

CAPITULO IV

IV. LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO Y LOS RECURSOS HUMANOS.

La modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer al Estado. Sin embargo, esta tendencia permite suponer que la administración tiende a separarse de lo político, lo que entraña el grave peligro de que se convierta en terreno fértil del saber técnico, sin tomar en cuenta otros elementos. Por suerte esta tendencia puede controlarse por el papel de representante del medio social que la administración está obligada a desempeñar.

En las reformas a las instituciones administrativas, deben considerarse el cambio de la actitud humana sobre una base de colaboración y comprensión.

En la organización gubernamental, como en el hombre, la inquietud de reforma es el impulso vital de toda superación, cuando no existe ímpetu de renovación las sociedades se estancan y se desintegran, pues el progreso es consecuencia de la inquietud que supone todo optimismo social, lo estacionario es el resultado de las épocas de escéptica apatía; sin embargo, hay que tomar en consideración la política económica del Estado para elevar los niveles de vida de los diferentes grupos sociales y particularmente de los que se compone el elemento humano de la Administración Pública.

"Los propósitos gubernamentales, formalmente contenidos en las leyes, en los programas y en los presupuestos, solo adquieren realidad al traducirse en las decisiones y acciones concretas de los funcionarios y empleados de la administración pública. La buena o mala administración de los recursos humanos del sector público se convierte, por ello, en uno de los medios o de los obstáculos fundamentales para la eficaz marcha de la administración pública, la cual a su vez constituye el instrumento más importante con que cuentan las autoridades gubernamentales para el cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados constitucionalmente".*

*Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de personal del Poder Ejecutivo Federal. Colección Núm. 1, México, 1977 p. 11.

La experiencia mundial demuestra que no existen esquemas uniformes para la administración del personal gubernamental, si bien se acepta normalmente la necesidad de que exista una base de principios generales, conforme a los cuales se establecen las normas y los criterios específicos que deben regir las relaciones entre el gobierno y sus servidores. En México, los fundamentos para dicha política se establecen, a partir de la propia Constitución Federal, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en el vasto número de leyes complementarias y disposiciones de menor jerarquía.

La administración de los recursos humanos se constituye en la piedra angular de la demanda por una mejor administración, ya que de su adecuado o inadecuado funcionamiento depende la eficacia de los programas del Ejecutivo Federal, así como de las acciones a cargo de los funcionarios responsables de las dependencias y entidades administrativas que participan en su ejecución, y de igual manera, la mayor o menor satisfacción laboral y las oportunidades de realización personal de los trabajadores al servicio del Estado, todo lo cual repercute en la calidad y productividad que ellos brindan al público que acude a tramitar los asuntos que le incumben en su relación cotidiana con la administración pública.

La filosofía básica de la administración de personal al servicio del Estado puede considerarse adecuadamente resuelta en los principios que desde 1960, recoge nuestra Constitución, lo cual constituye quizá un caso único en el derecho constitucional comparado. Sin embargo, es a partir de las disposiciones secundarias que se genera una estructura asistemática de regímenes jurídicos, presupuestales y de prestaciones, que son los que determinan la administración específica y cotidiana de los recursos humanos en las dependencias y organismos de la administración, sin que exista aún una política global que otorgue coherencia operativa al sistema en dichos niveles.

A. LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL, EL ARTICULO 123 FRACCION VII DEL APARTADO B.

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

No obstante lo establecido en nuestra ley fundamental, uno de los más grandes problemas del servicio público en México es el que se refiere a la falta de reconocimiento del sistema a base de méritos en el nombramiento y ascenso de los empleados públicos, así como la persistencia relativamente alta de relaciones personales como sustituto de principios objetivos que como el mérito y la capacidad encuentran vigencia en la mayor parte de los países desarrollados o de primer mundo.

Inglaterra por ejemplo ha tenido instituciones políticamente autónomas durante siglos, antes de que se introdujera en su servicio público el sistema meritario, iniciado hace apenas poco más de una centuria. En los Estados Unidos el sistema meritario es aún de origen más reciente y todavía tiene que enfrentarse a la hostilidad de quienes no acceden a abandonar los dulces tiempos del compadrazgo para beneficio de amigos, políticos, y personales.

No es por tanto sorprendente que en México el sistema meritario para nombramientos y ascensos, aunque se encuentre constitucionalmente regulado, haya sido hasta ahora en muchos sentidos solamente letra muerta, tanto en la Carta Magna como en el propio Estatuto. La aplicación práctica de este principio meritario en México se ha visto frenada en parte por la ausencia de una Comisión Nacional del Servicio Civil que conozca el problema en su conjunto.

Como recordaréis en el capítulo tres, nos permitimos enunciar que en el período del ex presidente De la Madrid había una Comisión de Servicio Civil, que iba a definir las bases teóricas y elaborar el anteproyecto de ley, en 1984, se fusionaron las direcciones generales de modernización administrativa y del servicio civil, y se mantuvo la dependencia de la misma sub-secretaría. En febrero de 1985, se remitieron a las dependencias del sector central los lineamientos, metodología, y procedimientos para el registro y modernización administrativa quedó pues reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, y la implantación del servicio civil quedó desde nuestro muy particular punto de vista, dramáticamente aplazada, en este momento somos socios de Canadá y Estados Unidos, urge que a partir de enero de 1995, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional Electo el 21 de agosto de 1994, se aboque, ahora sí a modernizar el país, por medio del servicio público y se haga efectiva esta fracción del Artículo 123 Apartado B.

