manos a la obra. Se promulgó la Constitución y en la etapa post-revolucionaria no sucedió nada, prolongándose la situación material hasta nuestros días. Y es que no sólo no se puso manos a la obra, sino que tampoco se contó con una voluntad política que pudiera instrumentar los principios contenidos en la Carta Magna. En algunas ocasiones se ha intentado justificar la inaplicabilidad de determinados preceptos constitucionales o bien la falta de decidida voluntad para aplicarlos por el hecho de que los gobernantes post-revolucionarios tuvieron que dedicar gran parte de sus gobiernos a sofocar levantamientos cuando no a desbaratar rebeliones y cuartelazos, lo cual lleva algo de razón.

Pero en el fondo, los gobernantes post-revolucionarios tenían otras ideas en la cabeza —quizá más importantes y más urgentes— que las relativas a la propia administración. En este aspecto como en muchos otros actuaron convencidos para sí que lo verdaderamente importante era consolidarse en el

poder y terminar con los levantamientos que aún se producían, pensando que lo demás se daría por simple añadídura Y esto no fue así, ya que lo que en realidad sucedió fue que se vieron totalmente desbordados tanto por la enormidad como por la complejidad de las tareas asumidas. Por lo que hace a la burocracia, la Constitución obligaba a construir un nuevo modelo funcionarial, pero para ello no se contaba ni con experiencia, ni mucho menos con ciencia y como hemos señalado tampoco con voluntad política. A estos factores hay que unir la herencia de problemas derivados como consecuencia de una larga lucha revolucionaria.

En México se advierte desde entonces la falta de un arquitecto que diseñe el modelo de nuestra Función Pública. Todo se ha hecho muy despacio y cuando se ha actuado es más bien por la presión de las circunstancias que han obligado a la acción y no producto de una actitud pausada, serena y reflexiva. Por ello cuando se ha actuado, normalmente se ha hecho con un alto grado de improvisación.

En realidad, la lentitud del ritmo evolutivo de nuestro sistema tiene su justificante: una transformación brusca aunque fundada en la Constitución hubiera ocasionado seguramente nuevos problemas e incluso paralización en los servicios. Ello, aunque discutible, se entiende. Pero una cosa es un ritmo lento a todas luces entendible y justificable y otra muy distinta es no acertar siquiera a poner en marcha los postulados revolucionarios de igualdad social.

Más aún: con toda la fuerza física, intelectual y política que se ha gastado en la elaboración de discursos de defensa del sistema en general y de sus instituciones, se hubiera podido diseñar un modelo de Función Pública acorde con nuestro tiempo.

Sea como fuere el resultado es que siguen pasando los años y tal como está vertebrada y configurada nuestra Función Pública hoy en día sirve más para aniquilar el talento de sus hombres que para potenciarlos y relanzarlos. En definitiva, la selección de funcionarios sigue estando muy influenciada por criterios políticos y por el mecanismo de control y recompensa. El proceso de selección puede ser visto como un juego sobre carreras políticas, que constituye una preocupación importante y una diversión favorita de los círculos políticos en México.

Los dirigentes por su parte saben que existe una animadversión latente entre los funcionarios que no están conformes con el estado actual de cosas. Sin embargo, sabido es que en tanto no exista voluntad política para la reforma, es difícil esperar que los méritos técnicos sustituyan a la confianza y a la lealtad política como criterio para efectuar los nombramientos y los ascensos.

El Gobierno habla de racionalizar estructuras, de configurar el servicio civil, de incrementar las remuneraciones, etc., pero la realidad demuestra la ausencia de un horizonte claro hacia el cual nos dirigimos. Incluso los programas actuales de la SPP, elaborados sin previsiones de futuro ni determinación de objetivos, hacen borrosas a la vista de cualquier observador las intenciones precisas del Gobierno.

Hasta ahora ninguna de las reformas impulsadas por los Gobiernos post-revolucionarios ha logrado apoyo directo de la propia administración, ni ha conseguido llamar la atención y provocar una reacción real y positiva. Por esta razón, antes de todo intento de reforma deben superarse los obstáculos negativos que significan la ignorancia y la inercia.

En definitiva, pese a lo estipulado en la Constitución de 1917, la selección del personal del sistema burocrático mexicano se sigue llevando a cabo a base de relaciones personales y políticas, familiares, contribuciones al Partido en el poder y excepcional u ocasionalmente por conocimientos técnicos. Lo establecido en la fracción VII del Artículo 123 Constitucional es por tanto auténtica letra muerta. En este orden de ideas, si una norma del máximo rango legal como es nuestra Constitución no se aplica, poco se puede esperar en realidad de sus disposiciones reglamentarias.

El actual Estatuto de 1963 por su parte termina por olvidar en general la normativa constitucional, lo que convierte a la Constitución en una mera hoja de papel, sistemáticamente falseada en sus principios y en su letra. Si la Constitución no hubiera dicho nada al respecto, al menos quedaría la esperanza de que algún día se procedería a introducir en ella los principios de mérito y capacidad como base de la selección de los funcionarios públicos. Pero en la actual situación la esperanza ha quedado francamente muy reducida, dado que el paso de tanto tiempo de olvido, ha terminado por generar un complejo mundo de situaciones, privilegios y costumbres, que resultará muy difícil aniquilar. Por así decirlo, lo que pudo so-

lucionarse con la aplicación de una simple inyección tiene ahora que remediarse mediante una complicada intervención.

Así las cosas, en toda la legislación sobre la materia sólo existe un artículo que establezca un sistema objetivo conforme al espíritu del Artículo 123 Constitucional fracción VII. Nos referimos al Artículo 50 de la LFTSE que en sus dos últimos párrafos alude al sistema de oposición para seleccionar al personal médico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). La citada disposición indica que: "...En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las plazas de Directores y Subdirectores de Clínicas, Jefes de División Quirúrgica y de División Médica; Jefes de Servicios de Especialidad Médica y Quirúrgica y Jefes de Laboratorio Médico, serán ocupadas por oposición entre los trabajadores de la misma Institución. Para calificar la oposición, la Comisión de Escalafón se asesora de las Academias Nacionales de Medicina y de Cirugía según el caso, las que rendirán el dictamen correspondiente, mismo que servirá de base para la designación. En el caso de que las academias mencionadas declaren desierto el concurso para ocupar las plazas de Jefes de División de Medicina y Cirugía y Jefes de Especialidad Médica y Quirúrgica, podrá convocarse a oposición abierta entre todos los especialistas de la rama en la República".

Bueno es, desde luego, que exista cuando menos una disposición como la citada que valore la capacidad de los aspirantes. Pero si bien es cierto que su existencia es un ejemplo considerable frente a los criterios políticos que privan para los restantes colectivos, es preciso hacer sobre ella alguna valoración. Podría decirse que el legislador confunde las oposiciones con los concursos, lo que lo lleva a establecer en realidad una combinación de ambos sistemas. La auténtica oposición es en todo caso la que se convoca en forma abierta para todos los especialistas de la rama en la República. Lo otro, más bien es un concurso de méritos cerrado para los médicos que ya laboran en el ISSSTE.

b) La Reforma Constitucional y la Nueva Ley de Funcionarios

Sería injusto atribuir a los textos legales toda la culpa de la inaplicabilidad o falseamiento que los procesos de selección de funcionarios presentan hoy en día en nuestro país.

Más bien, se puede decir que han sido un conjunto de factores los que han obstaculizado el establecimiento de un sistema racional de selección para los funcionarios públicos.

Lo cierto es que no podemos aproximarnos al final de la presente década y mucho menos al próximo siglo con una administración pública como la actual. Si bien es justo reconocer que los últimos Gobiernos se han preocupado por introducir elementos materiales y humanos tendientes a una modernización de la organización, las dificultades para la implantación de un sistema racional de selección no sólo han continuado sino incluso se han agravado.

