

CAPITULO I

I. ANALISIS COMPARATIVO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAISES.

A. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Para tener una idea más precisa del tema de nuestra investigación, es importante conocer los principios y definiciones de la administración pública.

Con absoluta precisión se puede fijar como momento de nacimiento de la ciencia de la administración una fecha: 1808, cuando Carlos Juan Bonnin, publicó el libro primigenio en nuestra disciplina: Principios de Administración Pública.

El orden social, dijo Bonnin, es similar al orden físico, porque "todo está en armonía necesaria", tanto en el universo como en la sociedad.

La sociedad tiene como finalidad asociar a los hombres. El interés público representa esta asociación. De la institución de la sociedad brota el gobierno y del gobierno nace la administración. El que los hombres vivan en sociedad y se hayan dado un gobierno habla de la existencia del estado que no es otra cosa dice Bonnin que "la organización política del pueblo". Por tanto, "la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado".

DEFINICION:

"La administración pública es la autoridad que dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público".*

*GUERRERO, Omar. "La Teoría de la Administración Pública", Editorial Harla, México, 1986. p. 72.

B. EL SERVICIO CIVIL EN CHINA:

El servicio civil de carrera no es una estructura moderna. Encontramos antecedentes en pasajes bíblicos, en la antigua Grecia, China, la India, en el imperio Romano.

Nuestro propósito al elegir a estos países que como práctica cotidiana tienen este sistema, es para en algún momento si se requiere tomar la experiencia de estos países y adecuarla a nuestra muy singular administración.

En China, la Dinastía Han (202 a.C.-219 d.C.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil.

El gobierno en China era misión de un grupo de personas dotadas de condiciones (contratadas a través de un examen de capacidad) que las hacen idóneas para gobernar; se seleccionaban entre todo el pueblo, pero el pueblo no tenía nada que opinar respecto a sus medidas, a las que ni siquiera estaba en condiciones de comprender. "El pueblo dice Confucio está hecho para seguirlos (a los decretos superiores) pero no puede entenderlos".*

En el sistema absolutista chino, existían tres tipos de servidores del imperio que se correspondían con tres niveles y grados de examen: los del primer nivel o shin-yuan (estudiantes del pueblo) en un número de plazas limitadas. Los exámenes eran evaluados por el director del distrito.

Los de nivel medio o chüjen (hombre recomendado) se reclutaban de los del nivel inicial mediante un examen mayor ante el director provincial y formaban parte de los funcionarios menores que podían ascender a un mayor cargo.

Finalmente, existían los mandos superiores chin-shih (erudito representado),

*GLADDEN,E.N. "Una Historia de la Administración Pública". INAP. Fondo de Cultura Económica. (Tomo II) México, 1989.p.254

puestos que se alcanzaban mediante examen en la capital del Imperio ante el Departamento de Ritos. Una vez aprobados dichos exámenes, se ingresaba en la Academia Imperial.

Había también una gran discrepancia entre los habitantes del campo y los habitantes de pueblos entre los competidores, existiendo una ventaja de los habitantes del pueblo. Los funcionarios tenían a sus oponentes entre las grandes familias, especialmente durante el período feudal, y en la época en que el harén se hizo de la confianza del emperador los eunucos adquirieron un gran poder y ocuparon posiciones claves en la administración.

Había veces que el gobierno vendía realmente grados o cargos para llenar los cofres imperiales. A los hijos y hermanos de altos funcionarios se les asignó una cuota distinta en los exámenes, señalándose sus registros como "documentos de examen oficial", los cuales recibirían un tratamiento favorecido, aunque ésta no había sido la intención original.

Las pruebas se dedicaban al carácter y la integridad así como a los conocimientos clásicos, existen pocas evidencias de que los chinos, más que cualquier otro sistema, desarrollaron métodos efectivos para determinar en la etapa de reclutamiento las capacidades prácticas del candidato para trabajar como funcionario

C. EL SERVICIO CIVIL EN LAS INDIAS ORIENTALES.

Sería Warren Hastings, quien establecería en la India las funciones de un servicio civil en el sentido moderno. Organizó la administración del ingreso, remodeló el sistema judicial y liberó al comercio de sus abusos existentes.*

Se presentó en Gran Bretaña, un movimiento reformista (1773-1853), activo y la política de la India se convirtió en asunto de gran interés para el Parlamento de Westminster. El trabajo de la reforma recibió el apoyo de la Ley reglamentaria de 1773,

*GLADDEN, E. N. "Una Historia de la Administración Pública", INAP. Fondo de Cultura Económica, (Tomo II) México 1989. p.292.

la cual prohibió a los recaudadores y a otras personas empleados, tanto en la recaudación del ingreso como en la administración de la justicia, el tomar parte en el comercio, y así mismo prohibió a las personas que ocuparan cargos militares o civiles el recibir obsequios. No fué sino hasta 1780-1781 cuando la administración del ingreso y de justicia en los distritos se confió a funcionarios británicos y se inauguró un sistema de servicio-civil apropiado, con el desarrollo de la sistematización y la especialización.

Los salarios ofrecidos siguieron siendo muy bajos, no obstante que se concedieron algunas mejoras. Bajo Cornwallis prosiguió la formación de un servicio civil. Según lo dispuesto por la Ley Constitucional de 1793, todas las vacantes, a excepción de los del consejo, serían ocupadas por promoción de los funcionarios pertenecientes a la presidencia en donde se presentaran, determinándose un servicio mínimo para ciertos puestos en la India. Fué así como se limitó el campo de acción al padrinazgo, y Cornwallis se opuso firmemente a que se perpetuara.

Se introdujeron salarios adecuados y se abolieron las obvenciones, aquellos que ingresaban firmaban un convenio o pacto comprometiéndose a no participar en el comercio. Estos altos servidores civiles que recibían salarios de más de 500 libras al año, constituyeron con el tiempo el "servicio civil pactado de la India" distinto del servicio no pactado de funcionarios subordinados que se constituía casi por completo de indios reclutados localmente.

Sir. J. W. Kaye señaló lo siguiente que se estaba engendrando gradualmente una raza de administradores capacitados alrededor de los cuales no se asían las antiguas tradiciones comerciales, que no se habían graduado en trampas legales ni se habían encanecido en el fraude y la corrupción, y quienes llevaban a su trabajo no solo una *inteligencia resonante*, sino percepciones morales más puras y una mayor conciencia de lo que debían al pueblo de ese suelo.

La creación del término "servicio civil" se remonta de hecho a este período. La ley constitucional de 1833, proyectó un sistema de exámenes de competencia para la selección de los servicios civiles de la compañía, quienes en lo futuro se ocuparían

solamente de los asuntos de la administración del gobierno. Los directores no estaban preparados para entregar su padrinazgo sin presentar batalla. Lograron hacer que se promulgara una ley en el parlamento que se aplazaba esta medida hasta mediados de 1854.

D. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA.

En el informe de la Comisión Real (Comisión Tomlin) sobre el servicio civil, de 1931, se define éste como: "Aquellos servidores de la Corona (con exclusión de los que ocupan puestos políticos y judiciales) que desempeñan una función civil y cuyos sueldos se abonan total y directamente con fondos aprobados por el Parlamento".*

Desde los primeros años del Siglo XIX se instituyen varias comisiones con el objeto de examinar la situación de la administración pública. En 1810, se empezaron a introducir pruebas selectivas para el ingreso en la Administración y en 1831 la tesorería incluye en la realización de pruebas selectivas, el ascenso por elección frente a la antigüedad, intentando dos años después asegurar que el personal que se seleccionara para los Departamentos sea el idóneo, estableciendo al efecto regulaciones estrictas, tendientes a proveer los cargos con personas competentes en la ejecución de las funciones a ellas asignadas.

Veinte años más tarde, la tesorería solicita de Charles Trevelyan y Stafford Northcote un informe sobre el Civil Service. El informe condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredados del Siglo XVIII. Del documento al que titularon "La organización del Servicio Civil Permanente", se desprendieron las siguientes propuestas:**

La creación de un cuerpo eficiente de funcionarios.

La clasificación de funciones.

*CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". 2a. Edición. México, 1987. p.28

**HARO BELCHEZ, Guillermo. "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México", INAP de Madrid, España, 1988 p. 146.

El informe Trevelyan-Northcote, propondría una clasificación de funciones consistente en la introducción de tres clases de empleados:

Un cuerpo de oficinistas suplementarios para los rangos más bajos.

Otra clase compuesta de individuos que hubieran recibido una buena educación general.

La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos.

El régimen de los ascensos

En 1855 se dio el primer gran paso al crear la Comisión del servicio civil, con el fin de supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los departamentos para ciertos empleos.

El informe que presentó la Comisión Ridley en 1886, sirvió de base para la organización del servicio civil, hasta que estalló la segunda guerra mundial.

La comisión MacDonell actuó de 1912 a 1915. Las reformas que propuso hubieron de aplazarse porque a los pocos días de aparecer el informe, estalló la guerra, con sus exigencias, alteró el sistema. Como el ingreso de hombres de negocios para dirigir los Departamentos de Guerra, quienes introdujeron ideas nuevas y vigorosas en el servicio civil.

El comité Gladstone propuso en 1920 análoga estructura a la sugerida en el informe anterior. La propuesta se originó ante la creación del "National Whiteley Council" (organismo prioritario sindical) y de un comité de reorganización para adoptar el servicio civil a las circunstancias de la pos guerra.

En 1929 la Comisión Tomlin, de acuerdo a lo establecido por el Comité de Reorganización, admitió las clases que fueron tres: La Clerical, la Executive y la Administrative; cada una dividida en categorías. Desde entonces se les conoce a todas ellas con el nombre de Clases de Tesorería.

El sistema llamado Comisión, existió en Gran Bretaña hasta 1968, año en que se convirtió en el Departamento del Servicio Civil. Dentro de sus características que lo distinguen, podemos citar las siguientes:

1.- Unidad dentro de la variedad.

2.- Jerarquía, basada más que en la subordinación, en las diferentes funciones que desempeña cada clase.

3.- La permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas especialmente en la clase superior (administrative class), equivalente a los subsecretarios, directores generales y jefes de sección.

4.- Una basta experiencia, adquirida por la práctica en el concurso del tiempo y no tan sólo por la teoría.

5.- No tienen derecho a huelga.

6.- El apoliticismo de las clases superiores, en cuanto a funcionarios, bajo el argumento de conservar la imparcialidad y fidelidad tradicionales en servir a cualquier partido político que gobierne.

Si bien todos los funcionarios están al servicio de la Corona, en la práctica sus derechos y deberes están regulados por "orders in Council" (ordenes del Consejo que son el camino formal de expresar los deseos de la Corona), otras disposiciones y la tradición. Se rigen por un status definido, de acuerdo con la posición administrativa que ocupa cada uno. Sin embargo, no puede afirmarse por ello que tengan mayores o menores seguridades que los funcionarios que se rigen por un estatuto.

Control sobre el Servicio Civil; Dicho control. se efectúa en una forma tripartita:

Parlamento; Jerarquía general, a cargo de la Tesorería; y especial, a cargo de los Ministros.

Sindical, que ejercen las Asociaciones de Funcionarios los Organismos paritarios y el Tribunal de Arbitraje del servicio civil.

Sistema de Selección: El sistema Inglés tiende a incorporar a la administración a los que reúnen cualidades personales superiores y una cultura general amplia, fundamentan esta preferencia en que la especialización puede adquirirse a posteriori mediante la práctica del oficio y cursos especiales. Los métodos de selección se basa en tres principios fundamentales:

- 1.- Ausencia de favoritismos e influencias de partidos políticos.
- 2.- Selección fundada ante todo en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los candidatos.
- 3.- Unidad del órgano de selección (civil Service Department). Cuyos poderes son cuasi-judiciales.

Clases de Funcionarios: Los funcionarios británicos se estructuran en cuatro clases, que constituyen carreras distintas.

Administrative: Es la clase superior o directa de la Administración Pública Inglesa. Desempeñan los puestos de mayor responsabilidad. Son equivalentes a subsecretarios Directores Generales y Jefes de Sección. Se estima que se llega al puesto de subsecretario (su equivalente inglés) dentro de los primeros cuarenta años de servicio.

Executive: Las funciones de esta clase, intermedia entre la anterior y la Clerical, son puramente ejecutivas es decir, no participan en la elaboración de la alta política administrativa y consiste en la realización de la mayor parte de la labor cotidiana.