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

La verdad es que siguen pasando los años y tal como está configurado nuestro servicio público hoy en día sirve más para aniquilar el talento de sus hombres que para potenciarlos y relanzarlos. En definitiva, la selección de funcionarios sigue estando muy influenciada por criterios políticos y por el mecanismo de control y recompensa. El proceso de selección puede ser visto como un juego sobre carreras políticas, que constituye una preocupación importante y una diversión favorita de los círculos políticos en México por ejemplo en 1993, y los seis primeros meses de 1994 todos los cambios de Secretarios de Estado y Procuradores que ha habido.

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

El Gobierno habla de racionalizar estructuras, de configurar el servicio civil, de incrementar las remuneraciones, pero la realidad demuestra la ausencia de un horizonte claro hacia el cual nos dirijamos. Incluso los programas actuales de la Secretaría de Hacienda (que al eliminar a la Secretaría de Programación y Presupuesto) es ahora a la que le corresponde esta responsabilidad, elaborados sin previsiones de futuro ni determinación de objetivos, hacen borrosos a la vista de cualquier observador las intenciones precisas del Gobierno, que al igual que en muchos otros temas ha tenido sus vacilaciones.

En definitiva, pese a lo estipulado en la Constitución de 1917, la selección del personal del sistema burocrático mexicano, se sigue llevando a cabo a base de relaciones personales y políticas, familiares, contribuciones al Partido en el poder y excepcional u ocasionalmente por méritos y conocimientos profesionales y técnicos. Lo establecido en

la Fracción VII, del apartado B del Artículo 123 Constitucional, es por tanto aún en 1994, auténtica letra muerta.

En marzo de 1994, el candidato a la Presidencia de la República, por el PRI, Luis Donaldo Colosio, una semana antes de morir, dijo que una de sus principales reformas iba a ser la modernización de la administración pública y la aplicación del sistema de méritos, desafortunadamente cegaron su vida y era un hombre innovador y auténtico.

En el cierre de campaña en Monterrey, N.L. la señora Cecilia Soto, candidata por el Partido del Trabajo, fué la única de los nueve candidatos a la Presidencia de la República, que prometió implantar el sistema de servicio civil de carrera si ganaba las elecciones, seguiremos perseverando hasta que se implante este gran logro, porque México lo requiere para el mejoramiento en la calidad y productividad, en los servidores públicos, para el bien del País.

B. LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Ya desde 1966, la Comisión de Administración Pública al elaborar un informe sobre el estado que en ese momento guardaba la Administración Pública Federal, señaló claramente: La realización de dicha política (de recursos humanos) quedó confiada a las Dependencias que forman el Gobierno Federal, a través de sus departamentos de personal o de sus direcciones de administración.

De hecho, las disposiciones legales vigentes son muy amplias y otorgan toda la protección que merecen los trabajadores al servicio del Estado. La falla está en que no existe un órgano central dentro del gobierno que marque los lineamientos generales conforme a los cuales esta política debiera llevarse a cabo.

A finales de 1972, el expresidente Luis Echeverría, ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con el objeto de "obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de

normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado".*

La Comisión de Recursos Humanos cuenta así con las siguientes atribuciones:

-Preparar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del Gobierno Federal y proponer la estructura de la unidad administrativa del sistema.

-Proponer sistemas de organización y funcionamiento de las Unidades de Administración de Personal, con objeto de que atiendan en debida forma las actividades de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado.

-Establecer y hacer cumplir las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

-Practicar, durante el primer bimestre de cada año, evaluaciones y análisis del estado que guardan las relaciones de trabajo en cada entidad, a fin de promover lo conducente y, en su caso, fijar los calendarios de regularización que procedan.

-Proponer sistemas escalafonarios por medio de los cuales se otorguen los ascensos en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores.

-Elaborar un programa permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales en dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos a que deberán sujetarse las unidades de capacitación que se encarguen de su ejecución.

* "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. México" 1977. p.113.

-Formular las normas y disposiciones generales que deben acatar las dependencias y los empleados del Gobierno Federal para aprovechar las becas de estudio que ofrecen los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales.

La Comisión de Recursos Humanos se preocupó fundamentalmente en el sexenio anterior por reunir la información básica que le permitiera proponer decisiones de mayor alcance.

Coordinó así las tareas del Censo de Recursos Humanos del Gobierno Federal realizado durante el año de 1975, tanto de la administración pública central como de la paraestatal.

Con base en dicha información el Presidente López Portillo, estableció el nuevo horario y el sistema de reubicación de personal (acuerdos del 31 de enero de 1977), y ordenó la incorporación formal de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado a la Comisión de Recursos Humanos (acuerdo del 31 de enero de 1977), pero consciente de que la respuesta a preocupaciones aisladas no es capaz de resolver los profundos problemas de estructura, actitud y disfunción que se traducen en una inconveniente administración del personal público, y habiendo declarado que "cuando la administración se convierte en burocracia, en el sentido peyorativo..., en lugar de ser una instancia de ayuda y apoyo se convierte en obstáculo y la ineficiencia es, al mismo tiempo, fuente de corrupción".* Ha ordenado a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal la elaboración de un programa de trabajo para el sexenio 1976-1982.

También en el Gobierno del expresidente José López Portillo, que inició con graves problemas económicos y políticos propuso cambios importantes para la estructura administrativa, pensada como el medio ideal para la tarea de planeación integral, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) esta secretaria fué uno de los polos del eje sobre el que giraría la administración pública.