Ahora bien, no bastan las buenas intenciones para la implantación de un adecuado proceso de selección de funcionarios. Es preciso impulsarlo desde una decidida voluntad política que se traduzca en una reforma, cuya máxima expresión se plasme en nuestras normas. Al efecto, sería sumamente recomendable modificar en primer lugar la fracción VII del Artículo 123 en su apartado B, con el fin de clarificar totalmente la intención del legislador, en el sentido de implantar definitivamente el sistema de mérito.

Esta importante reforma constitucional, operaría como un revulsivo que daría un nuevo aire e impulso a la hasta hoy ignorada fracción VII y contribuiría a despertar las ilusiones de muchos funcionarios.

No obstante, es útil recordar que ello no bastaría, porque la historia nos ha demostrado que los problemas de la burocracia no se remedian con milagros, sino más bien como consecuencia de un trabajo constante, apoyado por una voluntad política decidida. Uno de los primeros frutos por tanto de la necesaria combinación entre trabajo constante y voluntad política tendría que ser el desarrollo legislativo de los principios constitucionales, tarea que no sobra decir se enfrentará a su vez a múltiples resistencias de grupos antagónicos que pondrán toda su fuerza para evitar que las cosas cambien en detrimento de su situación.

He aquí uno de los grandes problemas: éste no radica en el nuevo régimen que pueda establecerse, sino en el tránsito de la situación actual a la situación futura. El camino como es obvio suponer está lleno de dificultades y zonas hipersensibles, no obstante nos encontramos ante una disyuntiva comparable al ser o no ser. En este sentido —como en muchos otros— en México tenemos que ir hacia adelante.

2. La Carrera Administrativa

Si como se ha dicho el sistema para seleccionar a los aspirantes a ingresar en la Administración Pública Mexicana se encuentra basado fundamentalmente en criterios subjetivos, como el favoritismo, la amistad o la lealtad hacia las personas, poco en contrario puede esperarse del sistema para proveer los puestos de trabajo y en consecuencia nada con respeto a la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

En este campo tanto la incongruencia en el sistema de análisis de puestos como la existencia de sistemas escalafonarios deficientes han representado obstáculos tremendos para la buena marcha de la administración de personal. A estos obstáculos hay que unir un hecho presente en todo el trabajo, que torna la materia aún más compleja. Nos referimos a la falta de regulación para los trabajadores de confianza, dada su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (art. 8). Se puede decir entonces que a la existencia de estos obstáculos ha antecedido una falla estructural en el origen mismo. Circunstancia u olvido que entre tanto deja fuera de las previsiones legales sobre la materia a un número importante del colectivo funcionarial que ocupa los mandos intermedios y superiores de nuestra Administración Pública.

Por lo que hace a esta normativa legal que regula los procedimientos de promoción para los trabajadores de base, se puede decir que no se lleva a cabo en la práctica, con lo que subsisten todavía numerosos y continuos casos de favoritismos, compadrazgos e influyentismos políticos. En realidad pese a los años que han transcurrido desde la promulgación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de base no han ganado prácticamente nada, con todo y una ley que los regule. Por citar tan sólo un ejemplo diremos que la ley exige que las promociones se hagan por medio de exámenes. No obstante, no se ha establecido ningún método para tales exámenes. Cuando ocurre una vacante en el mejor de los casos, el Jefe de la Oficina correspondiente debe inventar una prueba de la clase que guste, subjetiva u objetiva, y someter a ella a los candidatos a la promoción. La vacante es ocupada por quien obtenga mayor puntuación en el examen. Sin embargo, como es sabido, estas pruebas realmente no se celebran y cuando ocasionalmente se llevan a cabo ningún concursante las resuelve de modo que justifique su as-

censo. Ahora bien, como la vacante debe cubrirse y sólo los trabajadores de la jerarquía inmediata inferior son elegibles, los representantes sindicales no ceden y exigen que la persona que obtuvo la mejor calificación ocupe el puesto, a pesar de su impreparación, incluso la ley permite que se hagan nombramientos internos para cubrir vacantes por períodos menores de 6 meses sin atender a la jerarquía del empleado. Por otro lado, los sindicatos no tienen control sobre los nombramientos originales que recaen sobre las más bajas plazas básicas de la lista de empleos. En consecuencia, estas plazas se cubren a voluntad por los jefes de sección o de oficina sin atender a examen alguno. Por decirlo de algún modo la discrecionalidad está legitimada.

Como contraste de esta situación, en la mayor parte de los países desarrollados se establece por norma general que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios deberán proveerse por el procedimiento de concurso. Pues bien, en México sucede exactamente lo contrario, ya que el sistema normal de provisión de puestos de trabajo lo constituye la libre designación y la excepcionalidad del concurso limitado expresamente para los trabajadores de base.

Al respecto, es curioso observar que aún cuando desde hace mucho tiempo han sido identificadas las causas principales que obstaculizan el cambio hacia un sistema de provisión de puestos basado en el mérito y la capacidad probada, poco o nada se haya hecho para remediar el estado actual de cosas. Incluso para observadores ajenos resulta incomprensible que las aisladas acciones que se han promovido, sigan sin considerar al colectivo de los trabajadores de confianza. La razón parece clara, los Presidentes desean conservar las facultades de nombramiento y remoción de este gran colectivo de funcionarios y con éstas las ilusiones o frustaciones —en el mejor de los casos— de la clase directiva de la Administración Pública Mexicana. En tanto esto sucede, los trabajadores de confianza, olvidados en toda regulación, siguen navegando a la deriva, cuando no haciendo esfuerzos por sobrevivir en un turbulento mar donde las condiciones siempre les han sido desfavorables.

Esta omnipotencia presidencial, es a su vez asumida por los altos cargos, lo cual no es sino consecuencia del ejemplo presidencial. De aquí que éstos tampoco conozcan ningún tipo de freno o control a la hora de los ascensos o de los pro-

pios ceses de los funcionarios. No sobra por este motivo, insistir nuevamente en que la práctica del dedazo atenta contra las esencias del sistema de mérito, destruyendo por donde pasa las legítimas expectativas de los funcionarios que desean mejorar y ser promocionados. Y no sólo eso, ya que si a este digitalismo para las promociones unimos la existencia de deficientes escalafones que generalmente terminan por distorsionarse en la práctica, el problema es doble. Aún más, los Reglamentos de Escalafón son imprecisos, lo que genera el mayor porcentaje de los conflictos surgidos entre los trabajadores, el sindicato y cualquier organismo. En materia escalafonaria, las leyes, los reglamentos y los organismos encargados de calificar y realizar la promoción del personal sujeto a este régimen han resultado inoperantes y en muchas ocasiones han dado lugar a conflictos laborales. Se estima que el escalafón no funciona en un 70% de las dependencias del Ejecutivo Federal. Ello ocasiona entre otras muchas cosas que haya una lucha cerrada por prosperar al amparo de las influencias personales o políticas más descaradas.

Pues bien, si los mecanismos escalafonarios no funcionan o se distorsionan a la hora de su aplicación, malamente puede existir una carrera administrativa o cuando menos un sucedáneo mínimamente aceptable. Precisamente en cuanto a la promoción, aspecto clave en toda política de personal, se puede decir que no se encuentra regulada de una manera general y objetiva y mucho menos sostenida en pilares jurídicos producto de una reflexión profunda y seria. Con lo que el colectivo funcionarial queda a merced de la libre designación, al arbitrio de los jefes o simplemente sujeta a la más nefasta dedocracia. Dada la carencia de una carrera administrativa en la que para ascender se valoren los méritos de los aspirantes, lo que prevalece en definitiva es la decisión personal de los de arriba. Ello repercute necesariamente en la carencia de un ambiente de superación en nuestra administración, con la que la característica principal de una buena parte del funcionariado mexicano sea el conformismo y la resignación, cuando no la abulia y la desgana. A ello —sin duda— contribuye el hecho de que en la práctica el factor predominante para los movimientos escalafonarios del personal de base sea la antiguedad.