Las categorías superiores de esta clase se suelen desempeñar a menudo, en jefaturas de sección o de servicios.

Clerical: Esta clase desempeña tareas de carácter auxiliar, similares a las que realizan los auxiliares de banca, compañías, de seguros, comercio, etc. En suma, están encargados del trabajo de secretariado.

Clerical Assistant. El trabajo que realizan estos funcionarios es muy similar al que desempeñan los jóvenes empleados de las empresas. Incluye el llevar los archivos, registros, rellenar impresos y contestar a las preguntas del público, por teléfono o personalmente.*

Cabe hacer notar que no existe avance de una clase a otra; toda promoción o todo ascenso, sólo se realiza dentro de la misma clase.

Una clase administrativa de tipo británica se basa en la aceptación política generalizada de la idea de jerarquía. Esta aceptación en Gran Bretaña no fue el producto de 40 años, fue el resultado de cuatro centurias. No es mucho decir que fueron cuatro siglos durante los cuales el servicio público fue la prerrogativa particular de la clase superior quien hizo posible la estructura del servicio civil jerarquizado.

La remuneración para cada clase es directamente proporcional a la categoría, antigüedad y la edad.

Dentro de las funciones de este Departamento de Servicio Civil, las más importantes se definen de la siguiente manera

1) Manejo de personal: Políticas y arreglos centralizados para la selección y reclutamiento, capacitación, promoción, colocación y manejo directo de la carrera de servidores civiles, junto con seguridad social y políticas de jubilación; responsabilidad de asesoría para emplear funcionarios de alto nivel.

2) El desarrollo y diseminación de técnicas administrativas y de manejo de personal; una visión general de la organización departamental, coordinación interdepartamental y de la maquinaria del gobierno; y la aprobación de servicios centralizados que incluyan Organización y Métodos, computación e investigación de operaciones.

*CHAVEZ ALCAZAR, Margarita, "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana ". 2a Edición, México.1987.p.32.

3) El control del escalafón del servicio civil y una visión general de los niveles de gradación en los departamentos.

4) El control de las tasas de pago y compensación del servicio civil y de su estructura, en términos de grados y de grupos ocupacionales; la coordinación de políticas gubernamentales en relación a los pagos, etc., en los servicios incluyendo generalmente la aprobación de salarios, compensaciones, etc., para los funcionarios de línea, de staff, de cuerpos departamentales.

5) Administración de las pensiones del servicio civil y aprobación de los mecanismos para la determinación de las tareas de pensión, coordinación de los arreglos de jubilación y pensión a través del sector público.

E. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA.

El personal de la administración pública Francesa es desde un punto de vista jurídico muy heterogéneo. Los funcionarios públicos constituyen la categoría más importante de este personal, pero solo una categoría. En el interior del conjunto del personal de la administración francesa, aparece una primera distinción entre los agentes regulados por el derecho privado y los agentes regulados por un estatuto de derecho público. Estos últimos son los llamados agentes públicos.

Dentro de esta categoría de agentes públicos, aparece una segunda distinción entre los agentes públicos no funcionarios y los funcionarios públicos, estos últimos subordinados a un régimen jurídico de derecho público muy especial. La extrema variedad de las personas empleadas por la administración y la implicación de numerosos textos, hacen hoy en día sumamente dificultoso clasificar al personal de la administración francesa.

Poco a poco la mayoría de las personas empleadas por la administración han conquistado determinadas garantías. Una ley del 11 de junio de 1983, ha previsto que los empleados permanentes de tiempo completo, son salvo excepciones, ocupados por funcionarios.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la situación del funcionario, el problema es doble; de una parte se trata de saber si la situación del funcionario es una situación de derecho público o de derecho privado y de otra parte determinar si el funcionario se encuentra en una situación legal o reglamentaria o en una situación jurídica, especialmente si el agente está ligado a la administración por un contrato. Durante mucho tiempo el "conseil d' Etat" adoptó una posición que comportaba una determinada ambigüedad, en múltiples sentencias aplicaba a la situación de los funcionarios, las reglas derivadas de una situación legal y reglamentaria, mientras que en determinadas épocas sostenía que el funcionario estaba ligado a la administración por un contrato de función pública, encontrándose por tanto el funcionario en una situación contractual de derecho público.

Posteriormente el artículo 5 del estatuto general de funcionarios de 1946, puso fin a la controversia eliminando definitivamente la idea de un contrato de función pública como base de la situación jurídica del funcionario. El mencionado precepto establecía que: "Le fonctionnaire est dans une situation statutaire et réglementaire". Esta fórmula fue reproducida en el artículo 5 del estatuto de 1959. Por su parte la Ley del 13 de julio de 1983, ratificó que: "Le fonctionnaire est dans une situation statutaire, objective, legale et réglementaire" (artículo 4o. del estatuto).

De este principio se derivan consecuencias importantes como que.*

1. El contenido de la situación del funcionario, sus derechos y obligaciones puedan ser modificados unilateralmente por el Estado, sin que el funcionario pueda invocar "derechos adquiridos", ni reclamar indemnización alguna.

2. Los funcionarios puedan intentar los recursos por exceso de poder contra las decisiones administrativas que violen las leyes y los reglamentos que desarrollan la situación del funcionario.

3. La situación del funcionario es de derecho público, en consecuencia los litigios contra la administración serán resueltos por los tribunales administrativos.

*HARO BELCHEZ, Guillermo. "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México". INAP. de Madrid, España. 1988, p.192 a 195.

La definición de funcionario es dada por el artículo 1-1 del estatuto general de funcionarios de 4 de febrero de 1959, de donde se desprenden diversos principios.

1. Solo podrán ser nombrados funcionarios los agentes designados de manera unilateral por la administración pero no los agentes contratados.
2. La permanencia en el empleo constituye un elemento fundamental.
3. El nombramiento en alguna categoría de la jerarquía administrativa.

Una de las innovaciones aportadas por el Estatuto de 1946, lo constituye la creación de órganos de la función pública.

Tras la liberación se aborda inmediatamente el problema dictando la ordenanza de 9 de octubre de 1945, que crea la Dirección General de la Función Pública y un Consejo permanente de la administración civil, posteriormente consagrados en el estatuto de 1946.

Durante los años siguientes, se ha confiado la determinación de las orientaciones generales de la función pública al Primer Ministro, quién además se encarga de la aplicación del estatuto, firmado y refrendando los textos reglamentarios, presidiendo el Consejo superior de la Función Pública. (art. 15 de 1959 del Estatuto).

Aunque en la práctica delegue sus funciones en un Ministro y con delegación del Secretario del Estado, existe una "Dirección de la Administración y de la Función Pública". que ejerce las tareas esenciales de la materia, vigilando la aplicación del estatuto y determinando de acuerdo con los Ministros las reglas generales del reclutamiento, al igual que de común acuerdo con el Ministro de Finanzas la aplicación de los principios relativos a la clasificación de los funcionarios en categorías jerárquicas y el perfeccionamiento de los métodos de trabajo, entre otros.

En relación con el Consejo Superior de la Función Pública, este es creado por el Estatuto de 1946 y posteriormente confirmado por el Estatuto de 1959. La Ordenanza de 1959, en su artículo 15 se limita a indicar que dicho Consejo es presidido por el Primer Ministro, comprendiendo en número igual tanto a los representantes de la administración como a los representantes de las organizaciones sindicales de funcionarios.

El consejo Superior de la Función Pública, comprende treinta miembros titulares nombrados por decreto en Consejo de Ministros, quince propuestos por las organizaciones sindicales de funcionarios y quince elegidos en calidad de representantes de la administración, ambos grupos son nombrados por tres años, siendo su encargo renovable.

El Desarrollo de la Carrera del Funcionario:

El acceso de los Ciudadanos a la función pública es dominado por un principio general de valor constitucional. Este principio no directamente expresado por el Estatuto antes de la ley de 13 de julio de 1983 (artículo 6o.), constituye un principio general de derecho público, recogido por la declaración de derechos de 1789. El artículo 6o. de la misma manifiesta que: "Todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos sin otra distinción que sus propias capacidades y talentos".

De este principio se derivan en la práctica una serie de consecuencias importantes.

a) Ningún candidato a la función pública puede ser desechado en razón de sus opiniones religiosas.

b) Ningún candidato puede ser excluido del acceso a la función pública por sus convicciones políticas o sindicales.

c) Ningún candidato puede ser excluido de la función pública por su pertenencia a un grupo étnico.(Ley de 13 de julio de 1983, art. 6o..)

d) Igualdad de sexos para el acceso a las funciones pública.

El Reclutamiento:

Los procedimientos de reclutamiento, pueden ser muy variados: La elección discrecional, por la autoridad administrativa, la elección, la cooptación, el nombramiento por presentación, el nombramiento según titulación, las oposiciones. Estos diferentes procedimientos pueden además combinarse.

Los mejores modos de reclutamiento son aquellos que aseguren el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los funcionarios.

La oposición era ya un procedimiento muy empleado antes de 1946, ahora tras la ley de 13 de julio de 1983 (el artículo 16), es utilizado a menudo en una doble vía: de una parte la oposición llamada externa, en función de la titulación, y de otra la oposición interna, abierta a los funcionarios en servicio.

Las oposiciones comportan diversas fases en Francia.

a) En primer lugar la organización de las oposiciones es efectuada por la autoridad competente, quien deberá darle a las mismas la publicidad suficiente.

b) El establecimiento de la lista de los candidatos admitidos a la oposición es elaborada por el Ministro antes de todas las pruebas, lo que permite desechar a los candidatos no deseables por motivo de interés del servicio.

c) El desarrollo de las pruebas es asegurado por el Tribunal, que como órgano colegiado debe reunir garantías de imparcialidad. El tribunal no puede modificar el desarrollo de las pruebas previstas en los textos, debiendo igualmente respetar la "égalité admissibilité" entre los candidatos, aunque posee un poder soberano para establecer en el orden del mérito, la lista que someterá a la autoridad competente.

d) El gobierno por su parte, puede no nombrar a los candidatos presentados por el Tribunal, pero si procede a la selección, debe respetar el orden de presentación establecido por el propio Tribunal.

El sistema de carrera en Francia, parte ante todo de la organización de los funcionarios en cuerpos, a los que se reservan determinadas funciones; puestos de trabajo conforme a los cuales se determina el número de sus componentes y los grados o jerarquías dentro de él. El ingreso lo es por el grado inferior, teniendo todos los miembros igualdad de oportunidades para acceder a las categorías superiores.

Antes de este ascenso de categoría existe una promoción anterior meramente económica (avancement d'), lo cual supone una remuneración más elevada, pero el funcionario continúa en su puesto. No obstante, la carrera se articula básicamente por el ascenso de grado (avancement de grade) que se traduce no sólo en un aumento de la remuneración más elevada, sino en un cambio de destino, ya que el funcionario pasa a ocupar uno de mayor responsabilidad.

El ascenso a los grados superiores es normal en el sistema de carrera Francés pero no constituye un derecho de los funcionarios, ya que todos los miembros de un Cuerpo tiene derecho a acceder a la categoría o grado superior. El ascenso a un grado superior está condicionado entre otros aspectos a la superación de determinadas pruebas, períodos de formación, oposiciones internas.

Los ascensos de grados se encuentran un tanto condicionados por la propia estructura jerárquica del Cuerpo. Si es piramidal, esto es, que tiene más grados en los niveles inferiores que en los superiores, solo algunos funcionarios llegarán a ascender a las categorías superiores de la carrera, por ejemplo la carrera diplomática. En cambio si el Cuerpo tiene una estructura cilíndrica, esto es igual número de grados inferiores, intermedios y superiores por ejemplo Consejo de Estado Francés, es normal que la mayor parte de los funcionarios llegarán a categorías superiores.

F. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Definición "El servicio civil Estadounidense, es un sistema de méritos cuyo objetivo primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada y asegurarle al personal nombrado, seguridad razonable para un mejor desempeño de sus deberes y obligaciones".*

Antecedentes históricos: En 1871, Grant persuadió al Congreso para que le diera el poder de regular la entrada de personal al servicio civil y estableció la primera agencia central de personal ("advisory Board of the Civil Service"), la desapareció en 1875.

* CHAVEZ ALCAZAR Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". 2da.Ed. México. 1987. p. 33.

El acta de servicio civil de 1883, estableció que la admisión a ciertas posiciones dentro de la administración pública serían solamente sobre la base de la competencia y exámenes abiertos que probaran la habilidad del sustentante para el puesto. Se estableció una Comisión de Servicio Civil bipartita para administrar los exámenes, selección. etc.