Los cambios que realizó la S.P.P., causaron incertidumbre y resistencia. Seis años no fueron suficientes para asimilar las transformaciones políticas en los Secretarios. Cada

*Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. México, 1977. p. 115.

uno debía adecuar una vieja estructura a sus nuevas competencias, manejar nuevo personal que a menudo provenía de otras áreas de trabajo y coordinar su actividad reguladora con la de las entidades paraestatales. Al evaluar los resultados de la reestructuración se advierte que en la administración hubo desconcierto e inmovilidad. "El traslado de funciones y recursos, así como la sustitución masiva de funcionarios, propició el cambio de políticas y criterios y la aparición de zonas de indefinición, las cuales tuvieron un alto costo en cuanto a eficiencia".*

Otras medidas tenían por objeto establecer un sistema más moderno y funcional para organizar al personal público. Lo que se logró fue rediseñar el sistema de escalafón con base en una gran cantidad de datos recabados para que las funciones correspondieran a los puestos y establecer equivalencias entre ellas en el tabulador de salarios. El nuevo sistema, que estableció jerarquías en los puestos y asignó sueldos más elevados al personal especializado, debía alentar la capacitación de los empleados, quienes no seguirían desempeñando la misma función al pasar de una categoría a otra. Se procuró además coordinar varias dependencias para capacitar al personal, y se creó un procedimiento para que las relaciones laborales entre el Estado y su personal coincidieran mejor con las leyes vigentes. Hubo incluso un intento que no prosperó por falta de consenso de crear un órgano central encargado de establecer normas y políticas generales para administrar los recursos humanos en el sector público.

En congruencia con los trabajos realizados por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, se estableció un sistema escalafonario dinámico, para promover el eficiente desempeño de los trabajadores así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando una perspectiva promocional que sirviera de incentivo para una mayor calidad y productividad y un adecuado servicio público.

A continuación las técnicas más comunes de los Recursos Humanos:

1) CLASIFICACION DE PUESTOS

*PARDO, Ma. del Carmen. "La Modernización Administrativa en México", INAP. El Colegio de México, México, 1991.p.109

2) RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL.

a) Obstáculos para el Establecimiento de un Sistema Racional de Selección.

3) NOMBRAMIENTO LEGAL O CONTRATACION

4) CAPACITACION

5) PROMOCION

6) PENSION Y JUBILACION

Estas técnicas conforman, precisamente, el sistema de administración de personal, haremos mención de la relación sindicato-estado, por ser una de las características peculiares de la administración de personal del sector público en nuestro país.

Aunque se han hecho esfuerzos para desarrollar esta área dentro del sector público sobre todo en los últimos sexenios 1976-1985, México aún no cuenta con una administración de personal que se pudiera llamar de vanguardia.

Tampoco se puede decir que es un sistema rudimentario en extremo, pues debido a las exigencias de la vida moderna así como a su impresionante crecimiento 85 millones de mexicanos, se ha tenido que adoptar medidas de modernización de los subsistemas que lo conforman. Procedamos a su análisis.

1) CLASIFICACION DE PUESTOS.

El catálogo de empleos de la Federación es el cuadro de empleo en que se funda la *Administración Pública Federal* para fijar las categorías aplicables a las diferentes labores que desempeñan los trabajadores al servicio de la Federación.

CATEGORIA.- Unidad impersonal de trabajo. Identificada en el catálogo de empleos con una clave y una denominación. Que puede comprender una o más

posiciones individuales o plazas. Ubicados en una misma sub-clase. Que tienen asignado el mismo sueldo. Aunque no realicen las mismas tareas.*

El catálogo de puestos es de aplicación obligatoria, su principal objetivo es la valuación de puestos. Es un tabulador de salarios. Las categorías están ordenadas de acuerdo a su importancia relativa, a fin de asignarles una retribución proporcionada. Solo enuncia las categorías clasificadas, sin definir las ni describirlas.

Sin embargo, no puede denominarse a éstas un sistema satisfactorio de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios. El catálogo de empleos sólo se aplica a los trabajadores de las dependencias del sector central del Gobierno Federal.

A los servidores públicos de las otras dependencias sometidas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal del Trabajo, así como de los Estados y Municipios, se les califica y se les remunera de acuerdo a sus propios tabuladores. La finalidad del Catálogo de empleos es la evaluación de puestos, es decir clasificar los empleos con objeto de que las remuneraciones guarden una estrecha relación con el servicio que se desempeñe.

2) RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL.

El reclutamiento "es el proceso mediante el cual se localizan y atraen a los aspirantes para ingresar a la administración pública a través de las fuentes de reclutamiento".** Así como las tareas orientadas a establecer los mecanismos para atraer a los aspirantes calificados para ocupar los puestos, lo que implica, entre otras actividades, la investigación de las fuentes de reclutamiento de interés para la dependencia, y el establecimiento de los conductos necesarios para mantener con oportunidad la información sobre los demandantes de empleo y las posibilidades de contratación en la dependencia en un momento.

*DUHALT KRAUSS, Miguel. "Una Selva Semántica y Jurídica" La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado. INAP. México, 1977 p.45

**CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana " 2a. Ed. México 1987.p.100

Tradicionalmente no ha habido, en general, el apoyo suficiente para aplicar los beneficios de la psicología al trabajo en el medio burocrático en las tareas de reclutamiento y selección de personal, lo que seguramente está relacionado a la aceptación que pueda tener la psicología, como medida de evaluación objetiva del potencial de los individuos a través de pruebas y su congruencia con la futura actuación en el desempeño de sus tareas cotidianas.