Ante este estado de cosas y cargado el ambiente de presiones e influencias negativas, es obvio esperar que no triun-

fen los mejores, sino los más relacionados, quienes viven íntegramente dedicados al cultivo de amistades o en su caso a la siembra de intrigas en las antesalas de los despachos de los altos cargos. En tanto esto acontece, los funcionarios preparados, que ocupan su tiempo en el desempeño de sus funciones y que no tienen relaciones, dejan que la administración y la burocracia con ella se vayan inexorablemente desgastando.

Ahora bien, tratando de solucionar la incongruencia en el análisis de puestos y los deficientes sistemas escalafonarios, los dos últimos Gobiernos han emitido una serie de reformas "parciales", que sin embargo, como se verá más adelante, en muy poco han contribuido al desarrollo del personal al servicio del Estado, prevaleciendo por tanto a la fecha los abusos y disfunciones de siempre, prestando escasa atención al sistema de méritos y a la competencia. De tal que se puede afirmar que si bien en México se han configurado toda una serie de elementos de un servicio civil, éstos se han dado de una manera aislada y sin vinculación entre ellos, por lo que el conjunto de medidas diseñadas no se aplican en la práctica. Las líneas que hasta el momento se han venido trazando resultan incluso complejas, muy poco claras y su desarrollo se ha hecho a un ritmo demasiado lento.

Bueno es, no obstante, que algo se haya hecho y en ese sentido se puede citar la relativa acción en la modernización de dos instrumentos básicos en la materia: el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y el Tabulador de Sueldos, pero en ambos casos se sigue partiendo de una base errónea, la ya tradicional división del colectivo funcionarial en dos categorías: de base y de confianza. También puede señalarse que este nuevo Catálogo de Puestos sigue considerando a los funcionarios como unos sujetos que perciben una retribución presupuestaria: a tal nombre de puesto corresponde tal cantidad de remuneración, y no como debiera ser, esto es, como unos agentes de la administración y del poder político. Esta perspectiva hacendística —como puede suponerse— resulta sumamente inconveniente e inidónea.

Asimismo, debemos añadir que en la última década que abarca los Gobiernos de López Portillo y Miguel de la Madrid, uno de los puntos sobresalientes que coparon los esfuerzos de ambas administraciones ha sido el intento por establecer un Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado,

cuyo objetivo fundamental ha pretendido el movimiento ascendente de los trabajadores de base, vía capacitación entre puestos afines dentro de una misma rama ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria. En gran parte, el sistema no ha terminado por implantarse porque el Gobierno desconoce el tamaño y la composición de su fuerza de trabajo y también sus características actuales y potenciales. De igual forma se siguen desconociendo proposiciones acerca de los requerimientos ocupacionales presentes y futuros, en términos cualitativos como cuantitativos, clasificados por sectores, por escalafones jerárquicos y por posiciones individuales. En estas condiciones la posibilidad de éxito de todo intento de reforma se reduce considerablemente.

En todo lo anterior, es claramente observable que si bien existen avances considerables, éstos no han sido lo suficientemente innovadores y globales como para sostener las bases de una administración pública profesionalizada. Las líneas de reforma que hasta hoy se han venido dibujando resultan —como se ha dicho— borrosas y su desarrollo ha tenido un ritmo demasiado lento: lo que en todo caso no se sabe si esta lentitud se debe a una necesaria prudencia o bien a una falta de voluntad política inexcusable.

Sea como fuere, el caso es que las cosas siguen en su antiguo sitio y que hoy este inmovilismo resulta inadmisible o cuando menos justificable. Las ideas que expondremos por tanto a continuación no son sino la expresión de puntos de vista estrictamente personales, que desean contribuir a la tarea de instaurar, en base a mi opinión, un sistema de provisión de puestos objetivo, una sólida y bien estructurada carrera administrativa para todos los funcionarios. Se pretende por tanto formular recomendaciones que nos acerquen a una meta: contar con un sistema con características propias, hecho a la medida de nuestras necesidades y que sobre todo devuelva la ilusión a nuestros funcionarios.

a. La normativa constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado: Antecedentes y realidad:

La estructura legal que define el sistema de promoción del personal al servicio del Estado fue elaborada en 1960 al adicionarse el apartado B al 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 antiguedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia". De tal que la estructura del sistema promocional del servicio público a nivel constitucional sea en realidad reciente.

No obstante, pese a la ausencia de base constitucional, ya el Estatuto de 1938, reconocía una escala jerárquica basada solamente en derechos de antiguedad dentro de cada dependencia administrativa y al mismo tiempo estipulaba la promoción por méritos y competencias demostrada en exámenes.

Posteriormente, el Estatuto de 1941 vino a establecer algunas condiciones nuevas que debían normar los ascensos. Así, 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. En la normativa también se establecía que para los casos de empate serían tomados en cuenta los derechos de antiguedad 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.

En forma adicional, el Estatuto de 1941 introdujo una nueva característica en los procedimientos para escoger al personal. La normativa disponía que los empleados de base deberían presentar examen de competencia cada dos años. Los que no acreditaran su capacidad o dicho de otra forma los reprobados o suspendidos tomarían cursos obligatorios de capacitación impartidos en las escuelas de las diversas dependencias administrativas.

b. Los Reglamentos de Escalafón y de Condiciones Generales de Trabajo

Por su parte, el Artículo 49 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado dispone que en cada dependencia deberá expedirse un Reglamento de Escalafón, mismo que deberá formularse de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivo. Es conveniente hacer notar que los Reglamen-

tos de Escalafón son los únicos documentos normativos que la ley determina se formulen bilateralmente.

Sorprende en verdad, ya no sólo el hecho de dejar en manos de cada dependencia la organización de los sistemas escalafonarios, sino también la expedición del correspondiente Reglamento de Escalafón, pues a pesar de que éstos deben instrumentarse bajo las bases contenidas en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, suele suceder con frecuencia en la práctica que alguna o algunas dependencias por conquistas sindicales determinadas tengan un sistema mejor estructurado que otras. De tal que en algunas Secretarías de Estado el sistema de escalafón funcione con relativa fluidez, como por ejemplo Hacienda o Agricultura o bien Desarrollo Urbano y Ecología pero en otras como Educación Pública o el Departamento del Distrito Federal es un verdadero desastre.

Y no sólo eso. 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. Este último Reglamento encuentra su base legal en el Artículo 87 de la propia Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado 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". El precepto siguiente por su parte enumera dichas condiciones generales de trabajo, mismas que deberán establecer aspectos tales como: la intensidad y la calidad del trabajo, medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias, las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos, etc. Pues bien, 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 Escalafonarios 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.

La heterogeneidad aludida se ve incrementada con la presencia de las Comisiones Mixtas de Escalafón. Estas Comisiones se encargan, conforme a las disposiciones vigentes, de estudiar y dictaminar sobre los ascensos de los trabajado-

res de base, para lo cual toman en cuenta la valuación de los cuatro factores escalafonarios consignados en la ley.

El Artículo 54 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece: "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 los casos de empate. . .". En este orden de cosas, el Artículo 58 expresa que en los Reglamentos de Escalafón correspondientes quedarán señaladas las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de dichas Comisiones Mixtas.

Lo primero que salta a la vista como remedio urgente de esta multicidad de reglamentos, sistemas y comisiones es una necesaria uniformización. Esto no es nuevo. Ya en el año de 1973 la hoy extinta Secretaría de la Presidencia formulaba recomendaciones en el sentido precisamente de uniformizar "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. Si bien es verdad que las citadas recomendaciones en el sentido precisamente de uniformizar "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. Si bien es verdad que las citadas recomendaciones significaron un esfuerzo importante en la racionalización administrativa, resultó finalmente que sobre ello no sucedió absolutamente nada, prolongándose hasta nuestros días la situación descrita.

c. Factores escalafonarios previstos en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado expresa en su Artículo 50 que se consideran como tales: los conocimientos, la aptitud, la antiguedad, la disciplina y puntualidad.