La primera y segunda guerra mundiales se vieron acompañadas por un relajamiento de las reglas rigurosas de selección por méritos.

En 1965, de los 2,500 000 empleados del Poder Ejecutivo, aproximadamente 2 150 000 fueron seleccionados y supervisados en sus labores por la Comisión de Servicio Civil.

Características: Algunas de las características del servicio civil estadounidense, son las siguientes:

- 1.- Cada miembro del servicio civil es responsable de la disciplina que debe guardar ante sus superiores.
- 2.-Se procura mantener una alta eficiencia en el personal.
- 3.-Neutralidad política en el desempeño de las actividades gubernamentales.
- 4.-Jerarquía basada en la subordinación.
- 5.-Lealtad al sistema americano de gobierno.
- 6.-No tienen derecho a huelga.

Leyes: La legislación que contempla lo concerniente al respecto, se encuentra en el Acta del Servicio Civil aprobado por el Congreso.

Control sobre el servicio civil: El control del servicio civil de Estados Unidos, se efectúa de la siguiente manera:

1.-A través del "Loyalty Review Board" en la Comisión del servicio civil

2.- Organizaciones de los trabajadores (uniones, federaciones, etc.) que aglutinan a los servidores públicos estadounidenses (los cuales no son sindicatos).

Sistema de Selección: El sistema estadounidense tiende a incorporar a la administración a quienes reúnen cualidades personales superiores y especializados en alto grado de acuerdo al puesto de nombramiento, para lograr el óptimo desempeño del servidor público.

Los métodos de selección se basan en los siguientes principios.

1.-Ausencia de favoritismo e influencia de partidos políticos.

2.-Selección fundada ante todo en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados en las diferentes ramas de los candidatos.

3.-Unidad del órgano de selección ("Civil Service Commission").

4.- En el sistema norteamericano es muy importante la lealtad al sistema.

Clases de funcionarios: El sistema norteamericano no se conforma con categorías establecidas en escalafones.

La remuneración para el personal es proporcional al puesto y a la antigüedad.

En este sistema existe la movilidad vertical hacia las categorías más elevadas.

Debido a lo anterior, dicho sistema es más flexible y dinámico.

Las funciones de la Comisión del Servicio Civil Estadounidense: Dentro de las funciones más importantes de esta Comisión, podemos citar las siguientes:

1.- Proveer lo necesario para los exámenes que prueben la idoneidad de los solicitantes en el servicio competitivo y establecer las calificaciones tipo como base para reinstalación, promoción y transferencia de los empleados federales.

2.- Proveer, en respuesta a los requerimientos de las agencias federales, el personal disponible mejor calificado para cubrir los puestos de esas agencias.

3.- Administrar el Acta de preferencia de veteranos que garantice la preferencia de cierta clase de personas en virtud de su servicio militar.

4.- Conducir la agencia nacional de confrontación e investigación de antecedentes, por razones de seguridad, de solicitantes o empleados requeridos por ley o solicitud de las agencias que no tienen servicio de investigación; y conducir investigaciones relativas al cumplimiento de las leyes y reglas del servicio civil.

5.- Hacer un estudio permanente de la Administración del Programa de Seguridad de los Empleados con objeto de determinar si hay alguna deficiencia o falla que pueda debilitar la seguridad nacional o alguna tendencia o negar a los empleados individuales trato justo o derechos legales.

6.- Administrar el "Acta de Clasificación" de 1949, que establece la clasificación de puestos de acuerdo con deberes y responsabilidades.

7.- Revisar y aprobar los planes de las agencias, sobre medición de la eficiencia de los empleados.

8.- Administrar el "Acta de Seguro de Grupo de Empleados Federales".

9.- Administrar las disposiciones estatutarias y regulaciones del servicio civil restringiendo la actividad política de empleados federales en puestos de servicio competitivo y en algunos casos de empleados estatales y locales que participen en actividades federales financiados.

10.- Administración del "Acta de Prestaciones sobre la salud a empleados federales y jubilados".

11.- Administración del Acta de Jubilaciones en el Servicio Civil.

12.- Administrar el acto de recompensas e incentivos para empleados de gobierno.

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

Hasta aquí podemos observar la forma como opera en estos países altamente desarrollados en el servicio civil de carrera.

La existencia de un sistema adecuado de selección de personal para la administración pública, constituye hoy en día uno de los requisitos sin los cuales resulta imposible la ejecución efectiva de las funciones gubernamentales en el Estado moderno.

En países como el nuestro, la creciente complejidad de dichas funciones por un lado y el incremento de la escasez de recursos económicos por el otro, hacen que el problema de la selección adquiera una particular y muy especial significación.

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.

Estamos en el momento justo, para hacer realidad un sistema de servicio civil de carretera, tomando algunos paradigmas del servicio civil de carretera en Inglaterra, Francia y Estados Unidos de Norteamérica, adecuándolos a nuestra Administración Pública Federal, y dadas las exigencias del pueblo de México, muy próximos a vivir una verdadera reforma del Estado para el bien de México.

CAPITULO II

II. ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Para tener una idea más clara, y precisa me he permitido recurrir a la historia que según palabras de Juan Brom "La historia es la maestra de la vida" ya que nosotros vamos tejiendo nuestra historia y somos creadores de nuestra suerte. En este capítulo dos se encuentran los antecedentes históricos de los servidores públicos.

CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO:

Estando próximos a entrar al Siglo XXI, los tratadistas Hauriou, Bonnard, Duguit, Jeze, Posada, Marcel Waline, y algunos teóricos contemporáneos, no han podido dar la noción de servicio público, que realmente defina lo que significa este concepto.

En México, en 1963, el maestro Gabino Fraga, tratadista del Derecho Administrativo, da un concepto, posteriormente en la dieciochoava edición de su libro (1978) el Dr. Fraga ya no da ninguna definición y centra su estudio en su análisis comparativo de la doctrina principalmente francesa.

A continuación enunciamos el concepto que da el maestro Miguel Acosta Romero, por considerar que este concepto reúne elementos importantes para nuestra investigación.

"Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por particulares (mediante concesión).*

* ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 7a. Ed. Actualizada, México, 1988, p. 737.

A. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

1810 - 1857.

El México independiente surgió después de años de destrucción y de luchas (1810-1821), en un desorden que lo envolvió en el caos político y, por ende, en el administrativo.

La organización política en la Colonia se basaba en el poder de la corona, y al desaparecer en 1821 la única institución política "legítima" no había nada más que diera cohesión a la sociedad mexicana.

Durante sus primeros cincuenta años de independencia, los asuntos de México fueron dirigidos por más de cincuenta gobiernos como con treinta diferentes hombres actuando como presidentes.

En un período de quince años, dieciseis hombres encabezaron veintidós gobiernos. Con frecuencia, varios grupos afirmaban simultáneamente que poseían el control del gobierno y esas disputas por lo general daban como resultado rebeliones o golpes de Estado.*

La vía más socorrida para acceder al poder público era el golpe de estado, instrumento del que tan hábilmente se sirvió en varias ocasiones Antonio López de Santa Anna, quien entre 1832 y 1855 ocupó la silla presidencial en nueve ocasiones distintas. Estos sucesos, aunados a la herencia de tres siglos de opresión y bandidaje, dieron por resultado el recrudecimiento de las formas de corrupción ya conocidas, como indica Hansen en el siguiente párrafo "los escasos fondos que se destinaban a gastos de *infraestructura*, con frecuencia iban a parar al bolsillo de la burocracia gubernamental o de los caciques locales".**

Durante esos años de desorden en la función pública, los empleados en el gobierno y, particularmente, la profesión militar, ofrecían el mejor medio del que se podía

*HANSEN, Roger D., "La Política del Desarrollo Mexicano". Siglo XXI, 10ava. Ed. México, 1980. p.20.

**HANSEN, Roger D. Ob. cit. p.21.

disponer para lograr la subsistencia. Dado que ellos percibían sus emolumentos de los ingresos públicos; pues la situación en la que se encontraban en el país, no impedía la recaudación de los mismos ya fuera por medio de la fuerza, el fraude o promesas o amenazas

No obstante el desorden, en 1821, se elaboró el primer Reglamento de Gobierno, el cual establecía que cada uno de los cuatro ministros con los que contaba el ejecutivo, estaba obligado a proponer a la Regencia las reformas y mejoras que creyera conducentes, en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinado con los demás ministros lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos los ramos.

No sólo se señaló en ese momento la necesidad de que los ministros coordinasen con los demás sus respectivas acciones, sino que se establecieron los cimientos (por lo menos en teoría pues en la práctica se estaba muy distante de ello), de un sistema de administración de personal basado en la aptitud e idoneidad de los empleados públicos.*

El servicio civil en la época del México Independiente. Difícil es que se dé en una sociedad inmersa en una lucha independentista un sistema de administración de personal como hoy se conoce; no obstante, veamos:

a) Selección: En esta época convulsiva no había sistemas de selección de los servidores públicos.

b) Clasificación de puestos: No había clasificación de puestos aunque se inician los intentos de establecimiento.

c) Adiestramiento y Capacitación: No se contaba con este sistema.

d) Ascensos y Promociones: Se daban por cambio de la gente en el poder: comunmente por los golpes de Estado.

*CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. "El servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". 2a. ed. México 1987.p.53

e) Sindicatos: En esa época no existían organismos representativos de los trabajadores al servicio del Estado.

f) Pensión y Jubilación: A pesar de que don José Ma. Morelos y Pavón en "Los Sentimientos de la Nación". consignara los cimientos de la seguridad social y jurídica de los trabajadores, justo es decir que dada la inestabilidad política reinante, los empleados públicos (sobre todo la base trabajadora) en ocasiones se quedaban sin cobrar un centavo hasta por meses; y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de Estado, pues carecían de protección jurídica.

B. EL SERVICIO PUBLICO EN LA REFORMA. 1857-1876.

El 4 de octubre de 1824, se promulgó la Constitución en la que se adoptó como forma de gobierno la de una república representativa popular y federal; forma de gobierno que fué ratificada por la Constitución de 1857.

La llegada al poder del Partido Liberal y la aprobación de las leyes de reforma separando la Iglesia del Estado, imprimieron también un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental. Con la separación del Estado y la Iglesia, la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en 1861 en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.*

En la gestión del Presidente Benito Juárez, la administración pública incrementa sus sanciones al pueblo así como el número de empleados, ya que consideró que éstos son indudablemente los realizadores de las tareas del Estado. Durante su gobierno Juárez intenta, y lo logra en cierto grado establecer orden y racionalidad a la función pública y a él se le debe el inicio de la reestructuración de la administración pública tan deteriorada en ese tiempo . Dicha reestructuración de su personal. Su acción benéfica también en este rubro trasciende su propio mandato y se ven sus frutos aún en los albores del presente siglo, en las postrimerías del porfiriato.

* "Bases para el programa de Reforma Administrativa del poder Ejecutivo Federal" Secretaría de la Presidencia, México 2a. Ed. 1973.p.19.

El Servicio Civil en la Reforma.- Debido a ser una época tal que se caracterizaba por la violencia y el desorden, pese a los esfuerzos del gobierno de Juárez, poco se pudo hacer en este aspecto.

a) Selección: Aún en este período, no existen sistemas de selección para el servidor público.

b) Clasificación de Puestos: Aunque no existe en una forma sistematizada, ya hay intentos empíricos para lograr su establecimiento.

c) Adiestramiento y capacitación: En este período tampoco existe.

d) Ascensos y Promociones: Un procedimiento sistematizado en este aspecto, aún no se había establecido.

e) Sindicatos: En el gobierno de Juárez, se observan los primeros brotes de organización por parte de los servidores públicos para defender sus derechos.

Así, el 14 de Marzo de 1875, en la edición del periódico "El Socialista" se publica un desplegado a toda página que habla del surgimiento de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos", participaron en dicha asociación en forma prominente, los trabajadores de los ministerios de Relaciones de Hacienda y son aceptados posteriormente los empleados de las oficinas del Distrito Federal y los del Congreso.

f) Pensión y Jubilación. En 1871, se comienza a organizar el Gran Círculo de Obreros que propugnaba por peticiones de tipo laboral; posteriormente como ya se dijo surge la "Asociación Mutualista de Empleados Públicos", que como es de suponer y como lo establece su propia denominación, se trata de una mutualidad, en donde los trabajadores aportan cuotas y ellos mismos reciben todos igual auxilio en caso de necesidad.