Se entiende por fuente de reclutamiento, al lugar de donde se puede obtener el personal adecuado a las necesidades institucionales. Entre las fuentes de reclutamiento de mayor reconocimiento se encuentran los centros e instituciones de investigación y educación superior, las escuelas de adiestramiento tecnológico, industrial y comercial, así como las bolsas de trabajo de otras instituciones públicas y privadas y las agencias de empleo.

Entre los medios más aprovechados para atraer a los aspirantes a los centros de trabajo están, desde luego, los anuncios en el periódico, las circulares o avisos internos, las cartas a los centros de educación e investigación y, también, en mayor o menor grado, los contactos personales.

El personal técnico y profesional proviene de las instituciones de enseñanza superior, mientras que el nivel denominado político, tipificado por su carácter de confianza, además de ser mayoritariamente de índole profesional, proviene en gran medida de militantes, aunque sea en el proceso político-electoral, del partido al que pertenece el Presidente de la República.*

Sin embargo, en el caso del sector paraestatal, tratándose del personal de base, sobre todo del de última categoría, los sindicatos ejercen gran influencia para que ingresen sus candidatos y, en muchos casos, de los sindicatos denominados "fuertes", como los de Petróleos Mexicanos, compañía Mexicana de Luz y Fuerza, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales

*La Administración y el Desarrollo de Personal Público. Presidencia de la República. México, 1980 p.56

de México, etc., existen cláusulas contractuales de preferencia, que han obtenido a través del tiempo, debido a sus luchas por derechos de sus agremiados en las revisiones de los contratos colectivos.

La selección: "Es el proceso mediante el cual se analizan las capacidades, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados a fin de determinar cuáles son los más aptos e idóneos para ocupar los puestos de la administración pública, en base a los requisitos establecidos en los catálogos institucionales de puestos".*

La historia del reclutamiento burocrático en México, ha sido la historia de una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado.

a) OBSTACULOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA RACIONAL DE SELECCION:

Creemos que el fondo del problema es, el estancamiento actual en los sistemas racionales de selección en México, obedece a causas muy diversas, pero no es extraño relacionarlos inicialmente con un cierto inmovilismo y lo que es mas grave, por la ausencia de una voluntad politica decidida. Sea como fuere, el caso es que sobresalen cuatro razones fundamentales que explican en grandes líneas el estancamiento de la materia.

EL PRIMER FACTOR, lo ha constituido la debilidad del gobierno frente a las presiones del Partido en el Poder. Aunque en la práctica, administración y partido no se diferencian claramente, el partido se ha ido apoderando primero de los altos cargos y luego poco a poco del resto, con ello se revela claramente una de las peculiaridades propias de nuestro sistema.

"Los propios funcionarios están convencidos que resulta más útil el "status quo" que impulsar el cambio de la fidelidad política por el mérito y la capacidad".**

*CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". 2da. Edición México, 1987 p.100

**HARO BELCHEZ, Guillermo. "Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México". INAP de Madrid, España 1987. p.523

El propio gobierno ha sucumbido en parte también por el obstáculo de la llamada "ideología obrera" que ha frenado todos los intentos por introducir sistemas racionales de selección. Esta "ideología obrera" ha originado a su vez la creación de movimientos sindicales poderosos que luchan más que por conquistas para sus propios funcionarios, por someter a su colectivo a una rígida disciplina, de manera tal que puedan presentarse a los altos cargos como un frente unido cuando se celebren negociaciones. Ello se traduce inexorablemente en que sea el poder, no el mérito y la capacidad, quien decide a quién corresponde determinado puesto.

EL SEGUNDO FACTOR, ligado íntimamente con el anterior lo es la oposición sistemática por parte de quienes se verían en peligro de perder sus privilegios y la posición que ahora disfrutaban. Un sistema integral de personal fortalecería a la propia administración pero entonces se afectarían las prerrogativas feudales de los Secretarios de Estado. Estos ya no podrían nombrar a sus amigos y partidarios para los cargos políticos.

Por contra, tendrían que trabajar con un buen número de personas de probado mérito y capacidad y lo que sería peor, tendrían que aceptar a quienes ya se encontraban en la oficina.

UN TERCER FACTOR lo es la inercia. Esta se debe por un lado a la ignorancia general que prevalece en nuestra burocracia, pocos burócratas, tienen conocimientos de los sistemas y técnicas de personal. Como resultado directo de esta ignorancia y la sujeción a la rutina del trabajo, se han ido acumulando enormes escollos que obstaculizan el avance de quienes intentan algún progreso.

EL CUARTO Y ULTIMO FACTOR, lo ha sido la falta de un grupo importante en cuyo beneficio pudiera obrar el sistema racional de selección. Todos los grupos parecen estar satisfechos con el mecanismo actual. No obstante, existe alguna minoría con miras de mayor alcance que piensan con mucha razón que el interés real de la nación supone la creación inmediata de una burocracia honesta, bien preparada y eficaz. En estos momentos en que México compite en los mercados mundiales, es urgente que se tenga como meta elevar la productividad y la calidad de los servicios que se brinden y esto solo se logrará con una reestructuración del sistema burocrático.

Recordemos que la reforma del servicio civil de los Estados Unidos solo pudo lograrse tras fuertes presiones de grupos ajenos al gobierno. En México, tales presiones no terminan por cohesionarse. En definitiva, al no existir una exigencia para reformar la burocracia, seguimos sufriendo las consecuencias de una ineficaz, administración pública.