Por lo que toca a estos cuatro factores escalafonarios, consideramos desde nuestra óptica que sería recomendable

suprimir de entrada el referente a la disciplina y puntualidad. Sobre esto último, es de destacar el claro sesgo tercermundista que todo esto tiene. Quienes exageran (como lo hizo el legislador de 1963) la importancia de que los funcionarios lleguen tarde a la oficina y que no sean disciplinados, no mereciendo por esos motivos ser promovidos, olvidan la relación causa-efecto. Los funcionarios llegan tarde a sus oficinas, porque la propia administración está desorganizada. Incluso es curioso observar que muchas de nuestras reformas burocráticas han empezado por estos aspectos y lo que resulta peor: han terminado en los mismos. Con lo que lo anecdótico ha sido la experiencia. Por así decirlo, en palabras del profesor español Alejandro Nieto "no hay que menospreciar la trascendencia del síntoma (la fiebre; la impuntualidad); pero tampoco hay que confundir el síntoma con la enfermedad ni creer que haciendo bajar la fiebre se remedia la infección".

Resulta también necesario señalar en relación con este último factor escalafonario, que se trata de una inclusión del legislador de 1963, ya que la adición constitucional de 1960 sólo hace referencia a los conocimientos, aptitudes y antiguedad. La introducción de un aspecto como la disciplina y puntualidad parece obedecer a la notoria influencia laborista dominante en la época en que fue promulgada la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Lo que no se sabe en todo es cuál fue la intención del legislador al incluir factores no consagrados en una normativa de rango superior.

Ahora bien, sobre los restantes factores escalafonarios que señala la ley se puede decir que su inaplicación es rotunda en la mayoría de las dependencias. Uno de los factores que sin duda ha contribuido a ella ha sido la excesiva voracidad de los sindicatos en la provisión de vacantes, donde a pesar de la reglamentación, se sigue dando un amplio margen de discrecionalidad en favor tanto de las representaciones sindicales como de las propias dependencias.

d. La provisión de vacantes en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

La primera disposición con la que nos encontramos en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado sobre la materia, limita el derecho a participar en los concursos para ser ascendidos a los trabajadores de base con un mínimo de

seis meses en la plaza del grado inmediato inferior (art. 48). La normativa por tanto excluye a los trabajadores de base de recién ingreso en la administración.

En nuestro orden jurídico vigente el procedimiento de provisión 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 (art. 57 Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado). Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán desde luego a convocar un concurso entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes (art. 58). En las convocatorias se señalarán tanto los requisitos como los plazos para presentar solicitudes, conforme lo determinan los Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón (art. 59).

Las Comisiones Mixtas de Escalafón son las encargadas por una parte, de verificar las pruebas a que se someten las concursantes, y por la otra las responsables de calificar los factores escalafonarios, tomando en cuenta para ello los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la evaluación fijada en los reglamentos (art. 60).

Con respecto al otorgamiento de las vacantes, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece que ésta se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado, de acuerdo con el reglamento respectivo obtenga la mejor calificación (art. 61). No obstante la propia ley (art. 51) establece una limitación al señalar expresamente que las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios. 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, si existieran varios en esta situación, se preferirá el que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

Lo que no parece lógico es la existencia de dos disposiciones que regulan una misma materia. Hubiera bastado introducir en el Artículo 61 un segundo párrafo que hiciera referencia expresa a esta limitación, con lo cual la ley habría sido mucho más clara.

Volviendo al tema de los sistemas seguidos para el ascenso de los trabajadores de base, se puede afirmar que en la práctica los sindicatos presionan para que se califique a todos los trabajadores por igual, por lo que la antiguedad, que se plantea originalmente como factor de desempeño resulta único elemento de ponderación, con lo que el tarabajador con mayor acumulación de años laborados y no necesariamente el más apto, sea el que obtenga el ascenso.

Una última disposición de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado sobre la materia, dispone que las plazas de última categoría de reciente creación o las disponibles en cada grupo corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieron, serán cubiertas en un 50% libremente por los titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el sindicato (art. 62). Si se trata de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón. El titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla (art. 63). Por lo que toca a las vacantes temporales mayores de seis meses, éstas serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales. (art. 64).

e. La necesidad del cambio

El sistema que pretendemos implantar en nuestra Función Pública debe intentar en una primera etapa la racionalización y congruencia, para con posterioridad lograr paralelamente una carrera administrativa digna de tal nombre, en la que de una manera general el funcionariado pueda desarrollar sus potenciales sin ningún tipo de limitación política o bien estructural.

Del resultado del análisis anterior, da la impresión de que nuestra Función Pública está maquiavélicamente estructurada para que se penalice al inteligente, se postergue al innovador y se represalie al inconformista. Lo que pasa es que, en efecto, de un lado de nuestra organización brillan por su ausencia los cauces objetivos y transparentes de ascenso y promoción, y de otro, los que mandan normalmente se distancian de sus colaboradores y subordinados, cuando no cambian de manera apresurada y sin contar con un tiempo prudencial de estabilidad en el mando. Con estos condiciona-

mientos, el resultado que se produce bajo el estado actual de cosas es un modelo de funcionario indiferente, profesionalmente desmoralizado e íntimamente insatisfecho como hombre y como miembro de una colectividad. Todo lo anterior puede ser hoy más verdad que nunca, ya que por doquier se advierte pesimismo y derrotismo, quizá porque la situación vigente es tan grave que acaba generando impotencia y decepción.

Por ello, cuando menos hay que apelar a estas causas para de alguna manera explicar el estado de ánimo de nuestra burocracia, que resulta ya inútil ocultar e irresponsable desvirtuar. Estos son en consecuencia algunos de los problemas que a través de nuestras aportaciones pretendemos resolver o cuando menos denunciar, tarea en la que todos los servidores públicos tenemos el derecho y por supuesto el deber de participar.

En este sentido por tanto, no se trata sólo de sostener posturas de rechazo o disconformidad —que puede haberlas—, sino más bien de impulsar y defender actitudes seria y responsablemente meditadas, apoyadas en la idea de buscar racionalidad, uniformidad y congruencia al sistema; en base a dos principios rectores que deben primar en la materia: el mérito y la capacidad.

Así las cosas, el panorama descrito no puede menos que producir distorsiones y falseamientos en el funcionamiento de la Función Pública Mexicana. Una de las más importantes es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto humana como profesional. Como es sabido y no sobra insistir sobre todo ello, el trabajador de confianza, que forma el núcleo más significativo de nuestra burocracia, no tiene carrera administrativa delante de sí, lo que origina invariablemente sentimiento de inestabilidad y de inseguridad que terminan influyendo negativamente en su rendimiento y en su identificación con la tarea que desempeña. Por lo que hace al trabajador de base sus posibilidades de promoción se clausuran en unos escalones que coinciden, en general con el rango de Jefe de Oficina, un cargo bastante bajo en la pirámide burocrática, siendo que para uno y otro caso en los países desarrollados el "techo" de la carrera administrativa llega ya a nivel de Director General.

En esas condiciones, son dos de los principios que han de conjugarse para el montaje de la carrera administrativa en

nuestra Función Pública, uno es el principio de la gradualidad o progresión y otro el de la consolidación e irreversibilidad de los niveles alcanzados. El primero supone que la trayectoria del funcionario puede mejorar y seguir un ritmo ascendente tanto en lo profesional como en lo económico, utilizando los sistemas de provisión de puestos de trabajo que hemos recomendado se implanten, y el segundo, que significa que el funcionario que escala un nivel determinado sea en lo retributivo o en lo funcional, ya no puede ser privado de él salvo por la vía sancionadora. La idea no es original ya que esto sucede en la carrera militar, en la que cuando se alcanza una graduación, esta ya no se pierde, salvo por la vía sancionadora.