C. EL SERVICIO PUBLICO EN EL PORFIRIATO.1877-1911

Después de la muerte del Presidente Juárez, los elementos civiles cayeron presa de disensiones internas y de las presiones externas, y en 1876 el General Porfirio Díaz, apoyado por la mayoría de los nuevos hombres fuertes regionales de México, logró finalmente derribar el régimen civil, victorioso el partido militar y ocupada la Ciudad de México, de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Tuxtepec, Díaz conquistó la presidencia para el período 1877-1880.

Mientras prometía respetar las instituciones progresistas que Juárez y Lerdo habían establecido, Díaz reinstituó como sistema propio el caudillismo y el cacicazgo en el que su persona era la figura central y dominante. El régimen de Díaz, centralizó el poder político y fortaleció considerablemente el papel del Estado.*

En 1908 John Kenneth escribía:"El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocía como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto. Es además, una institución respetada; hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público. Una de ellas es un privilegio y la otra un deber. El privilegio consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen existente.**

Andrés Molina Enríquez, al analizar el sistema de Díaz en 1908, lo resumió en una frase: "amistad personal". En este sistema de amigos, los gobernadores estaban ligados al presidente, los jefes políticos a los gobernadores y los presidentes municipales a los jefes políticos."

Sin embargo, no todo el aparato burocrático era beneficiario de esta política, pues la mayoría que formaba la base, a pesar de formar parte del sistema, también era víctima de él; el cual entre otras cosas exhibía una espantosa inmovilidad social y una élite que estaba cerrada casi totalmente al acceso a nuevos grupos.

* DELGADO CANTU Gloria M. Historia de México, Formación del Estado moderno 5ta. Reimpresión Ed. Alhambra, México 1990 p.86

**KENNETH, John."México Bárbaro". México,1908

El crecimiento económico, de la época porfirista aumentó la demanda de empleados en todos los sectores económicos pero no aun ritmo lo bastante rápido (nos referimos a la iniciativa privada) para absorber el creciente número de gente instruida. La respuesta del gobierno a ese problema fue aumentar inmensamente el tamaño de la burocracia mexicana; entre 1876 y 1910 la nómina del gobierno aumentó un 90% Bulnes estimó en 1876 que el 16% de la población letrada de México trabajaba para el gobierno en los niveles nacionales, estatales y municipales; para 1910 más del 70% estaba empleada en la burocracia. En 1876, los militares constituyeron el 62% de la fuerza política y los civiles titulados o no, solo el 38% restante, en tanto que el año de 1910, los militares sólo alcanzaron el 15% del poder en tanto que los civiles se apoderaron del 83% restante.*

El servicio civil en el Porfiriato.-Con el tiempo Díaz se rodeó de una especie de grupo de expertos formado por intelectuales y pseudo intelectuales positivistas conocidos con el nombre de "científicos", los cuales influyeron mucho en las actividades de su gobierno y, por ende en la administración de personal.

a) Selección: Debido a la influencia del grupo ya mencionado pero sobre todo de José Yves Limantour, su Secretario de hacienda, Díaz estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que deberían cursar los aspirantes a empleados públicos en las postrimerías de su mandato. Sin embargo, en la realidad en esa época existían cargos oficiales, con especiales y jugosas posibilidades que se compraban y vendían a precio fijo. Por lo que se puede decir que por lo menos teóricamente, en este período se hicieron intentos por establecer un sistema racional de selección de personal.

b) Clasificación de Puestos.- A este colaborador de Díaz (José Yves Limantour) se debe precisamente el "Catálogo de puestos" donde se categorizó a todos los puestos existentes a la sazón en la administración pública y que ha sido base y sustento, estructura e inspiración para la categorización de puestos que aún hoy (con sus respectivas reformas más de forma que de fondo) sigue vigente para los servidores públicos de base de la Administración Pública Federal.

*HANSEN, Roger D. "La política del Desarrollo Mexicano". Siglo XXI, décima ed. México 1980 p. 22

c) Adiestramiento y Capacitación.- Se dieron los pasos correspondientes a los primeros intentos para establecer un sistema de capacitación, sin cristalizar en nada concreto teórico ni práctico.

d) Ascensos y promociones.- En el grupo de los "científicos" estaba Díaz Rugama quien publicó un trabajo titulado "guía práctica del Empleado de la República Mexicana", en el cual se avizoran algunos lineamientos de lo que actualmente conocemos como sistema de méritos, base y sustento del ascenso y promoción.

e) Sindicatos.- Existen testimonios históricos de que en 1906, los sobrevivientes de la "Sociedad mutualista de Empleados públicos" se identifican y así lo hacen saber, con la corriente ideológica de los hermanos Flores Magón en contra de la dictadura.

f) Pensión y Jubilación.- Durante el Gobierno del General Díaz, aparece la Ley de Pensiones, Montepios y Retiros para civiles y militares (1896) donde se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho; se reconoce además derecho a la viuda y a los hijos "hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los 21 años de edad. En el régimen de Don Porfirio Díaz, por lo menos teóricamente (pues nunca tuvo efectos y resultados contundentes en la práctica), Porfirio Díaz y sus colaboradores intentaron desarrollar algo parecido al servicio civil.*

D. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO REVOLUCIONARIO.

1911 - 1924

La revolución mexicana, producto de las condiciones socio-económicas que se estaban viviendo en el País, debe considerarse en realidad como una verdadera revolución, ya que vino a modificar en forma sustancial a la sociedad existente, dando una nueva forma de vida a los mexicanos; se trata por supuesto y a pesar de que fue realizada esencialmente por campesinos y algunos grupos obreros.

Cuando el período álgido de la revolución llegó a su término, quedaba muy poco de la estructura social que fue la columna vertebral del general Díaz. En la anarquía que

*CANTON MOLLER, Miguel, "Derecho del trabajo burocrático". Ed. PAC. 1a. Edición, México, 1988, pag. 71 .

prevaleció a partir de 1913, el gobierno nacional virtualmente dejó de existir y solo quedaron facciones en pugna y en aptitud de dominar porciones pequeñas o grandes del territorio.

Una gran inquietud burocrática existía ante los frecuentes cambios de gobierno que traían fatalmente desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos.

La producción fomentó el movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo frente al capital, con la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, conquista frente a la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de hecho, ya que no es factible negar que el servidor del gobierno es, en cierto modo un asalariado.

Históricamente, la Revolución se venía gestando desde la celebración en febrero de 1901 del Congreso Liberal Ponciano Arriaga de San Luis Potosí, presidido por el Ing. Camilo Arriaga. En 1908, apareció un libro que tuvo una enorme resonancia en el País, se titulaba "La Sucesión Presidencial en 1910" cuyo autor era Francisco Ignacio Madero, miembro de una de las familias más acaudaladas de ese tiempo. En 1910, estalló la revolución encabezada por Madero con el grito de "No reelección".

En 1911, Porfirio Díaz, abandona el país y después de las elecciones, en 1912 Madero accede a la Presidencia, pero no se puede decir mayor cosa del servicio público durante su mandato pues apenas estaba tratando de equilibrar los intereses de las facciones en pugna, cuando lo asesinaron junto con el vicepresidente José Ma. Pino Suárez, el 22 de febrero de 1913, quedando el poder en manos de Victoriano Huerta.

Con este hecho, se desató nuevamente la violencia, tal parecía que las épocas de las asonadas y golpes de Estado, habían vuelto por sus fueros, quedando la función pública otra vez a la deriva, sumida en el caos y el desorden total.

Una vez consolidada la Revolución, con la promulgación de la Constitución Política del 5 de Febrero de 1917, se empiezan a plantear una serie de cuestiones relativas a los servidores públicos. La norma fundamental la encontramos en el artículo 123 constitucional, que define los derechos de los trabajadores, como clase, no importando su lugar de adscripción al trabajo.

El Servicio Civil en el México Revolucionario.- En esta época poco es lo que se puede decir con respecto a la administración de recursos humanos. Las condiciones de trabajo en su sentido más amplio eran con mucho inferiores a los mínimos para llevar una vida decorosa y en muchos casos de subsistencia. Es por lo que en este período lo que se desarrolló (dentro de sus limitaciones) fue la emergencia de movimientos que tendían a la aceptación oficial de las primeras agrupaciones sindicales.

Desde 1912, en la fundación de la Casa del obrero Mundial, se contó con el concurso de los servidores del Estado entre otros La Unión de Carteros de la Ciudad de México los trabajadores de la Casa de la Moneda, la Asociación de telegrafistas Mexicanos y los Trabajadores Tranviarios.

Por aquellos tiempos el pago de sueldos de maestros no sólo era exiguo sino impuntual. Esto dio origen a que los organismos fueran adquiriendo funciones de defensa de los derechos conculcados. En 1922, se construyeron los primeros sindicatos de trabajadores al servicio del Estado el de maestros en el puerto de Veracruz y el de trabajadores de limpia de la Ciudad de México, ambos afiliados a la CROM.

Ese mismo año estalló la huelga de maestros en Veracruz, como protesta porque llevaban ya diez meses sin pago de salarios. Dirige esta huelga Vicente Lombardo Toledano. Estas huelgas se repiten en 1925 y en 1928. En 1924 se fundó la Unión de Empleados de Aguas Potables, ambas organizaciones fueron combatidas por las autoridades ocasionando su desaparición.

En el año 1924, el Presidente Alvaro Obregón, tratando de calmar los ánimos entre el personal docente, acuerda un Reglamento de Inmovilidad y otro de pensiones exclusivamente para maestros, medidas que no se generalizaron ni se llevaron a efecto. No obstante es un antecedente en cuanto a pensiones se refiere.

E. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO POSREVOLUCIONARIO

1924 - 1970

El Período de Institucionalización 1924-1940:

De 1924 a 1928 estuvo en la Presidencia de la República el General Plutarco Elías Calles, con el se inicia una nueva etapa en la vida nacional, justo es decir que la estructura del México moderno en gran parte se debe a sus dotes de estadista y político creador de las instituciones que ha fortalecido el andamiaje de la Administración Pública.

El 4 de marzo de 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario, cuyo objetivo principal fue conciliar y aglutinar los intereses de las diferentes facciones inmersas en la lucha por el poder político. En esta etapa el Estado crea órganos necesarios para dotar de cierta estabilidad al sistema económico, como el Banco de México el 1o. de septiembre de 1925, otros se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de gobierno, como los bancos de Crédito agrícola y Ejidal, la Nacional Financiera, la Comisión Nacional de Irrigación, entre otros.

El Servicio Civil en el Período de Institucionalización y en 1931, siendo Presidente de la República el Lic. Pascual Ortiz Rubio, se aprueba la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipula que las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expidan. Apesar de lo estipulado en dicho artículo, dichas leyes nunca se llegaron a expedir.

Años más tarde, el jueves 12 de abril de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, que siempre manifestó interés por los empleados públicos, expide un acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del Servicio Civil el cual fue publicado en el Diario Oficial, mismo que consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos, porque este hecho se considera un antecedente del Estatuto Jurídico de los servidores públicos así como del servicio civil de carrera.

El acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el Segundo, las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos

del Estado y demás dependencias que tendrían funciones *muy importantes* referidas principalmente a la Selección de personal y algunos efectos escalafonarios dentro de ellos estarían debidamente representados los empleados.

El Capítulo Tercero señalaba las formas de ingreso al servicio civil, las categorías y los casos de preferencias. El Cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el Quinto a las recompensas y ascensos; el Sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil; y el Séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El Octavo la forma de separación del servicio civil.*

Debemos señalar que esta disposición si benefició a los trabajadores del Estado y fue el antecedente del Estatuto Jurídico. Sin embargo este acuerdo no se llevó nunca a la práctica.

Leyes,-Aunque hasta en este período no se había tomado en cuenta lo concerniente a leyes, a partir de esta etapa y en adelante, se le considerará en virtud de que de 1924 a 1940 se establecen las bases jurídicas que vendrán a normar las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores. El 14 de julio de 1931, el Presidente de la República, Lic. Pascual Ortiz Rubio, expide el reglamento que fija el Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esto trae como consecuencia pugnas por un estatuto que garantizara los derechos de los trabajadores del Estado cuyas inquietudes eran cada vez más numerosas, debido a la difícil situación que atravesaban en virtud de que carecían de una ley protectora y que sus condiciones de trabajo eran, francamente deficientes; ya que no tenían seguridad social, ni escalafón, ni tiempo extra, ni vacaciones, y si, despidos masivos a cada cambio de gobierno e inclusive reducciones de salario.