Los últimos gobiernos han establecido un nuevo catálogo general de puestos del gobierno federal que pretende garantizar el que las vacantes sean ocupadas por los trabajadores más aptos, ha olvidado señalar los criterios objetivos para acceder a ellos, por lo que subsiste un sistema de despojos, que atiende para la provisión más que a la capacidad y los méritos del aspirante, al vaivén político del momento o la militancia partidista. En definitiva, el presidente "marca el inicio de toda carrera, su marcha ascendente y el final de la misma" *

3) NOMBRAMIENTO LEGAL O CONTRATACION:

Es el documento legal en que se establece la relación formal de trabajo, el personal y el Estado. Cuando estamos hablando de nombramientos dentro de la administración pública, estamos hablando de uno de los puntos claves dentro del sistema. (artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Dado que con el nombramiento inicia de hecho la carrera en el servicio público, se podrían subsanar las deficiencias que desde un principio viene arrastrando el sistema.

El acceso a la información en las dependencias gubernamentales para el estudio de cualquier aspecto de la administración pública es particularmente difícil, y en ocasiones, punto menos que imposible. La simple información estructural y la información relativa a hechos escasean al grado de hacer que la enseñanza sobre gobierno y política sea muy difícil.

Por tal razón, frecuentemente el investigador se tiene que circunscribir a la información publicada por otros investigadores de la materia o publicaciones del gobierno (ante la imposibilidad de recurrir directamente a las dependencias).

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

Ni la Secretaría de la Defensa Nacional, ni la Secretaría de Marina ni la Secretaría de Relaciones Exteriores entran dentro del Apartado B del artículo 123 Constitucional ya que tienen sus propias leyes.

Los nombramientos de los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, subsecretarios y oficiales mayores, competen al Jefe del Ejecutivo, dado que es una de sus facultades que la Constitución le otorga por tanto, dichos cargos quedan fuera del Servicio Civil de carrera.

Los nombramientos del Procurador General de la República y del Procurador General de justicia del Distrito Federal, también quedan fuera del servicio civil de carrera.

Los nombramientos de los Directores Generales de las empresas descentralizadas, corresponden al Ejecutivo a través de los consejos de administración respectivos, por lo que también quedan fuera del servicio civil de carrera.

En el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado está contenida esta disposición del nombramiento de los empleados de base.

4) CAPACITACION.

Es el Conjunto de técnicas que aportan al servidor público los elementos de conocimientos que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado y por la otra, están en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar; propiciando a la vez, que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados.

La capacitación, además de facilitar la obtención de mayores rendimientos en las empresas, permite elevar el bienestar, por los ingresos superiores y la movilidad social a que dan lugar mejores niveles de calificación de la mano de obra y mejores sistemas de organización del trabajo, esto viene contenido en el Plan Nacional de Desarrollo.*

*Poder Ejecutivo Federal."Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", México. Sría de Programación y Presupuesto.

En México, tenemos una extensa legislación sobre capacitación. Podemos encontrar disposiciones al respecto en:

-El apartado B del Artículo 123 Constitucional en su fracción VIII.

-Ley reglamentaria de la Fracción XIII del apartado B del Art. 123 Constitucional.

-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

-Ley Federal del Trabajo.

-Los Contratos Colectivos de Trabajo (en el caso de empresas del gobierno sometidas al apartado A, del Art. 123 Constitucional).

-Los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo (en el caso de las instituciones del Gobierno sometidas al apartado B del Constitucional).

-Los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo en los Estados y Municipios.

Es importante y necesario aclarar que aunque existe una legislación extensa al respecto, ésta no abarca a todos los servidores públicos del territorio Nacional pues, aún actualmente, existen grupos de servidores públicos que no disfrutan de las conquistas laborales a las que hacemos referencia.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no reglamenta las relaciones de todos los trabajadores al servicio del Estado que están incluidos en el apartado B.

Están comprendidos en el apartado B, y sin embargo excluidos de esta ley:

- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública así como el personal del Servicio Exterior, los que se rigen por sus propias leyes.

- Los miembros del Ejército, la Armada y el personal militarizado se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana y la Ley Orgánica de la Armada de México.
- Los miembros del Servicio Exterior mexicano se rigen por el Reglamento del Servicio Exterior.

Aunque constitucionalmente, en el artículo 123 Fracción XIII del Apartado A se establece la obligatoriedad de la capacitación al trabajador, y las leyes, contratos colectivos y reglamentos antes aludidos reglamentan este mandato, se puede decir que aún hoy, no existe un sistema de capacitación y adiestramiento integral de los empleados públicos, por más que algunas dependencias se preocupen excepcionalmente por atender en forma especial pero parcial dicho problema.*

5) PROMOCION:

Es la acción que permite al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por lo tanto, de remuneración, a través de un sistema escalafonario funcional e intercomunicado.

Al igual que en la capacitación y en los otros subsistemas que conforman la administración de personal, cuando se habla de la promoción se tiene que decir en honor a la verdad que en nuestro país existe una extensa reglamentación al respecto.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su título tercero, de los artículos 47 al 66, trata del escalafón, del sistema de méritos, de los tabuladores, de la vacante y permutas. Y así como en esta ley, en los reglamentos y en los contratos colectivos existen las disposiciones referentes a los puntos mencionados y en el párrafo anterior.