Sobre la base precisamente de estos dos principios básicos, el de la progresión y el de la consolidación interesa ahora señalar algunos de los requisitos que deben cumplirse para diseñar el marco de una carrera administrativa para los funcionarios públicos mexicanos.

— Implantación de cauces objetivados perfectamente delineados y claramente configurados, que permitan el tránsito del funcionario desde los niveles inferiores hasta los superiores dentro de su grupo de clasificación.

— Escalonamiento de los puestos de trabajo que integran la organización en sentido vertical, con el fin de que el funcionario conozca el horizonte que tiene delante de sí.

— Determinación del sistema de provisión de puestos de trabajo elegido para cada puesto, de tal que cada uno responda a la finalidad para la que se le ha arbitrado, procurando en todo caso que el sistema de libre designación se aplique en la excepcionalidad de los casos.

Ahora bien, una vez que hemos señalado los principios y los requisitos necesarios para la implantación de la carrera administrativa en México, es preciso como punto de partida tomar en cuenta que nos encontramos ante una parcela de la política de personal de las más significativas, por lo que su instrumentación ha de hacerse con altos índices de imaginación. En este sentido se ha dicho no sin razón que existen pocas pruebas tan decisivas y demostrativas del éxito de un sistema de personal que el modo de efectuar las promociones.

Al terminar estos breves comentarios sobre un tema tan capital para el funcionario como es la carrera administrativa, es nuestro deseo esbozar algunas recomendaciones tendientes

a centrar el tema, que como muchos otros está por resolverse en nuestra Función Pública.

Tales recomendaciones pueden resumirse en las siguientes líneas:

— Es preciso incorporar en el nuevo Estatuto el derecho a la carrera administrativa para el conjuto de los funcionarios públicos mexicanos.

— La carrera administrativa habrá de montarse de un lado sobre la base de asignar a los puestos de trabajo determinados niveles del otro sobre la base también de atribuir al funcionario sucesivos grados, de los que no pueda ser privado sino por motivos sancionadores debidamente comprobados.

— Es urgente elaborar en forma definitiva y plena las relaciones de puestos de trabajo, que clausuren la política de acudir a sucedáneos en demérito de la claridad y transparencia que debe inspirar la carrera administrativa.

— Reconocer el mérito y la capacidad como los factores determinantes para decidir las promociones y los ascensos, sin dejar de considerar la antiguedad, que deberá igualmente ser tomada en cuenta para algunos supuestos. En consecuencia, a partir de este reconocimiento la carrera administrativa ha de asentarse sobre criterios objetivos y sólidos y ya no por la amistad, la oportunidad o la lealtad.

— La carrera administrativa ha de extenderse a todos los funcionarios, cualquiera que sea su grupo de clasificación o nivel del puesto de trabajo que ocupan, sin hacer caso ya a la actual clasificación de los funcionarios: de base y de confianza.

— Elaborar planes y programas de perfeccionamiento para los funcionarios en razón de la íntima conexión entre éste y la carrera administrativa.

— Finalmente, sería recomendable con el fin de crear el ambiente propicio de todo lo que se refiera a la carrera administrativa, ir mentalizando sobre las ventajas de su implantación tanto a los órganos rectores de la Función Pública como a los mismos funcionarios.

Sin duda alguna, la implantación y desarrollo de la carrera administrativa para los funcionarios públicos mexicanos daría a nuestra Función Pública una profesionalidad, una estabilidad y una coherencia de la que hoy en día carece. Nuestra intención por tanto, una vez señalados los principios, requisitos y recomendaciones que podrían apoyarla, radicaría

en impulsarla; organizarla y ponerla en marcha. De lo que se trata en concreto es que una vez concebida, se implante, se articule y desarrolle para constituir un factor útil y progresivo en el nuevo régimen jurídico de la Función Pública que hemos pretendido diseñar.

En definitiva, lo que queremos para México, es una burocracia cualificada, —a la altura de las circunstancias— una de cuyas características más importantes según la concepción ideal de Max Weber es la de contar con una carrera administrativa por delante de sus pretensiones y aspiraciones profesionales. La tarea por tanto que espera de escepticismos y fracasos anteriores, es de gran magnitud y encierra tal atractivo que debería aglutinar los hasta hoy dispersos esfuerzos del Gobierno en una línea clara de transformación y progreso. El reto está abierto.

Un asunto tan delicado como es la carrera de los funcionarios no puede olvidarse y mucho menos menospreciarse. No sólo porque se trata de una cuestión que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de funcionarios, sino también, por su propia trascendencia política.

3. Comentario final

A la hora de rematar de alguna forma mi ya dilatada intervención, creo es conveniente formular varias conclusiones que sirvan de síntesis y a manera de conclusión a mis palabras, opiniones y puntos de vista:

a) Frente a demoras injustificadas para los funcionarios de este país, es una meta insoslayable la elaboración de una nueva Ley de Funcionarios que sintonice con las nuevas coordenadas políticas y sociales; y que sea el punto de arranque para una administración moderna, eficiente y racionalmente conformada.

b) Es impostergable arbitrar nuevos mecanismos basados en el mérito y capacidad de cada sujeto para ingresar al servicio del Estado, diseñando los cauces necesarios para que los servidores públicos encuentren en la carrera administrativa, un horizonte claro y un camino cierto que recorrer y culminar a lo largo de una vida de trabajo.

c) En suma, aspiramos a un proceso de reforma burocrática que todos esperamos y deseamos se realice partici pativamente, que respete los legítimos derechos de los ser

vidores públicos, que traiga al funcionariado una ilusión renovada de trabajar por este país y para sus ciudadanos y que sobre todo contribuya a dar a nuestra sociedad un sentido de modernidad y de progreso que en este campo hoy no existe todavía, entre nosotros.

Muchas gracias

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

- Acosta Romero, Miguel: **Teoría General del Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa. México, 1983.
- Alfaro Alfaro, J.: **Aspectos Prácticos de la Clasificación de Puestos de Trabajo: Consideraciones Generales.** Integrado en el vol. Colectivo: **Clasificación de Puestos de Trabajo.** S.G.T. Presidencia del Gobierno, BOE, 1965.
- Aja, Eliseo y otros: **El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas.** Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1985.
- Armstrong W. - Grebenik —E.: **El Informe Fulton. Tres Estudios sobre el Servicio Civil Británico.** Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Colección Conferencias y Documentos No. 39 Alcalá de Henares (Madrid), 1973.
- Bielsa, Rafael: **Derecho Administrativo.** Tomo II. Ediciones El Ateneo, Buenos Aires (Argentina) 1947.
- Burgoa Orihuela, Ignacio: **Derecho Constitucional.** Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- Blanc Laurent: **La Fonction Publique.** Presses Universitaires de France. París, 1971.
- Blasco Esteve, Avelino: **La Quiebra del Régimen Estatutario en la Relación de Empleo Público.** (Inédito).
- Carpizo McGregor, Jorge: **La Constitución Mexicana de 1917.** Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1980.
- Carrasco Canals, Carlos: **La Burocracia en la España del Siglo XIX.** Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975.
- Carrillo Castro, Alejandro: **La Reforma Administrativa en México Evolución (1971-1979).** Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