El 5 de Diciembre de 1938, mediante decreto del Presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en

* CANTON MOLLER, Miguel. "Derecho del trabajo Burocrático" editorial Pac. México 1988, página 72.

cumplimiento de lo dispuesto en la Fracción primera del Artículo 89 de la Constitución Política.*

De esta forma, durante el mandato de Lázaro Cárdenas se establecieron las bases de las relaciones laborales entre el Estado como empleador y sus trabajadores, dividiendo a los servidores públicos en dos grupos: de base y de confianza, pudiendo considerarse a los primeros como los integrantes de un servicio civil de carrera, a los cuales se aplicaban las normas del Estatuto, quedando excluidos de dicha reglamentación los de confianza y los militares.

El Estatuto incluyó normas sobre derechos de los trabajadores y reguló la jornada de trabajo, los descansos y los salarios. Señaló que los poderes de la Unión tendrían la obligación de establecer escalafones en cada una de las unidades burocráticas para la realización de los ascensos de los trabajadores.

Por otra parte, reguló el derecho de todos los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad correspondiente y no estableció ninguna norma que prohibiera la realización de paros o huelgas; por el contrario, incluyó dos capítulos para reglamentar éstas. Además previno la formación de una federación de sindicatos a la cual quedaban obligados a pertenecer los que se formaran en las unidades administrativas.

Dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijaran al iniciarse cada período de gobierno, oyendo al sindicato correspondiente respecto a horas de trabajo, intensidad y calidad del trabajo, normas para evitar los riesgos profesionales, normas disciplinarias, seguridad y eficacia en el trabajo.

El Estatuto fue abrogado en 1941 por la emisión de un nuevo Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que en esencia conservó las mismas disposiciones.

a) Clasificación de Puestos.- Se basa en primera instancia en el Catálogo de

* AMPUDIA HERRERA, Jorge. La Administración y el Desarrollo del Personal Público en México. Colección Seminario Número 9 Presidencia de la República. 1980 Pág.22.

Puestos de la Federación con reminiscencias Porfiristas y más específicamente Limanturistas.

b) Adiestramiento y Capacitación.- El derecho y la obligación a la capacitación, queda consignado en el Estatuto Jurídico en sus Títulos Tercero y Cuarto.

c) Ascensos y Promociones.- Todo lo concerniente a este renglón quedó consignado en el Estatuto Jurídico en su Título Tercero. Sin embargo, justo es decir que este sistema de ascensos y promociones, no promueve un verdadero servicio civil de carrera por las limitaciones que contiene.

d) Sindicatos.- La expedición del reglamento del Estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda en 1931, trajo como consecuencia nuevos brotes tendientes a la organización de los trabajadores.

En 1934 se funda la Unión General de trabajadores de Materiales de Guerra, antecedente del ahora Sindicato de Trabajadores del Departamento de la Industria Militar. En 1935, los trabajadores de Salubridad se empiezan a organizar en defensa de sus derechos. En 1936, se forma la alianza de los trabajadores del Estado, y en 1937 nace la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, la cual militaba dentro de las filas de la C.T.M., encabezada por Vicente Lombardo Toledano (en Julio de 1994 fue sepultado en la Rotonda de los Hombres Ilustres) y Fidel Velázquez, Secretario General y de Organización, respectivamente.*

El primero de noviembre de 1938, queda constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual ingresa al Partido Nacional Revolucionario (actualmente Partido Revolucionario Institucional) en el sector popular. Al quedar institucionalizada la participación de los sindicatos ya que el Estatuto Jurídico los contempla en su Título Cuarto, también queda institucionalizado el derecho a huelga, consignado en el Estatuto Jurídico en su Título Cuarto. El primero de abril de 1939, nace el Tribunal de Arbitraje al Servicio del Estado, el registro oficial del Tribunal de Arbitraje.

*CANTON MOLLER, Miguel. “Derecho del Trabajo Burocrático” Editorial Pac México 1988. Página 158.

e) Pensión y Jubilación.- El General Calles establece en 1925 la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que constituye el antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esta Dirección otorgaba beneficios mínimos que no alcanzaban a todos los trabajadores; además no evitaba el malestar ocasionado por los continuos ceses en todas las dependencias.

Esta institución ofreció a los trabajadores pensión de retiro a los 55 años de edad y 35 de servicio. Se otorgaban préstamos de corto plazo por tres meses de salario al 12% anual y créditos hipotecarios que solo llegaban al 9% anual pagadero a 10 años; todo esto sin tener el carácter de aplicación generalizada.

Esta primera tentativa del régimen para dar seguridad a sus trabajadores fracasa en su propósito por no constituir un sistema integral, sino sólo un esfuerzo aislado que satisfacía una parte de las múltiples necesidades de los trabajadores al servicio del Estado.

F. EL PERIODO DE CONSOLIDACION Y DESARROLLO 1940 - 1970.

A partir del decenio de los treinta se inició el tránsito al Estado de bienestar, que se consolidó durante la segunda posguerra. La intervención del Estado se acentuó, en el período 1940-1960. El Estado no tuvo que organizar la sociedad; pero cuando no logró la unidad requerida para legitimar sus decisiones, acudió al recurso de concentrar el poder y la fuerza dirigente, con los que logró imponerse atentando contra el régimen federal, que ampara la Constitución, y sobre todo contra un desarrollo más equilibrado.

La obligada supeditación a la voluntad del centro trajo estabilidad pero fomentó desequilibrios regionales que hoy se han convertido en uno de los graves problemas a los que el centro se enfrenta para no perder la legitimidad en la que esa estabilidad se sustenta.

En la política intervencionista se destacan por lo menos dos características: a) la centralización de funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos, y b) el fortalecimiento del ejecutivo concretamente del presidente, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política. Esta concentración de poder también fue posible gracias a la

representación de los intereses populares que, cada vez más, se asumieron en la esfera ejecutiva del gobierno, lo que logró darle el sustento social necesario.

"En México el desarrollo de la administración está estrechamente vinculado con la noción de cuál debe ser la función económica del Estado que ha sufrido cambios importantes a pesar de que sigue en el poder el mismo partido"*. Por ello la preocupación por la estabilidad y el equilibrio políticos buscó sentar las bases para el desarrollo, que se manifestaron en los cambios de la estructura administrativa, de una manera muy evidente trató de imponerse la racionalidad económica y determinó los cambios administrativos.

La llegada a la Presidencia de la República de Miguel Alemán, coincide con el crecimiento económico del país, sobre todo en el sector industrial y en sector de servicios, este crecimiento, naturalmente incide en la administración pública la cual se ve obligada a crecer y a tratar de modernizarse para estar acorde con las circunstancias.

En 1943 el Ejecutivo acordó crear una comisión intersecretarial con el fin de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir así mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

En 1946, se transforma el Partido de la Revolución Mexicana, en Partido Revolucionario Institucional, del cual la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado forman parte. En el régimen del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, los servidores públicos se benefician con nuevas prestaciones que mejoran sus ingresos reales. Esta teoría se ha seguido en los regímenes siguientes. Así mismo, las administraciones presidenciales se han preocupado por tratar de modernizar y reestructurar el aparato burocrático estos esfuerzos más concretos y sistematizados, se empiezan a observar en el régimen del Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

Así el nueve de abril de 1965, se creó en la Secretaria de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública cuyos objetivos eran entre otros:

*PARDO, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México". INAP El Colegio México 1a. Ed.Mex. 1991 pág. 30.

- Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.

- Lograr la mejor preparación del personal gubernamental.

A continuación nos permitimos analizar lo concerniente a la administración de recursos humanos del sector público en este período.

El servicio civil en el período de Consolidación y desarrollo, en este período la administración de los recursos humanos como sistema concreto formado por cada uno de sus subsistemas, no es una esperanza, ni una bandera de lucha de los trabajadores organizados en sindicatos; es, a estas alturas una realidad. Esto no implica que el sistema en sí funcione con perfección, sino que es perfectible, modernizable, susceptible de mejora y que le reporte al Estado mayor efectividad en sus tareas gubernamentales.

a) Selección.-Aunque en este período en la legislación ya se encuentran consignadas las disposiciones al respecto, en la mayoría de los casos no se toma en consideración y en la selección de personal imperan, las relaciones familiares (nepotismo) políticas, el amiguismo y el compadrazgo.

b) Leyes.-El 4 de abril de 1941, durante el gobierno del General Manuel Avila Camacho, el Estatuto Jurídico de 1938 fue abrogado por la expedición de otro Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que registra algunas modificaciones entre las que resaltan las especificaciones de las bases para la formación de escalafones.

En 1950 se aprobó el Reglamento de los Comités Coordinadores Estatales y Regionales de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Más adelante, en 1957 se establece un Reglamento para la Ley de Estímulos y Recompensa a los funcionarios y empleados de la Federación.

Por iniciativa del Presidente de la República Adolfo López Mateos, en 1960 se envía al Congreso de la Unión el proyecto de adición del apartado B al Artículo 123, para dar categoría de rango Constitucional al Estatuto Jurídico en 1963 cuando se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del

Artículo 123 Constitucional, esta ley superaba en algo la parte técnica de su redacción la verdad, es que era poca diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, establece las disposiciones referentes a los sindicatos en su Título Cuarto que trata de la Organización Colectiva de los trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo, en su articulado del 67 al 86 inclusive. Así mismo el tratamiento del derecho a huelga que tienen los trabajadores así como en qué circunstancias y requisitos; se encuentran plasmados en los artículos del 92 al 109.

A lo largo de la historia de la Administración Pública en México es posible que en numerosas ocasiones han ocurrido ajustes y reorganizaciones, con el objeto de adaptarla al desenvolvimiento general del país y a las crecientes necesidades del gobierno en sus funciones políticas y administrativas; en ese sentido puede hablarse de la existencia de un proceso permanente de adaptación o reforma administrativa; sin embargo no fue sino hasta 1965, al crearse la Comisión de Administración Pública que dicho proceso empezó a desarrollarse en forma programada y sistemática.

c) Pensión y Jubilación.- Con respecto a la seguridad social de los trabajadores, se puede decir que este período fue fructífero. Por ejemplo, en 1950 en el gobierno de Miguel Alemán se establecen tiendas y se construyen multifamiliares y guarderías.

Años más tarde, el 1o. de octubre de 1960, por efectos de la nueva ley, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, representando un gran avance social, no sólo a nivel nacional sino internacional, por lo menos en la filosofía de enorme contenido social que lo sustenta.

G. EL SERVICIO PUBLICO EN EL PERIODO DE CAMBIO Y DESESTABILIZACION. 1970 - 1979.

Al iniciar su gestión el Presidente Luis Echeverría en 1971, se dan los primeros pasos para iniciar la reforma administrativa y en diciembre de 1972, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, como un mecanismo asesor en la fijación de

las políticas en torno a la administración de personal con el fin de procurar el aumento de la eficiencia en el servicio y funcionamiento de las dependencias y entidades públicas.*

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos humanos se establecieron los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, así como el Grupo de Oficiales Mayores, para tratar de garantizar la congruencia y viabilidad de las acciones de la administración y desarrollo del personal público federal.

En el curso de 1977, fueron publicados los reglamentos interiores a excepción de los de Gobernación y Educación Pública; el 18 de julio, el Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el 7 de diciembre de 1977, el de la Secretaría de la Reforma Agraria. Y en el mismo año los siguientes Acuerdos Presidenciales.

El 3 de enero de 1977, el que crea la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, el 31 de enero el que creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrado por representantes de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, y Trabajo y Previsión Social, cuyas funciones consisten en proponer los sistemas de administración de personal, normar las condiciones de trabajo de los servidores públicos y elaborar un programa permanente de selección y capacitación. También el convenio que establece el procedimiento para la reasignación de personal.