Aunque toda esta reglamentación pretende garantizar la estabilidad de los

* La Administración y el Desarrollo del Personal Público. Presidencia de la República. México, 1980. p. 31

empleados públicos y un sistema de promoción y ascensos, en la práctica no funciona correctamente, entre otras cosas, porque sus bases no son muy técnicas.*

Así mismo, en la mayoría de las veces, como el escalafón contempla exclusivamente al personal de base, el nivel o puesto máximo dentro del escalafón no llega ni siquiera al nivel más bajo de los puestos ejecutivos-directivos (por ejemplo jefe de sección). Por lo que el personal de base no puede aspirar a ascensos a puestos directivos y, por ende, a una mejor remuneración.

6) PENSION Y JUBILACION:

Jubilación es la separación del trabajador de la administración pública, una vez cumplidos los años de servicios en la administración pública que marca la legislación vigente. En tanto que Pensión es la separación del servidor público, originada por invalidez o accidentes sufridos por el trabajador.

En cuanto a la seguridad social que tiene derecho el empleado público con respecto a tener una vejez tranquila; o si por alguna circunstancia queda impedido, estar protegido económicamente, se cuenta con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social e incidentalmente, instituciones que prestan similares servicios a los prestados por los institutos mencionados, a grupos específicos de servidores públicos (por ejemplo, los petroleros que cuentan con sus propios sistemas de pensiones y jubilaciones, así como con su propio servicio de hospital).

La Ley del ISSSTE en su título segundo, capítulo cuarto, habla sobre los riesgos de trabajo, y en el capítulo quinto, contempla lo relativo al seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global.

Además, tanto en los reglamentos de las condiciones generales de trabajo como en los contratos colectivos existen disposiciones en este sentido

*Reestructuración del Sistema Gral. de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República. México, 1977. p. 79

C. LA ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.

Del análisis de la LFTSE (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) se desprende la idea que la estabilidad de los "trabajadores al servicio del Estado" que en la práctica se conoce como inamovilidad, solo opera en favor de los "trabajadores de base", que son aquellos que ocupan los cargos más bajos en la estructura de la administración pública federal mexicana. No obstante la propia ley no define claramente lo que debe entenderse por inamovilidad, resultando preciso para aclarar el concepto acudir tanto a la Ley Federal del Trabajo como a los principios generales del derecho, al amparo de lo previsto en el texto del artículo 11 de la LFSTE.

La inamovilidad se encuentra consignada en principio por la fracción XXII del Apartado A del artículo 123 Constitucional para los trabajadores en general y en la fracción IX del apartado B para los trabajadores al servicio del Estado. En efecto, el derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad encuentra su antecedente en una disposición de carácter laboral que prohíbe al patrón cualquiera que este sea separar de su empleo a un trabajador sin justa causa.

La idea de la estabilidad en el trabajo ciertamente fué una creación del Constituyente de Querétaro, apareciendo en nuestro derecho, según frase que ha hecho fortuna, como una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social.

La misma fracción XXII contempla un caso de excepción a la regla de la inamovilidad al establecer que "La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización". Por su parte los casos en que el patrón queda eximido de la obligación de reinstalar al trabajador se encuentran señalados en el artículo 49 de la LFT (Ley Federal del Trabajo).

Por lo que respecta a los "trabajadores al servicio del Estado" la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional expresa que: "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley". No obstante la LFTSE sólo otorga dicha inamovilidad a los "trabajadores de base". en el artículo 6 señala: " Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior(se refiere a los trabajadores de confianza) y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso

no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Este artículo 6 supera notoriamente lo expresado en la fracción XXII del apartado A, pero excluye injustificadamente de los beneficios de dicha inamovilidad a los trabajadores de confianza. Esta inamovilidad se consagra por tanto exclusivamente en favor de los "trabajadores de base".

No tiene más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos que prevé el artículo 46 de la propia ley. La referida disposición establece que "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:...". De entre las causas que señala el artículo se destacan entre otras: la renuncia, el abandono de empleo, las faltas de probidad u honradez, los actos inmorales cometidos durante el trabajo, las faltas derivadas del incumplimiento de las condiciones generales de trabajo.

En el estado actual del tema por tanto la estabilidad en el empleo se otorga exclusivamente a los "trabajadores de base", no otorgando dicho derecho al colectivo de los llamados "trabajadores de confianza". En principio podría pensarse que siendo la LFTSE una norma exclusiva para los trabajadores de base, dada la exclusión que de los de "confianza" hace el artículo 8 de la misma, está no podría ampliar tal derecho a esta clase de trabajadores, por no encontrarse sujetos a su ámbito de aplicación. Incluso parece justificable que el legislador haya remitido la cuestión al Estatuto especial que en último extremo debió de haberse elaborado para esta clase de trabajadores, el cual quedó olvidado tras la promulgación de la ley.

Sin embargo, aunque el anterior razonamiento no parece válido, pudiera también pensarse no sin razón que el olvido fuese premeditado, ya que el conceder inamovilidad a los "trabajadores de confianza" hubiese supuesto una pérdida considerable al poder que posee el *Presidente para nombrarlos y removerlos libremente*, (artículo 89 Constitucional Fracción II) lo que le hubiera significado perder uno de los máximos privilegios que le otorga nuestro sistema político.

La carencia de estabilidad para los trabajadores de confianza supone la subsistencia del "spolis system" o sistema de botín, sistema absolutamente superado en los países más evolucionados. Este peculiar principio de botín acarrea toda una serie de grandes inconvenientes tanto para el personal, como para la buena marcha de los asuntos del Estado. Precisamente uno de los objetivos fundamentales en la lucha por el otorgamiento de inamovilidad para estos trabajadores es evitar que los cambios políticos alteren la marcha de los asuntos públicos; aunque los dirigentes cambien, la idea debe ser conservar la estructura gubernamental intacta, de manera que sea posible proseguir con los proyectos y programas a largo plazo.