. Idem: **Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública.** Editorial UNAM. México 1981.
. Catherino Robert y Thuiller Guy: **¿A dónde va la Administración?** En Ciencias de la Administración de Georges Langrod, Escuela Nacional de Administración Pública 1973. Pág. 1048.
. Carro Martínez, Antonio: **Selección de Funcionarios del Civil Service Británico.** D.A. No. 12 Madrid, 1958.
. Castelazo, José R.: **Nuestra Clase Gobernante** (Descripción analítica de la Publicación Quién es Quién en la Administración Pública en México). Futura Editores, S.A. México, 1984.
. Idem: **Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público.** INAP. Serie Praxis No. 76 (Versión ampliada) México, 1986.
. Idem: **La Política Administrativa y el Servicio Civil de Carrera.** Cuadernos de Política y Administración Pública. No. 29. Enero-Marzo 1984. Instituto Político de Administradores Públicos. México, D.F.
. Colegio de México (Varios autores): **Historia General de México.** 2 Tomos. 3a. Edición. México, 1981.
. Collado Navarro Inés, Ramos Montañes, María: **Clasificación de Puestos de Trabajo en la Administración Pública.** INAP. Madrid, 1985.
. Cueva, Mario de la: **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.** Tomo I. 8a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1982.
. Crozier, Michel: **No se cambia la Sociedad por Decreto.** Biblioteca Básica de Administración Pública. INAP. Alcalá de Henares (Madrid) España, 1984. Traducción de Joan Prats I. Catala.
. Chatelain, Jean: **Le Recrutement et la Formation des Cadres Superieurs de l'Administration Generales en France.** R.I.S.A. No. 3. París, 1960.
. Chevallier Jacques y Loschak Daniele: **Introducción a la Science Administrative.** Dalloz. París, 1974.
. Debbasch, Charles: **Ciencia Administrativa (Administración Pública).** Instituto Nacional de Administración Pública. Colección de Estudios Administrativos No. 5 1a. Edición. Madrid, 1975.
. De la Cruz Ferrer, Juan: **Procedimientos Administrativos en Materia de Personal en la Ley de Reforma de la Fun-**

ción Pública Norteamericana de 1978. D.A. No. 196. Madrid, 1982.
Idem: **La Función Pública Superior en los Estados Unidos.** INAP. Alcalá de Henares (Madrid) España, 1984.
De la Madrid Hurtado, M.: **IV INFORME DE GOBIERNO.** Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F., 1986.
Idem: **Modernización de la Administración Pública. Consulta Popular IEPES.** Talleres Gráficos de la Nación. México, 1982.
De la Oliva de Castro, Andrés: **La Articulación en Cuerpos de la Función Pública Española.** D.A. No. 96. Madrid, 1965.
De la Oliva Castro y Gutiérrez Reñon, Alberto: **Los Cuerpos de Funcionarios.** D.A. No. 124. Julio-Agosto. Madrid, 1968.
Delperee, Francis: **Observations Generales sur Les Procedures de Promotion des Agents Publics.** Revue Francaise d'Administration Públique. París, 1983.
Delpech, Laurens: **La Diffussion des Principes du Management Public dans l'Administration Americaine. L'Example du Civil Service Reforma Act. de 1978.** Revue Francaise d'Administration Publique. No. 15. París, 1980.
Duhalt Krauss, Miguel: **Una Selva Semántica y Jurídica.** Ediciones INAP. México, 1977.
Idem: **La Fonction Publique, Mason et Cie Editures. París, 1975.**
Escuin Palop, Vicente M.: **El Acceso del Personal y la Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.** Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Nueva Investigación No. 4 Alcalá de Henares (Madrid), 1986.
Idem: **Cuerpos de Funcionarios y Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública.** REDA No. 48. Madrid, 1985.
Forteza, J.A.: **La Entrevista como Método de Selección.** D.A. No. 10. Madrid, 1958.
García Cárdenas, Luis: **Políticas de Formación de Cuadros de Investigadores y Docentes.** INAP. Serie Praxis, No. 34. México, 1980.
García de Enterria, E.: **La Organización y sus Agentes: Revisión de Estructuras en la Administración Española.** Instituto de Estudios Políticos. Segunda Edición. Madrid, 1964.

- Idem: **Revolución Francesa y Administración Contemporánea.** Taurus Ediciones. Madrid, 1972.
- García Trevijano, J.A.: **El Estatuto de O'Donnell de 1866 como precedente de la Función Pública. (En Estudios de Derecho Administrativo).** Libro Jubilar del Consejo de Estado. Madrid, 1972.
- Garrido Falla, Fernando: **La Nueva Legislación sobre Funcionarios Públicos en España.** Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Escuela Nacional de Administración Pública, 1964.
- Idem: **Reformas de la Función Pública.** Editorial Tecnos 1a Edición. Madrid, 1985.
- Gazier Francoise: **La Fonction Publique dans le Monde.** Editions Cujas. París, 1972.
- Guerrero Virgen, R.M.: **El Servicio Civil en el Gobierno Federal.** En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 14-15. Abril-Sept. 1a. Edición. Ediciones INAP. México, 1984.
- González Haba Guisado, V. y Alvarez Rico, Manuel: **La Carrera Administrativa.** D.A. No. 164. Madrid, 1975.
- González Haba Guisado, Vicente Ma.: **Los Funcionarios Públicos ante el Estado de las Autonomías.** Editado por Depto. de Publicaciones de la Excma. Diputación Provincial de Badajoz. 1986.
- Idem: **Los Partidos Políticos ante los Funcionarios.** En la Revista Documentación Administrativa No. 198 junio de 1983 págs. 199-257.
- Idem: **La Función Pública Local en el Marco de la Reforma Burocrática Española.** RAP No. 107. Mayo-Agosto. Madrid, 1985.
- Idem: **Trayectoria de la Reforma de la Función Pública Española (1977-1981). Exposición y Aportaciones Críticas.** RAP. No. 104. Mayo-Agosto. Madrid, 1984.
- Idem: **Visión Prospectiva de la Función Pública Española.** D.A. Separata al No. 170. Madrid, 1976.
- Gutiérrez Reñon, Alberto: **Estructura de la Burocracia Española: Notas para su Estudio.** Revista Española de la Opinión Pública. No. 3. Madrid, 1966.
- Groisman, Enrique Isaac: **Políticas del Gobierno Argentino en Materia de Administración Pública.** Conferencia pronunciada en el Seminario sobre "Los Procesos de Transformación en la Administración Pública Iberoamericana:

Limitaciones y Desafíos". Alcalá de Henares (Madrid), 1986.

- Haro Bélchez, Guillermo: **Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México.** INAP. Madrid, 1987.
- Hori Rubaina, Guillermo: **Las Relaciones de Trabajo y la Reforma Administrativa.** Revista de Administración Pública. No. 31-32. 1a. Edición. Julio-Diciembre. INAP. México, 1977.
- Junquera González, Juan: **La Función Pública en la "Europa de los Doce".** Colección Estudios Administrativos No 12 INAP. Madrid, 1986.
- Kliksberg, Bernardo: **La Gerencia Pública en la Década del 90:** (Documento de apoyo a la ponencia presentada en el Seminario Internacional para Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP. Madrid, 1985.
- Idem: **La Reforma de la Administración Pública en América Latina.** Colección Administración Pública en América Latina. INAP. Madrid, 1984.
- Lalumiere, Pierre: **Les Hauts Fonctionnaires.** D.A.
- Lemarque, Martine: **La Fonction Publique Federales Aux Etats Unis.** Presses Universitaires de France, París, 1971.
- Laso Vallejo, Gregorio: **La Entrevista como Procedimiento de Selección.** D.A. No. 31. Madrid, 1960.
- Idem: **La Función Pública en Inglaterra.** Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. INAP. Madrid, 1965.
- Long Marceau, M.: **Reflexiones sobre la Función Pública en 1985.** D.A. No. 1980.
- Long Marceau y Laurent Blanc: **L'Economie de la Fonction Publique.** Presses Universitaires de France. París, 1969.
- López Portillo, José: **Primer Informe de Gobierno.** Talleres Gráficos de la Nación. México, 1977.
- Idem: **Segundo Informe de Gobierno.** Talleres Gráficos de la Nación. México, 1977.
- López Rosado, Diego G.: **La Burocracia en México.** 4 Partes. —Secretaría de Comercio. México, 1980.
- Luna Arroyo, Antonio: **El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.** Revista de Administración Pública No. 3 Julio-Septiembre, 1956. 1a. Edición. INAP. México, 1956.