Considerada "macro administrativa" esta primera etapa de la Reforma, estuvo orientada fundamentalmente a instrumentar las modificaciones de la Administración Pública Federal.**

Entre 1977 y 1979 se complementaron los estudios y diagnósticos que darían origen al programa General para mejorar la administración y desarrollo de personal al servicio del Estado. El servicio civil en el Período de Cambio y Desestabilización. En

*"Proyecto para la Instauración del Servicio Civil o de Carrera Administrativa en México". México, Secretaría de Programación y presupuesto, 1984, página 19

**LOPEZ ROSADO, Diego G. "La Burocracia en México" Tomo IV, Sría. de Comercio. México 1980. Pág. 530.

este período, la administración de personal alcanza cierto nivel de complejidad y sofisticación, como a continuación se observa.

a) Selección.- En este período en la legislación ya se encuentran consignadas disposiciones muy amplias y muy concretas al respecto. Sin embargo en la mayoría de los casos sigue sin tomarse en consideración, y se continua con la práctica de seleccionar al personal en base a las relaciones familiares, y políticas.

b) Leyes.-En 1975, se reforma y adiciona el Apartado B del artículo 123 Constitucional, que contempla el Fondo Nacional de la Vivienda, así como el sistema de financiamiento para la adquisición de casa habitación. El primero de septiembre de 1982, se nacionaliza la Banca, y la relación laboral de los trabajadores de esta institución se reglamenta en el Apartado B del Art. 123 Constitucional.

c) Clasificación de Puestos.En 1972 se ven beneficiados los servidores públicos en sus tabuladores y escalafones con la reestructuración del Catálogo de Empleos, del Gobierno Federal.

d) Adiestramiento y Capacitación.-En 1971 se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa de el ISSSTE con el fin de promover la capacitación entre los trabajadores del Estado. En ese mismo año y en 1973, se publicaron acuerdos presidenciales en los que se ordenaba promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado. En 1978, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen como un derecho del trabajador el capacitarse en y para su trabajo.

e) Ascensos y Promociones.-El sistema de ascensos y promociones, establecido en la legislación, no promueve un verdadero servicio civil por las limitaciones que contiene.

f) Sindicatos.-En 1978, se crea el Instituto Nacional de Capacitación Sindical y Administrativa, incrementando así las conquistas de los trabajadores del sector público federal.

Así mismo, surge la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios. Organismo que aglutina los sindicatos de los servidores públicos estatales y municipales.

g) Pensión y Jubilación,- En 1972, se crea el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISTE), y en 1977 se establecen los quinquenios por antigüedad y en 1979 se obtiene que la gratificación anual a pensionados y jubilados, sea equivalente a 40 veces la cuota diaria de las pensiones.* Como se puede apreciar, a lo largo de la historia de la administración Pública Mexicana, tanto la administración de sus recursos humanos, como el logro de las conquistas sociales y económicas del servidor público organizado, día a día se han ido mejorando.

* PARRA PRADO, Manuel G. "Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado". México, F.S.T.S.E. 1983. Pág. 311

CAPITULO III

III. BREVE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA EN EL CONTEXTO ACTUAL 1980-1994.

A. DE 1980-1985.

En la década de los ochentas, el Estado Mexicano, como muchos otros estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento. Al abrirse los años ochentas, la insolvencia fiscal del Estado Mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretado como desenlace y síntoma de una profunda patología; un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites del poder y sin límites de recursos.

Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignaciones eficientes de los recursos públicos. A diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochentas, ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. "La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos."*

En contra punto a toda una historia de exuberancia estatal, hemos aprendido a lo largo de la década que los recursos políticos y económicos del estado son limitados y hasta escasos. Requieren el cuidado público. Los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escases y los costos son componentes esenciales de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender a exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas; la democracia y la eficiencia de la gestión pública.

Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extiguir el Estado. Son para devolverlo a sus funciones

* AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "El Estudio de las Políticas Públicas". Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1992. Pág. 16.

originales, a su razón de ser. En la tradición liberal para fines de garantía, regulación y promoción de las libertades.

La cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la desregulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, rompen con estilos de decisión y gestión.

Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el "adelgazamiento" del Estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actos políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos. La que empezó tal vez como obligado saneamiento de las finanzas públicas diez años después camina hacia la dilatación de la vida política: Una política más plural, autónoma competitiva. El redimensionamiento del gobierno se orienta hacia la reforma del Estado.

El redimensionamiento del Estado ha sido, en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficacia los muchos males, necesidades y problemas públicos. Más allá del redimensionamiento, están las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de población (como el caso de Chiapas, este año del 94) y los 40 millones de mexicanos que se encuentran en extrema pobreza.

Puesto que la Administración Pública es en gran medida la ejecutora de las políticas públicas, su papel en la sociedad se determina las mas de las veces por las metas nacionales del Estado.

Hablando en términos generales, **el fin principal y último del Estado es realizar la justicia y el bien común**, el cual traducido a acciones concretas se refiere entre otras cosas a estas grandes tareas nacionales: desarrollo social, desarrollo político, crecimiento económico, así como lograr la unidad nacional.

Por tal motivo, a lo largo de la historia de la sociedad mexicana, desde sus orígenes hasta la época actual, encontramos que la Administración Pública es integrante y participante en forma relevante de los procesos históricos que han ido conformando el México de hoy.

Por esta razón la administración pública ha ido evolucionando para adaptarse a los cambios sociales que exige el México moderno. Ello se debe a que precisamente, la ejecutora natural de las políticas públicas en términos operacionales es la administración pública.

En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Se fusionaron 20 entidades bancarias y 11 más se les revocó la concesión; las fusiones dijo la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), buscan racionalizar tanto la captación de recursos y la infraestructura disponible, como el financiamiento, por sectores y por regiones. Estas fusiones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior, como decisión previa a la revocación del decreto nacionalizador de la banca.

En febrero de 1985, se llevó a cabo la primera y única reunión de evaluación del programa de simplificación administrativa. El Presidente De la Madrid, creó la Secretaría de la Contraloría, para combatir actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción.

El afán renovador del Presidente, se materializó también en la iniciativa de Ley que envió al Congreso sobre Responsabilidad de los funcionarios públicos y la incorporación al Código Penal, de los actos delictivos en los que estos servidores pueden incurrir, y en las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral. En el título cuarto de la Constitución, que trata sobre las responsabilidades de los funcionarios y empleados, se cambió este concepto por el de "Servidores Públicos" para eliminar la idea que acompañaban a la función "distinción, prerrogativa o privilegio".*

*PARDO, Maria del Carmen, "La Modernización Administrativa en México", INAP El Colegio de México. 1a. Ed. México 1991. p. 138

En los inicios del sexenio permaneció, como reducto de la administración anterior, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, a la que se encargó dar curso a un programa en el que se incluían las tareas clásicas de la administración de personal, actualización de personal, actualización de catálogos de puestos, administración de sueldos y preparación del modelo general del servicio civil, para cumplir con uno de los compromisos de campaña asumidos por De la Madrid. Para lograr implantar un servicio civil "mexicanizado", en el que se había pensado en gobiernos anteriores, se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa. Se entendió el servicio civil como: "racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos".*

Se estudiaron modelos extranjeros para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada, cuál el órgano responsable de aplicarla y qué características definirían su puesta en práctica. Se enfatizó el hecho de que establecer un servicio civil era tarea inaplazable si se deseaba.

"Cimentar un futuro sólido con base en las experiencias del pasado y presente, pero al mismo tiempo, el modelo por aplicar tiene que surgir como producto de una técnica matizada por nuestra peculiaridad y no como el ciego transparente de un modelo cuya operación puede ser más o menos satisfactoria en otro medio, pero que por necesidad fracasaría en el nuestro".**

No deja de sorprender la insistente afirmación de que el nuevo modelo garantizaría auténticas carreras de servidores públicos, lo que daba lugar a suponer que no lo habían sido ninguna de las hechas por los funcionarios que hubieran actuado antes de ponerse en práctica el nuevo sistema. Por otra parte, la preocupación de no copiar procedimientos exitosos en otros países era absurda, porque no había ni hay necesidad de

* PARDO, María del Carmen, "La Modernización Administrativa en México", INAP el Colegio de México. 1a. Ed. México 1991. p. 138.

** Ibid., p. 139.

integrarlos al sistema de manera artificial. Más que lamentar el hecho de que los métodos de selección, incorporación y exclusión- tácitos, es cierto, porque no se encuentran en ningún reglamento escrito se parezcan a los de Francia, Estados Unidos o Inglaterra, se deberían tratar de aprovechar los de estos países de la mejor manera posible. Convendría analizar esos métodos en profundidad y luego, con criterios que correspondan a las necesidades del país, quitar aquello que los haga arbitrarios e incorporar ciertos aspectos de los sistemas ortodoxos que den solidez al nuestro

Copiar experiencias extranjeras está ya más que comprobado no es ni será solución para el servicio civil. En tanto la movilidad sexenal sea característica esencial del servicio público, un cambio drástico, ajeno a nuestros usos no es la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público.

Sin embargo, con el afán de imitar modelos extranjeros, se decidió que la escala jerárquica debería llegar hasta jefaturas de departamentos inclusive, porque la frontera entre puestos directivos y operativos parecía el límite natural al que debía sujetarse el servicio civil, ya que esta división garantizaba, por una parte, la continuidad de esfuerzos que se entiende como elemento valioso para conservar programas y experiencias exitosas, y por la otra, la flexibilidad en el nombramiento de los colaboradores responsables de la dirección y de la conducción de los programas. En términos generales, los mandos superiores tienen tareas de dirección y los mandos medios e inferiores, de operación: pero hay un sinnúmero de ejemplos en los que la discrecionalidad (o el tiempo y la experiencia) se han convertido en atributo de los mandos medios e incluso de los inferiores, y ha transferido dirección a esos estratos, bien porque las decisiones fluyen, o porque es justo ahí en donde se obstaculizan y detienen. En la experiencia mexicana, la elección de la escala jerárquica tendría que ser variable y depender del efecto que la función tiene en la sociedad o de las relaciones que tiene el organismo con su sindicato.

En cuanto al organismo encargado de establecer y coordinar el sistema de servicio civil, se observó que en otros países dependía de alguna área del ejecutivo - concretamente de la encargada del órgano legislativo; a ese respecto se llegó a la conclusión de que la efectividad del órgano legislativo es pobre ya que en la esfera de decisiones, el peso relativo de quien maneja y controla el presupuesto es determinante. Por estas razones, para el diseño del programa en México siempre se pensó que debía ser la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de este programa, es decir, un

órgano que dependiera del ejecutivo y que fuera responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto.

Un dato que sorprende en el planteamiento de estas ideas, aunque no se conocen cifras, es que al establecerse el servicio civil de carrera en México y de aceptarse el nivel jerárquico que se proponía (jefatura de departamento inclusive) todas aquellas plazas correspondientes a los puestos que quedaran comprendidos dentro de esos límites, que en ese momento eran de confianza, pasarían a ser de base.

Es evidente que de esa manera se fortalecería la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Resulta más o menos claro aunque no haya pronunciamientos oficiales al respecto que a partir de esta presumible consecuencia el programa se estancó; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo.

Los responsables de hecharlo a andar no lograron rebasar la etapa de elaboración y anteproyecto de ley, pero está explícito en el segundo informe de gobierno de De la Madrid que se había concretado la idea y sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

En los inicios de este gobierno, aparecen claramente las primeras observaciones respecto a la modernización administrativa que se define: "Como el proceso democrático de transformación institucional, con el que se busca adecuar las características estructurales y operativas de las dependencias y entidades a los nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988".*

Esta definición general remite a un documento normativo y, por lo tanto, también general, que no permite comprender el alcance de lo que habría sido el proceso de modernización. Tal como en el análisis sobre el comportamiento de las estructuras administrativas, las burocracias tuvieron distintas posiciones: en algunos círculos dirigentes se mantuvo la idea de que el logro de los grandes objetivos nacionales estaría ligado a la armonización de las tareas administrativas y políticas, de manera que

* Secretaría de Programación y Presupuesto, Informe de Labores, 1o. de agosto de 1982-31 de Sep. de 1983, p. 203

"La administración pública se ponga invariablemente al servicio de los objetivos de la sociedad y del Estado. Por ello, se requiere que la organización de la administración pública sea eficiente, flexible y articulada al Sistema Nacional de Planeación Democrática, orientada al fortalecimiento de la función social del Estado y al mejoramiento de su capacidad de servicio frente a la población".*

En 1984, la Unidad de modernización se transformó en Coordinación General, de la que dependió una Dirección General de Modernización de la Administración Pública con rango menor, puesto que se subordinó a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Es evidente que se entendía la administración pública como medio para servir a los objetivos del Plan Nacional y a los programas de gobierno, y la modernización de haberse puesto en práctica hubiera también contribuido a ello. Nada se logró en este aspecto fundamental dentro de la perspectiva de la investigación administrativa; quizá no haya sido intención deliberada del presidente sumir la modernización en el olvido, sino que la crisis fue de tal magnitud que desvió la atención y con ello se perdió la relativa autonomía que con tantas dificultades había conseguido la administración.