Con el sistema actual no contribuye en nada a la continuidad de las obras de gobierno, dada la omnímoda facultad del Ejecutivo en el nombramiento y remoción de cerca de 20 mil funcionarios importantes de la Federación. Urge cambiar esta situación, ya que no es posible seguir aceptando que con la llegada de un nuevo presidente y en algunos casos de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores etc; se vean afectados profundamente los derechos de una parte muy importante de los trabajadores al servicio del Estado. Esta irrupción funcional es un fenómeno político del que se reciente no quede la menor duda toda la estructura del Gobierno Federal.

Por desgracia, de sexenio en sexenio el cambio de funcionarios adquiere proporciones de desbandada, que en nada beneficia cualquier programa de Gobierno proyectado a largo plazo. Lo peor resulta que éste éxodo no tiene únicamente sentido político, jurídicamente está perfectamente fundamentado, ya que la LFTSE al hacer la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, excluye a estos últimos de todos sus derechos laborales, no pudiendo ir a la huelga, no acumulando antigüedad, y no sujetos a indemnización en caso de despido. Peor aún, una de las causales que justifican el despido es la pérdida de la confianza, esto es, una apreciación de índole subjetiva por parte del superior jerárquico.

El problema se recrudece si interpretamos lo que la LFTSE considera como un "trabajador de confianza" ni más ni menos que desde el nivel de jefe y en algunos casos de subjefe de departamento para arriba. Esto es los sesenta mil funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno. Casi todos, en definitiva.

La estabilidad en el trabajo para los funcionarios profesionales de nuestra Administración Pública debe constituir un principio de carácter permanente, porque todo funcionario que sabe que su permanencia en la Administración ya no depende del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, actuará en aplicación de su conciencia ética y para el interés general.

Es importante que junto con el reconocimiento a la estabilidad o inamovilidad, si bien resulta preciso acompañarlo fundamentalmente de estímulos adecuados que bien podrían sintetizarse de un lado en retribuciones dignas y del otro en expectativas de ascenso, esto es, en una auténtica Carrera Administrativa. En todo caso, las ventajas que se pueden obtener son notoriamente superiores a los efectos negativos que dicho reconocimiento produciría. Sobre todo si unimos a este reconocimiento, el ingreso por sistemas objetivos en la Administración Pública.

El mejor ejemplo de que el reconocimiento de esta inamovilidad o estabilidad encajaría positivamente en este colectivo de "trabajadores de confianza", es el caso de los "trabajadores de base" que gozan de este derecho y que en buen número trabajan con entusiasmo e iniciativa.

Como se ha señalado anteriormente ellos son las piezas clave que consiguen que la administración no se derrumbe y que mal que bien continúe marchando y obteniendo resultados.

Si unimos la estabilidad al hecho del ingreso en la Administración Pública por sistemas objetivos, las ventajas que se podrían obtener entonces resultan doblemente beneficiosas. Entre nosotros por ejemplo el binomio selección objetiva estabilidad actuaría como un elemento incentivador para los aspirantes, sabedores de que si bien es cierto que tendrán que superar una etapa dura de preparación de las pruebas de acceso, una vez aprobado dicho proceso selectivo ingresarán a la administración con una condición de funcionario de por vida. Incluso si acertamos a organizar una función pública democrática como lo deseamos, basada en el mérito y la capacidad, mucho del descrédito actual del colectivo funcional iría decreciendo, con apoyo de un funcionario competente y lo más importante con una clase directiva estable. Todo lo que no sea esto, es simple y llanamente no entrar en la etapa de la modernización.

Si en verdad deseamos un nuevo rostro para nuestra administración pública, es preciso insistir en que el reconocimiento de la estabilidad o inamovilidad es una condición indispensable para lograr una función pública profesionalizada. En las actuales condiciones dicha profesionalización no se ha logrado en virtud de los continuos cambios y vaivenes, lo que origina de un lado incertidumbre en la conservación del puesto de trabajo dada la llegada de personal nuevo y no experimentado y del otro por la frustración y desaliento que origina en el funcionario una ocupación periódica cuando no fugaz o meteórica.

Estas dos razones por sí solas, avalan suficientemente la propuesta del reconocimiento de la estabilidad o inamovilidad. En ese sentido, la estabilidad o inamovilidad no sólo son derechos del personal al servicio de la Administración, sino también visto desde una panorámica más amplia criterios ordenadores de una función pública racionalizada. En definitiva, revisten pues un doble carácter a favor de los servidores públicos y a favor también de la propia administración.

D. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El presidente de la Madrid, (1982-1988), éste inició sus acciones con la creación de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, cuyas acciones bien pueden considerarse como el intento más serio para la instauración del servicio civil de carrera. El propio titular del poder Ejecutivo Federal señaló en su campaña electoral... "La necesidad de dar prioridad al establecimiento de un adecuado servicio civil, que fundamentado con equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación".*

Con base por tanto, en las experiencias anteriores, se llevó a cabo una ordenación con cierto matiz militar, sustituyendo el antiguo Catálogo de Puestos que regía la estructura burocrática, por un nuevo "Catálogo General de puestos del Gobierno Federal, que define las características de cada empleo, señalando las funciones que debe desempeñar el titular y los requisitos indispensables para aspirar al cargo, pero olvidando

*DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Modernización de la Administración Pública". Consulta popular IEPES. México, 1982.P.8

el sistema para acceder a ellos, prevaleciendo en todo caso como criterios, la escolaridad y la experiencia, y no el mérito y la capacidad del aspirante.