Mackenzie W.J. y Grove, J.W.: **La Administración en Gran Bretaña.** Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Escuela Nacional de Administración Pública. 1a. Edición. Alcalá de Henares (Madrid), 1966.

Martínez Cabañas, G.: **La Carrera Administrativa Municipal en México.** En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. Abril-Septiembre. No. 14-15. México, 1984.

Mendieta y Núñez, Lucio: **La Administración Pública en México.** Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

Marceau Long y Laurent Blanc: **L'Economie de la Function Publique.** Presses Universitaires de France, París, 1969.

Moreno Rodríguez, R.: **El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado.** INAP. Serie Praxis No. 42 ADAAP (Academia de Derecho Administrativo y Administración Pública de la Asociación Nacional de Abogados).

Idem: **La Administración del Personal Público en México.** Revista de Administración Pública No. 39. Ediciones INAP. Julio-Septiembre. México, 1979.

Molitor, André: **L'Administration de la Bélgique.** Institute Belge de Scienci Politique. Centre de Recherche et d'information socio-politique. Bruselas.

Muñoz Machado, Santiago: **Derecho Público de las Comunidades Autónomas.** Tomo I. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1982.

Nieto García, Alejandro: **Afirmación, Apogeo, Decadencia y Crisis de los Cuerpos de Funcionarios.** (En Estudios sobre la Burocracia Española). Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

Idem: **La Administración y la Burocracia del Estado en la Década de los 80s.** Conferencia pronunciada en las Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico. Instituto Vasco de Administración Pública. Agosto, 1986.

Idem: **Cara y Cruz de la Burocracia Española, su papel hoy.** En Sábado Gráfico No. 938, 1975.

Idem: **La Burocracia. (El Pensamiento Burocrático).** Escuela Nacional de Administración Pública. 1a. Edición, Madrid, 1976.

Idem: **Cómo cambiar la Administración. (En actualidad económica).** Madrid-Barcelona, 13 de julio, 1974.

Idem: **La Organización del Desgobierno.** Editorial Ariel. Barcelona, 1984.
Idem: **De la República a la Democracia. La Administración Española del Franquismo.** REDA No. 11. Madrid, 1976.
Idem: **La Retribución de los Funcionarios en España.** Ediciones de la Revista de Occidente. Madrid, 1967.
Nieto Guerrero, José A.: **La Fonction Publique Mexicaine et ses Evolutions Recentes.** R.F.A.P. No. 38, 1986.
Nigro Felix A. y Lloyd G.: **Administración Pública Moderna.** Colección Estudios Administrativos No. 6. INAP 1a. Edición. Madrid, 1981.
Parada Vázquez, José R.: **Derecho Administrativo. (Organización y Empleo Público)** Editorial Marcial Pons. Madrid, 1986.
Parejo Alfonso, Luciano: **La formation du fonctionnaire dans un Etat Social de Droit.** R.F.A.P. No. 38, 1986.
Peiser, Gustave: **Droit Administratif, Fonction Publique.** Septieme Edition. Mementos Dalloz. París, 1984.
Pierre Rubert, Duvilliers y Jean Marie Pauti: **Remunerations et evantages sociaux dans la fonction publique, Editions Berger - Levrault,** París, 1975.
Pichardo Pagaza, Ignacio: **Combate contra la Corrupción: Experiencias en la Implantación de una Política Pública.** Documento de Trabajo. Congreso Iberoamericano sobre "Democracia, Sociedad y Administración Pública". INAP. Alcalá de Henares (Madrid), 1984.
Idem: **Reflexiones sobre el propósito y el Método de la Reforma Administrativa.** Revista Comercio Exterior. Tomo XVI. Noviembre, 1966. México, D.F.
Piquemal, Marcel: **Problematique Générale sur la Carriérre et l'Emploi dans la Fonction Publique Contemporaine.** R.F.A.P. No. 25. París, 1983.
Prats I Catala, Joan: Prólogo al Libro de Juan de la Cruz Ferrer. **La Función Pública Superior en Estados Unidos.** INAP. Madrid, 1984.
Idem: **Transición Democrática y Administración Pública España.** En Vol. Colectivo: Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración. INAP, 1986.
Idem: **Nuevas Perspectivas en la Formación del Gerente Público: La Experiencia Española.** En Vol. Colectivo: la Gerencia Pública necesaria. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, 1985.

. Plantey, Alain: **Derecho y Práctica de la Función Pública Internacional y Europa.** (Traducción: Andrés de la Oliva de Castro). Colección Estudios Administrativos No. 4. INAP. Madrid, 1981.

. Rosovsky Ledesma, José: **Acciones del Gobierno Federal Mexicano en la Capacitación y el Desarrollo de sus Recursos Humanos.** Revista de Administración Pública No. 31-32. 1a. Edición. INAP Julio-Diciembre. México, 1977.

. Rocher, Guy: **Introducción a la Sociología General.** Editorial Herber, Barcelona, 1972.

. Rouban, Luc: **La Politique de la Haute Fonction Publique aux Etats-Unis: Graunder et Décadence du Senior Executive Service.** R.F.A.P. No. 38, 1986.

. Ruiz Baudrihaye, Jaime Axel: **La Escuela Nacional de Administración Francesa.** D.A. No. 197. Enero-Marzo. Madrid, 1983.

. Saldaña Harlow, Adalberto: **Observaciones sobre Prácticas Administrativas en México.** Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2a. Edición, México, 1975.

. Salinas de Gortari, C.: **Surge el Servicio Civil de Carrera** Revista los Sindicatos de la F.S.T.S.E. México, D.F. Julio de 1983.

. Santamaría Pastor, J.A.: **El Personal al Servicio de la Administración Pública.** (Apuntes de Derecho Administrativo). Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid, 1982.

. Serrano Guirado, Enrique: **El Nombramiento y la Toma de Posesión de los Funcionarios Públicos.** RAP. No. 12.

. Idem: **El Régimen de Oposiciones y Concursos de Funcionarios.** Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956.

. Sulbrant, José y Kliksberg, Bernardo: **Para investigar la Administración Pública.** Colección Administración Pública en América Latina. INAP. Madrid, 1985.

. Smith, Peter: **Continuidad y cambio dentro de la Elite Política Mexicana.** Revista de Política y Administración. 110 Marzo-Agosto, 1975. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, D.F.

. Trueba Urbina, Alberto: **El Nuevo Artículo 123.** Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición, México, 1973.

. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge: **Legislación Federal del Trabajo Burocrático.** Editorial Porrúa, S. A. 19a. Edición, México, 1983.
. Valadés, Diego: **La Constitución Reformada** (en los Derechos del Pueblo Mexicano"). Tomo XII. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
. Varios Autores: **Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Mexicanos).** Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie B) Bibliografía No. 5 México, D.F., 1976.
. Idem: **Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Extranjeros).** Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B) Bibliográfica No. 4, México, D.F. 1976.
. Idem: **La Gerencia Pública Necesaria.** Oficina Central de Personal (OCP) Presidencia República de Venezuela y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD). Caracas, Venezuela, 1986.
. Idem: **La Administración y el Desarrollo de Personal Público.** Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminario Internacional. Franco Mexicano. México, D.F., 1979.
. Idem: **La Reforma del Estado. Enfoques Renovadores.** Ediciones Especiales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela, 1986.
. Idem: **Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades.** Serie Praxis, No. 60. Compilador: José Francisco Ruiz Massieu. INAP. México, 1984.
. Idem: **Cómo reformar la Administración Pública.** (Visita al Presidente de la República). Serie Praxis, No. 10. Cuadernos INAP. México, 1978.
. Villar Palasi, J.L.: **La Clasificación de los Puestos de Trabajo y las Líneas Generales de la Organización Administrativa.** Integrado en el Vol. Colectivo: Clasificación de Puestos de Trabajo. S.G.T. Presidencia del Gobierno. BOE, 1965.