La Dirección General de Servicio Civil continuó su tarea (definir las bases teóricas y elaborar el anteproyecto de ley), lo que indica que el proyecto fue muy limitado: reestructurar catálogos de puestos, ajustar los salarios, modificar el sistema de pensiones, etc. En 1984 se fusionaron las direcciones generales de modernización administrativa y de servicio civil, y se mantuvo la dependencia de la misma subsecretaría. La Coordinación General de Modernización Administrativa descendió aun más de rango cuando se le subordinó a la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia Secretaría de Programación y presupuesto y se le encomendó el programa de modernización administrativa para lo que le asignaron sólo 129 millones de pesos, presupuesto escaso si tenemos en cuenta los efectos de la devaluación y la inflación.

En febrero de 1985 se remitieron a las dependencias del sector central los "lineamientos, metodología y procedimientos para el registro y modernización de

* Miguel de la Madrid, segundo informe de gobierno, Política Económica, 1984, p.103

estructura y organizaciones".* La modernización quedó pues reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, y la implantación del servicio civil quedó francamente aplazada. A partir de 1985, se acrecentaron los recortes de presupuestos, direcciones, coordinaciones, departamentos y plazas en nombre de la "austeridad", y la "racionalidad detuvo el crecimiento del aparato administrativo".**

Hubo otro acontecimiento importante para México, y que afectó mucho, el 19 de septiembre de 1985, México, sufrió los estragos de un terremoto devastador, que aún ahora en 1994, ha dejado secuelas; el ex presidente Miguel de la Madrid, tuvo que enfrentar un nuevo reto, esta situación afectó en gran medida los planes para la modernización de la administración pública en el País, y agravó la crisis económica.

B. SEXENIO DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1988 A NOVIEMBRE DE 1994.

Considero que el actual sexenio, que acaba de concluir ha sido el más dinámico y productivo en reformas para sentar las bases de la reforma económica del País, para que la población alcance mejores niveles de bienestar, a continuación me permito enumerar desde mi punto de vista cuáles han sido los logros más importantes.

-PROGRAMA DE SOLIDARIDAD: El Programa Nacional de Solidaridad, fue iniciado el 2 de diciembre de 1988. Era el segundo día del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, prácticamente representó el primer acto oficial de su administración. México comenzó a partir de diciembre de 1988, un proceso de cambio que por su magnitud constituye una verdadera reforma del Estado. Este proceso se refleja en los aspectos políticos, económicos y sociales, y dentro de ellos se enmarca el Programa de Solidaridad.

La economía nacional inició un acelerado proceso de modernización que incluyó tanto al sector público, como al privado. Sin embargo, la razón de ser de todas estas - medidas, es el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos y en los hechos

*PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 4to. Informe de Gobierno. Política Económica, México, 1986. p.136

** SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. 6o. Informe de Gobierno. Política Económica, 1988. p. 205

se han concretado en la política social de su gobierno, de la cual forma parte fundamental el programa de solidaridad.

Los resultados de la política económica han permitido la recuperación del crecimiento del gasto social. Este ha pasado del 33% del presupuesto federal en 1988 a 51.4% en 1992. Todavía es más significativo es el incremento de los recursos que se destinan a este programa (solidaridad), los que han pasado de 2.31 billones de pesos en 1989 a 10.86 billones en 1992. El gasto de solidaridad representó en 1992 el 7.78% de los recursos que el gobierno mexicano destina al desarrollo social y el 44.77% del total de la inversión física en el sector.

Se abrieron así nuevos espacios para decidir democráticamente sobre los asuntos de interés de la comunidad y, naturalmente, sobre las acciones necesarias para mejorar las condiciones de vida. Solidaridad es, de esta manera, algo más que recursos; es cada vez más parte integrante de una forma de gobierno, de una política de Estado.

El gobierno municipal, constituido por casi 2500 autoridades locales, es un pilar muy importante del Programa de solidaridad. A través de este nivel de gobierno se ejerce el 50% de los recursos de solidaridad. El siguiente nivel de gobierno, las autoridades estatales, ejercen el 45% de los recursos fiscales y las dependencias federales tan solo un 5%, solidaridad es un programa altamente descentralizado y que incorpora de manera esencial la participación social en las decisiones, en la ejecución y vigilancia de las obras. Solidaridad ha significado, en este sentido, una desburocratización de la política social y una ampliación de los espacios, antes ocupados por las burocracias, para los grupos que viven en condiciones de pobreza.

Solidaridad se ha convertido en la respuesta presidencial para atender las demandas de los grupos más desprotegidos y rezagados económica y socialmente. Funcionan como órgano de coordinación y definición de Políticas, estrategias y acciones, que la Administración Pública emprende para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas para atender a la población marginada, en materia de infraestructura pública, salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

En solidaridad son muy importantes la movilización de las comunidades que intervienen directamente en la solución de sus necesidades más apremiantes. Junto con la dinámica de los servidores públicos que salen al encuentro de los ciudadanos para responder con hechos a los compromisos asumidos.

La solidaridad se propone como espíritu rector el combate a la pobreza; el programa se expresa en tres propósitos fundamentales que definen sus vertientes de acción: **SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL.** Mejoramiento inmediato de los niveles de vida , particularmente en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION: Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL: *Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.*

El Programa Nacional de Solidaridad se concibe como un instrumento de redistribución del ingreso, con una definida orientación social, bajo esquemas diferenciales de financiamiento que permitan favorecer a los sectores menos protegidos. Opera, en todas sus acciones y proyectos con cuatro principios fundamentales:

Primero: Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y comunidades.

Segundo. Plena y efectiva participación y organización de las comunidades en las acciones del programa.

Tercero: Corresponsabilidad.

*ROJAS GUTIERREZ, Carlos. "La Administración Pública Contemporánea en México". Sría. de la Contraloría General de la Federación. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993 p.168.

Cuarto. Transparencia, Honestidad y eficiencia en el manejo de recursos.

La democracia directa en las comunidades; los grupos indígenas, las comunidades campesinas y las colonias populares participan directamente en todas las etapas de las acciones productivas y de bienestar que se realizan con el apoyo del programa. Los comités de Solidaridad están integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general y con responsables directos ante la comunidad. Regularmente los comités se forman con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida elegir. Las tareas de los comités consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el programa; convocar a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar; así como coordinar los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad.

En solidaridad confluyen desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la Administración pública en sus tres ámbitos de gobierno.

-LA REFORMA BANCARIA.- Desincorporación de la Banca (Sociedades Nacionales de Crédito) D.O. 5 de Septiembre de 1990.- En su discurso inaugural el 1o. diciembre de 1988, dijo el presidente Salinas a la Nación "La política económica de 1989, será de transición. Ello es obligado por el tiempo que requiere el proceso de negociación firme de la deuda con el exterior. Por eso también ésta tiene que resolverse pronto. Mientras así ocurre, se requiere mantener estricta disciplina en el manejo económico para reducir la vulnerabilidad de nuestra balanza de pagos y evitar que ello debilitara la negociación externa". Y así fué, en todos los aspectos de la política económica- de comercio exterior, monetaria, fiscal, financiera-. se inició o continuó, el esfuerzo adicional que el jefe del Estado pidió a los mexicanos para entrar a una nueva etapa de crecimiento económico con estabilidad y equidad y lograr una vida decorosa para todos. En diciembre de 1989, se enviaron al Congreso de la Unión una serie de iniciativas relativas a los órganos de supervisión de las instituciones financieras, a la desregulación parcial de su administración a promover la capitalización de las sociedades nacionales de crédito y a reconocer y promover organizaciones auxiliares como las empresas de factoraje y las arrendadoras financieras.

En mayo de 1990, el Presidente Carlos Salinas, inició la Reforma central para modernizar el sistema financiero nacional: el retorno de la participación privada y social en la propiedad y manejo de la banca.

La ley de instituciones de crédito fué publicada en el D.O. de fecha 18 de julio de 1990.

El Presidente Salinas dictó un acuerdo en el que se establecieron los principios y bases para la desincorporación de las sociedades nacionales de crédito que fueron 8 puntos que son los siguientes: *

1. Confirmar un sistema financiero más eficiente y competitivo;
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración;
3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización;
4. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;
5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;
6. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos;
7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, y
8. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

-En 1990 se iniciaron las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte por la vía rápida o fast track o carril rápido el 26

* PEREZ NIETO CASTRO, Leonel. "Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional" Editorial Porrúa. México, 1992.p.11.

de agosto de 1990. El T.L.C., fue aprobado por los tres países, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México e inició su vigencia el 1o. de Enero de 1994.

-México, firmó un Tratado de Libre Comercio con Chile.

-En el presente año (1994), México, presentó su candidatura para integrar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D. E.) que engloba a los Países de mayor desarrollo en el mundo.

-Supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto. D.O. 21 de febrero de 1992. Esta Secretaría era la que tenía bajo su responsabilidad el proyecto de la Instauración del Servicio Civil de Carrera, quedando en la actualidad bajo la responsabilidad del Secretario de Hacienda.

-Se crea la Secretaría de Desarrollo Social el 25 de mayo de 1992, siendo su primer Secretario el Lic Luis Donaldo Colosio, permitiéndole esta función conocer profundamente la situación real de la población mexicana, fue como una capacitación para posteriormente ser candidato a la Presidencia de la República.

-Supresión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

-La Rehabilitación de las Finanzas Públicas:

El proceso de estabilización de la economía mexicana se ha apoyado de manera fundamental en un estricto control presupuestario. Para lograr el saneamiento de las finanzas públicas se requirió aumentar los ingresos públicos, proceso en el cual la política de ingresos desempeñó un papel de vital importancia al promover las reformas al sistema fiscal y la modernización de la administración tributaria, permitiendo elevar la recaudación. Las reformas fiscales han sido un soporte fundamental en el cambio estructural y la apertura de la economía. Además ha permitido impulsar el crecimiento económico firme y sostenido, sin descuidar la estricta disciplina de las finanzas públicas.

Así, los objetivos de la política fiscal de la presente administración han sido:

1). Fortalecer la recaudación tributaria para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas. *

2). Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando los obstáculos a la inversión, al empleo y al crecimiento económico.

3). Promover la desgravación fiscal en favor de los estratos de menor ingresos.

4). Impulsar la reducción de tasas y la desaparición de algunos gravámenes, pero propiciando la ampliación de la base y el incremento en el número de contribuyentes.

5). Adecuar el esquema fiscal para hacerlo competitivo en el ámbito internacional.

6). Fortalecer el Federalismo Fiscal.

7). Combatir la evasión y elusión fiscal, mejorando el control y el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

8). Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria. Estos son los puntos más importantes de esta reforma.

- Reformas Constitucionales en materia electoral Artículos 5, 35 fracción III, 36 Fracción I, 41, 53,54,56,57,58,60,73 Fracción VI y 77.

En la actualidad la *comunidad internacional demanda mas espacios de democracia* y México, está luchando por alcanzar un mayor grado de democracia, que contribuya a alcanzar las metas de desarrollo sociopolítico y económico y esto solo se puede dar a través de la mejor participación ciudadana.

Al mes y medio de que inició este sexenio, se efectuó una revisión de las normas

*GIL DIAZ,Francisco. "La Administración Pública Contemporánea en México". Sría de la Contraloría General de la Federación. Ed. Fondo de Cultura Económica.México, 1993.p.50

aplicables - al proceso electoral. El secretario de gobernación, por acuerdo publicado en el D.O. de fecha 13 de enero de 1989 convocó a audiencias públicas. Por primera vez en la historia constitucional del país, las modificaciones a la carta magna, relativas a la reforma electoral, no provinieron de una iniciativa presidencial - sino de los suscritos por la propia organización política.

Los miembros del Partido Acción Nacional, propusieron el 15 de junio de 1989, ante la Comisión permanente del Congreso de la Unión, la realización de un periodo extraordinario de sesiones el cual se abrió el 28 de agosto del mismo año. La Comisión de Gobernación y puntos constitucionales presentó su dictamen el 15 de octubre de 1989. Uno de los puntos fue “Que para propiciar el avance democrático del país, resulta conveniente reformar las normas relativas al régimen electoral federal y la integración y composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, prevista en la Constitución general de la República”.