DOCUMENTACION Y LEGISLACION

- **Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación,** 12 de abril de 1934.
- **Acuerdo por el que se reforma el punto primero del diverso por el que se modificó la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Diario Oficial de la Federación,** 29 de Septiembre de 1979.
- **Asociación Española de Administración Pública. Informe sobre el Proyecto de Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.** Madrid, 1984.
- **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD). Primer Coloquio sobre experiencias en Reforma Administrativa: Estrategias y Metodología. (Conclusiones y recomendaciones).** Cuadernos INAP Serie Praxis No. 20, México, D.F. 1975.
- **Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Censo de Recursos Humanos del Gobierno Federal.** México, D.F., 1975.
- **Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Memoria 1973-1976.** Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F., 1976.
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- **Instituto Nacional de Administración Pública. Disposiciones sobre Régimen Jurídico de la Función Pública.** (Ley de Medidas y Normas Complementarias).
- **La Fonction Publique de l'Etat en 1985, Rapport Annual;** Secretariat d'Stat aupres du premier Ministre Charge de la **Fonction Publique et des simplifications Administratives.** París: La Documentación Francaise, 1986.

. **Presidencia de la República. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976**. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1977.

. **Presidencia de la República. Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana.** CAP 1967. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D. F. 1977.

. **Presidencia de la República. Nota preliminar sobre el tamaño de la Administración Pública de México.** Documento de Trabajo. (Gabinete Económico). México, 1986.

. **Presidencia de la República.** Coordinación General de Estudios Administrativos. **Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal.** México, 1979.

. **Proyecto de Ley sobre Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública del Estado.** (Título segundo del Estatuto). Documentación Administrativa No. 198. 1983.

. **Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada).** (Antecedentes). Cuadernos INAP. Serie Praxis 14. México, 1978.

. **Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Catálogo Institucional de Puestos.** Noviembre 1986. México, D.F.

. **Secretaría de Gobernación. Discursos y Proyectos de la Ley para los Trabajadores al Servicio del Estado.** Talleres Gráficos de la Nación. México, 1959.

. **Secretaría de Programación y Presupuesto. El Servicio Civil de Carrera: La Modernización Administrativa en marcha.** Revista Planeación Democrática No. 16, junio de 1984.

. **Secretaría de Programación y Presupuesto. Metodología para la formulación de los proyectos institucionales de Catálogos de Puestos y Tabulador de Sueldos.** Subsecretaría del Presupuesto. Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. Agosto 1980.

. **Secretaría de Programación y Presupuesto. Metodología para el Análisis y Valuación de Puestos.** Subsecretaría del Presupuesto. Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. Mayo de 1980.

G) Los derechos de los funcionarios públicos. 29

H) Derecho a la inamovilidad o estabilidad. 29

I) Derecho de la carrera. 30

J) Derechos económicos (remuneración). 30

K) Derechos al descanso (permisos y licencias). 31

L) Derechos a premios, honores y consideraciones. 31

LL) Derecho a la seguridad social. 31

M) El derecho a sindicación y huelga. 32

N) El Régimen de Responsabilidades y el Régimen disciplinario. 32

O) Incompatibilidades. 33

P) Funcionarios y personal excluido de su ámbito de aplicación. 34

4. HOMOGENEIZACION DE LA FUNCION PUBLICA DE LA FEDERACION Y LA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS. 36

4.1 Posibilidades de la fórmula: Legislación Básica y Legislación de Desarrollo. 36

4.2 El Artículo 155 fracción IX Constitucional. 38

4.3 Organos de Coordinación. 39

4.4 La posibilidad de la movilidad. 39

TRADICION Y PERSPECTIVAS DE LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO. 41

EL SERVICIO DE CARRERA Y LOS SERVIDORES PUBLICOS. 57

1. ANTECEDENTES. 57

A) Ausencia de una política nacional sobre la materia. 59

B) La diversidad legislativa actual y la obsolescencia de la LFTSE. 61

I N D I C E

DEDICATORIA.

NOTA PREVIA.

PROLOGO. 9

INTRODUCCION. 11

ENTREGA DEL PREMIO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA 1986. 15

LA VIGENTE LEGISLACION DE FUNCIONARIOS EN MEXICO Y LA NECESIDAD DE SU REFORMA. 19

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA DIVERSIDAD LEGISLATIVA ACTUAL. 20

2. LA ELABORACION DEL NUEVO ESTATUTO: PRINCIPIOS INSPIRADORES. 24

3. CONTENIDO DEL ESTATUTO. 26

   A) Ambito de Aplicación. 26

   B) Coordinación y Dirección. 27

   C) Selección e Ingreso. 27

   D) Provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa. 28

   E) Sistema de estructuración de la Función Pública. 28

   F) Formación y perfeccionamiento. 29

. **Secretaría de Programación y Presupuesto. Proyecto para la instauración del Servicio Civil o de Carrera Administrativa en México.** México, 1984.
. **Secretaría de Programación y Presupuesto. La Administración de Sueldos y Salarios en el Gobierno Federal: Nuevo enfoque.** Subsecretaría de Presupuesto. Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. México, D.F., 1983.
. **Secretaría de la Presidencia. Bases del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.** 2a. Edición, México, 1973.
. **Seminario Internacional sobre Administración de Personal y Carrera Administrativa.** Conclusiones y recomendaciones. Quito (Ecuador). Junio de 1986.

C) Inaplicación de los principios constitucionales rectores de la materia (Artículo 123 fracciones VII y VIII). 63

D) Ausencia de estabilidad o inamovilidad. 68

E) Ausencia de carrera administrativa. 68

2. ANALISIS DE LOS OBSTACULOS QUE SE HAN ENFRENTADO. 71

A) El obstáculo de la ideología obrera. 73

B) La debilidad del Gobierno frente a las presiones del partido mayoritario. 74

C) La inercia. 75

3. TENDENCIAS DE EVOLUCION DE LA FUNCION PUBLICA. 76

3.1 Una Función Pública distinta. 78

A) Institucionalizada. 78

B) Sincronizada. 79

C) Laboralizada 80

D) Democratizada. 81

E) Profesionalizada. 83

F) Planificada. 85

4. APOSTILLA FINAL. 86

REFLEXIONES SOBRE LA CARRERA PROFESIONAL DEL SERVIDOR PUBLICO. 87

I. INTRODUCCION. 87

II. IDEAS PREVIAS SOBRE EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. 93

III. EL IDEAL DE LA CARRERA. 93

IV. ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA SU FUNCIONAMIENTO. 95

1. El Sistema de Empleo. 95

2. El Sistema de Carrera. 96

3. La Organización de la Burocracia Mexicana. 96

4. La necesidad de reestructurar nuestra Función Pública. 100

V. Consecuencias de la falta de carrera. 105

VI. Reflexiones para la Reforma. 107

LA FUNCION PUBLICA EN EL PROCESO DE MODERNIZACION NACIONAL. 111

1. El Ingreso a la Función Pública. 117

a) La Normativa Constitucional: El Artículo 123 Constitucional fracción VII. 122

b) La Reforma Constitucional y la Nueva Ley de Funcionarios. 126

2. La Carrera Administrativa. 128

a. La Normativa Constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado: Antecedentes y Realidad. 132

b. Los Reglamentos de Escalafón y de Condiciones Generales de Trabajo. 133

c. Factores escalafonarios previstos en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. 135

d. La provisión de vacantes en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. 136

e. La necesidad de cambio. 138

3. COMENTARIO FINAL. 142

BIBLIOGRAFIA. 145

LA FUNCION PUBLICA EN EL PROCESO DE MODERNIZACION NACIONAL, de Guillermo Haro Belchez, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1991, en los talleres de **Graficarte, S.A. de C.V.**, sito en Pedro Cortés 402-A, Tel. 14-29-28.

La edición fue de 2,000 ejemplares y estuvo al cuidado del autor.