“Que es necesario el establecimiento de un tribunal electoral que, para los efectos de una justicia inmediata y expedita, pueda funcionar en salas regionales y resolver en una sola instancia y cuyas resoluciones tengan el carácter de definitivas, salvo en los supuestos de los artículos 60 y 74, en que podrán ser modificadas por el colegio electoral respectivo”. En la iniciativa de reforma de esta ley, los diputados federales y senadores de la República, miembros del Partido Revolucionario Institucional, sometemos a la consideración de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen, la presente iniciativa de reforma y adiciones a la Constitución en materia político-electoral.

El sistema electoral de la Constitución de 1917, lejos de permanecer estático ha ido avanzando sucesivamente por la decisión del Constituyente Permanente. Legisladores procedentes de las filas de nuestro partido y de otros partidos igualmente comprometidos con el desarrollo de nuestras instituciones representativas, han adecuado las normas electorales a la evolución política de la sociedad mexicana, de la ciudadanía en su conjunto y de los partidos políticos nacionales.

Vivimos ahora tiempos de cambio; de adaptación de las estructuras económicas y de ampliación de la capacidad política nacional para enfrentar las necesidades de la

población y concurrir ventajosamente a la gran transformación mundial. La modernización es la estrategia del cambio, la modernización político electoral de México es un reclamo ciudadano que los priistas hemos asumido como reto y como programa de gobierno. La reforma que el país exige, supone una revisión cuidadosa y responsable del marco electoral de la constitución y, por consecuencia, una adecuada estructura de la legislación ordinaria.

Buscar puntos de coincidencia y acuerdo con otras fuerzas políticas es condición para la reforma y sustento de nuevas prácticas que posibiliten en el más amplio diálogo y competencia político electoral. Los mexicanos de hoy son conscientes tanto de los avances que en materia electoral se han alcanzado como de las metas que están aún por lograrse.

El país y sus fuerzas políticas han hecho irreversible la conquista de la Universalidad del sufragio, la regularidad y periodicidad de la renovación de los órganos de representación popular y la mejor organización de los partidos políticos”.

De esta manera es que esta iniciativa de ley fué aprobada y el día 21 de Agosto de 1994 a todos los mexicanos, nos tocó comprobar el adelanto en esta materia que se debe perfeccionar, pero que nos ha permitido avanzar sobre todo en nuestro Estado de Nuevo León, donde 7 presidentes municipales pertenecen a partidos de la oposición, dando muestras de madurez política y un alto grado de civilidad.

El 77.5 por ciento de los registrados en el padrón acudieron a votar, fué una lección de democracia.

-Los Derechos de los Grupos Indígenas en la Constitución, la adición al artículo 4o. D.O. de fecha 28 de enero de 1992. El presidente Carlos Salinas, instaló el 7 de abril de 1989 la Comisión Nacional de justicia para los Pueblos Indígenas de México, del instituto Nacional indigenista, encargándole en el mismo acto el trabajo de estudio y elaboración de un proyecto de reforma constitucional, para consagrar en nuestra Carta Magna los derechos de los pueblos indígenas, ya que sus propias palabras: “si algún mexicano tiene que reconocerse y ser reconocido en la Constitución, es precisamente el

indígena”. Con esto se daba el primer paso para remediar en la misma Constitución una grave omisión e injusticia que por tantos años se venía perpetuando. Esta reforma es en primer lugar el reconocimiento de una realidad de la que indebidamente el derecho se mantenía ajeno, y por tanto inútil para dar *cause jurídico* a las *legítimas* demandas y aspiraciones de un *importante y representativo* porcentaje de la población nacional, como son los grupos indígenas. Es, asimismo un acto de *justicia histórica* con nuestros pueblos indígenas, *legítimos herederos* de una patria que hasta ahora por desgracia no ha hecho más que servirse de ellos, de su trabajo e incluso de su cultura y creencias.

Se hacía pues, necesaria la reforma Constitucional, se requería establecer desde la norma fundamental, base y cúspide del sistema jurídico. En primer lugar el reconocimiento de nuestra realidad étnica y cultura plural; con lo que se está consagrando y tutelando el derecho a esa pluralidad, pero no sólo para los grupos indígenas, sino para todos los mexicanos, pues todos tenemos derecho a nuestro pasado y a nuestro presente, a nuestra historia y cultura como nación y como individuos.

En este momento no basta que esté en la constitución esta reforma, se requiere buena voluntad de parte del Presidente de la República y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional para dialogar y llegar a un acuerdo fincado en la verdad para lograr una paz justa, digna y duradera, ya que para todos los mexicanos este año de 1994, ha sido de intranquilidad, cada uno de nosotros comparte parte de la responsabilidad, para tender la mano a nuestros hermanos, debemos ser solidarios para avanzar juntos y alcanzar el bien común.

-Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se reformó el artículo constitucional 102 reforma que salió publicada en el D.O. de la federación el 28 de enero de 1992. La comisión se creó en junio de 1990.

En la iniciativa de ley del presidente Salinas de Gortari decía: “Es el de estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes órdenes de gobierno coadyuven a hacer realidad uno de los propósitos fundamentales de mi administración: promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno. Desde el inicio de mi gobierno he señalado que la impunidad será firmemente combatida; que nadie está por encima de la

ley ni tiene, en su aplicación, prebenda alguna para violar los derechos humanos. La lucha contra la impunidad es nuestro compromiso permanente; sea que se trate de delinquentes o bien que provenga de quienes tienen a su cargo la persecución de aquéllos. El fin no justifica los medios. La inobservancia de la ley y la violación de los derechos humanos por unos y otros, seguirán siendo severamente castigados”.

En el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como, en general, de los procedimientos que son responsables de las autoridades de la administración de la Administración Pública, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una Institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cauce a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comporten o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos. Un dato significativo a este respecto es que en lo que va del presente año (1990) la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido casi 3,400 denuncias; más de la mitad de ellas han sido satisfactoriamente resueltas. Hemos asumido el compromiso de dar una respuesta eficaz a las recomendaciones de esta Institución.

Esta reforma ha contribuido en gran medida a un mayor clima de confianza entre los ciudadanos, pero **aún falta una verdadera reforma a la procuración de justicia a nivel nacional.**

-La Reforma Constitucional Agraria. Se reformó el Artículo 27 Constitucional.D.O. fecha 6 de enero de 1992.

La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo. Esta norma establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso, realizar los ajustes que demande la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del constituyente. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No solo representa un ideal vigente, sino que ha

tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido los de luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Parte esencial del propósito de justicia es revertir el reciente minifundio en el campo; este proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales. Esta fué la iniciativa de ley para la reforma a este artículo constitucional que requiere que todos los ciudadanos cooperemos para una transformación con justicia en el campo.

-Se reformó el artículo 130 Constitucional que en México era tabú, esta reforma es sobre la relación entre el Estado mexicano y las iglesias.D.O 28 de enero de 1992, para un país de primer mundo o al menos luchando por llegar a ese sitio, las relaciones diplomáticas son importantes, muestran el grado de modernidad y democracia que deben existir en el país.

-Reformas al artículo 3o. Constitucional.D.O. 28 de Enero de 1992. Exposición de motivos de la ley general, enviada por el presidente Carlos Salinas al Congreso de la Unión, "Hoy, nuestra generación tiene la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo venidero.

Ello ha reclamado impulsos vigorosos y cambios profundos que permitan a la educación continuar siendo palanca decisiva en la integración nacional, sustento importante del desarrollo económico y andamiaje común de bienestar, democracia y justicia social.

La exigencia de una educación de cobertura suficiente y calidad adecuada es una firme demanda social, pero igualmente es un imperativo que está imponiendo el perfil del mundo contemporáneo a todas las naciones, ricas y pobres desarrolladas o en desenvolvimiento. Sin distinciones de formas de gobierno, orientaciones ideológicas y riqueza de recursos, la educación es aquilatada por igual en el Norte y en el Sur, en Occidente y en Oriente, como un componente fundamental del desarrollo. En efecto, una educación con suficiente amplitud social y con una calidad apropiada a nuestro tiempo, es decisiva para impulsar, sostener y extender un desarrollo integral".*

La educación que imparte el Estado es laica en la medida que éste "no puede, sin perder su naturalidad, inducir o promover la enseñanza religiosa. Su función en materia educativa, es la de garantizar a todos los educandos del país, independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado, conocimientos y el que se les inculque el respeto y fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones".

Dicho en otros términos, la educación que debe garantizar el Estado es sobre la base de la ciencia y los valores universales con especial énfasis en los valores, cultura y tradiciones nacionales, siempre con el carácter laico; sin embargo, se propone que en la educación impartida por los planteles particulares en contraste con lo relativo a la educación oficial no exista la obligación de que dicha educación oficial sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Es decir, que en los planteles educativos es posible que se pueda ofrecer "adicionalmente educación religiosa" a la educación que obligatoriamente se debe impartir conforme a los planes y programas de estudio establecidos por el Estado.

Se trata, en suma, de reconocimiento de una realidad: la pluralidad ideológica de una sociedad moderna, con todos sus matices, que, a su vez, también reconoce, en el

*LEY GENERAL DE EDUCACION. SEP.1993.p.34

ámbito personal de los individuos, su libertad de creencias y la posibilidad de que, en ejercicio de la libertad de enseñanza, adicionalmente se les pueda instruir en sus propias creencias. Como puede apreciarse, la reforma al artículo 3o. Constitucional, retoma el principio básico del liberalismo sobre la libertad de enseñanza y la proyecta en una sociedad más desarrollada, más homogénea y madura que la sociedad mexicana que vivió la segunda mitad del siglo XIX. Se trata en suma de un paso más a favor de la libertad de los individuos y en contra de la tesis “estatista” que, si bien tuvieron su razón de ser en el pasado hoy han dejado de tener vigencia.

- Desincorporación de Entidades Paraestatales. Del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. De la venta de 360 empresas y de los bancos se recibieron un total de 63 mil 450 millones de nuevos pesos, que se han destinado al Fondo de Contingencia y a la amortización de la deuda pública interna. Al reducir esta deuda, que en el primer trimestre de este año representó el 10% del Producto Interno Bruto, por cada peso que se destina al pago de intereses, se canalizan cuatro pesos al gasto en desarrollo social. (Informe del Secretario de Hacienda y Crédito Público) a finales de julio de 1994.

-La Reforma Monetaria de 1993. La medida está encaminada a facilitar las transacciones en dinero, a disminuir el manejo de cifras elevadas y a lograr un mejor aprovechamiento de los sistemas contables y de cómputo.

-Nueva Ley de Fomento y Protección a la propiedad industrial. D.O. de fecha 27 de junio de 1991, sirve de base para las relaciones jurídicas de la propiedad intelectual entre los tres países, México, Canada y Estados Unidos de Norteamérica.

-Convenio para el Mejoramiento de la Productividad y la Calidad de la Administración Pública Federal, la creación de empleos y la posibilidad de lograr mayor bienestar social dependerá del nivel de competitividad que se logre tanto en el interior como en el exterior del país, el Presidente Carlos Salinas, con este convenio llamó a aumentar la Productividad y la calidad en los servicios administrativos de Gobierno. Firmando este convenio el 7 de marzo de 1994 el Dr. Pedro Aspe Armella, en la calidad de Presidente de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y por Carlos Jiménez

Macías, Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y por el Presidente Carlos Salinas de Gortari en la residencia oficial de los pinos. Dijo el presidente “Que para garantizar el avance de los programas sociales es indispensable elevar la calidad y la eficiencia del trabajo de los servidores públicos. Para ello se fortalecerá la calidad de los servicios que otorga el Estado por medios de estímulo y la capacitación efectiva de sus trabajadores”.*

Todo lo anterior es un resumen de lo que consideré más importante para nuestro País, con las anteriores reformas y que forman parte de la reforma del Estado, para competir a nivel internacional en beneficio de los mexicanos, y de las nuevas generaciones. Del convenio citado arriba podemos decir que quedó en letra muerta, ya que el 23 de marzo de 1994, cegaron la vida de un mexicano que luchó por alcanzar sus ideales innovadores para el bien de la nación, el Lic. Luis Donaldo Colosio y posteriormente la muerte del secretario general del PRI, de la misma forma cobarde, luego de estos acontecimientos ya ningún servidor público se acordó del Convenio para el Mejoramiento de la Productividad y la Calidad, el actual presidente de México Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, que fué un esforzado servidor público, por el bien de México debe llevar a cabo la implantación del Servicio Civil de Carrera.

*Tomado de el Periódico el Norte de Monterrey,NL., Sección Internacional el día 7 de Marzo de 1994, escrito por la reportera: Patricia Sotelo.