En el pasado gobierno se reestructuran algunos de los órganos con competencia en la materia, resaltándose la creación el 28 de julio de 1983, de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; órgano creado para planear normar y sistematizar la Función Pública.

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

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

En la norma constitucional, es constante el interés, al menos teórico para afrontar la definitiva profesionalización de nuestro servicio público, pero lo cierto es que todavía estamos ante un reto permanente y todavía irresuelto, de vertebrar nuestro régimen funcional sobre principios irrenunciables, como son el del mérito, la capacidad, la neutralidad, la imparcialidad y la independencia, rechazando pues, la primicia de las

* SALINAS DE GORTARI, Carlos: "Surge el Servicio Civil de Carrera".Revista de la FSTE". México, Julio de 1983,P.8.

lealtades políticas, de las afinidades ideológicas, de los vínculos clientelares a la hora de seleccionar candidatos, fomentar la movilidad del personal o impulsar su promoción.*

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

1. LA AUSENCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA:

Uno de los grandes problemas que en la actualidad tiene planteado nuestro servicio público, es el relativo a la carrera administrativa, por un lado, en la actualidad el tema se encuentra insatisfactoriamente resuelto para el colectivo de los trabajadores de base y de otro no se regula para el de los trabajadores de confianza. En el estado actual de cosas, gana la carrera el que tiene mayor confianza o intimidad personal con el superior jerárquico. Desde el Secretario de Estado, hasta el sub-jefe o jefe del Departamento en su caso, toda la pirámide burocrática está sometida al arbitrio de los superiores. Sube el que vale, dicen promovidos y promotores, es posible, pero también es mas factible lo contrario y ello es sumamente grave.

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

A esta situación que prevalece en términos generales, a pesar de los esfuerzos realizados, en especial a inicios del sexenio del ex presidente de la Madrid, se ha llegado en virtud sin duda de razones diversas entre los trabajadores de base y los de confianza, que ha creado en el interior de nuestro servicio público, una de las más importantes es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto humana como profesional.

* HARO BELCHEZ, Guillermo. "La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional" IAPEM.México,1991 p.67

Como ya se ha dicho, el trabajador de confianza no tiene carrera administrativa delante de sí, en tanto que las posibilidades de promoción para los de base se clausuran en unos escalones que coinciden, en general, con el rango de jefe de oficina, un cargo bastante bajo en la pirámide burocrática.

El *escalafón funcional* tenía como objetivo permitir el movimiento ascendente del servidor público entre puestos afines dentro de la misma rama ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria, en tanto que la finalidad de la intercomunicación es el de realizar los movimientos de promoción, permitiendo a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo, por medio de la capacitación.

Dicho en otros términos escalafonario funcional significa, que los puestos están previamente escalafonados como ruta de ascenso burocrático.

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

En tanto no se implante la carrera administrativa con carácter general en nuestra administración pública, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cual, con arreglo a sus propios méritos y capacidades, puede aspirar a ocupar mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico.

2. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE CARRERA.

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

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

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

Podemos afirmar que la Administración Pública Federal Mexicana no tiene estructurado un sistema de carrera para los funcionarios. Existen normas para los "trabajadores de base", pero su planteamiento y desarrollo nunca han llegado a alcanzar los fines propuestos.

Esta situación ha producido una desprofesionalización irreparable, tanto o más grave que la libre designación. La conjunción de ambas ha creado unos ámbitos de arbitrariedad, muy difíciles de atajar, cuyo resultado ha sido que cualquiera puede ocupar cualquier puesto, sin suficientes garantías de rigor profesional.*

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

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

*HARO BELCHEZ, Guillermo. "La función Pública en el proceso de Modernización Nacional". IAPEM México, 1991. p. 106

Que importante sería conocer los resultados de los estudios, que sin duda tienen que existir, sobre ausentismo, motivación, factores de satisfacción-insatisfacción, para ratificar todo lo anterior.

La ausencia por tanto de estímulos y alicientes para convertir el Servicio Público en una profesión producen en unos casos una desmoralización grave, y en otros un oportunismo desafortunado.

3. LA CARRERA ADMINISTRATIVA:

El sistema para seleccionar a los aspirantes a ingresar en la administración pública, se encuentran basados fundamentalmente en criterios subjetivos, como el favoritismo, la amistad o la lealtad.

Hay incongruencia en el sistema de análisis de puestos, como la existencia de sistemas escalafonarios deficientes han representado obstáculos tremendos para la buena marcha de la administración de personal.

Hace falta la regulación para los trabajadores de confianza, dada su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 8). Se puede decir entonces que "a la existencia de estos obstáculos ha antecedido una falla estructural en el origen mismo".* Circunstancia u olvido que entre tanto deja fuera de las previsiones legales sobre la materia a un número importante del colectivo funcional que ocupa los mandos intermedios y superiores de nuestra Administración Pública.

En cuanto a esta normativa legal que regula los procedimientos de promoción para los trabajadores de base, se puede decir que no se lleva a cabo en la práctica, con lo que subsisten todavía numerosos y continuos casos de favoritismos, compadrazgos e influyentismos políticos.

A pesar de los años que han transcurrido desde su promulgación de la Ley Federal

*HARO BELCHEZ, Guillermo. "La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional" IAPEM.México,1991 p.128.

de Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de base no han ganado prácticamente nada, con todo y una ley que los regule.

Citaré un ejemplo de estos casos, la ley exige que las promociones se hagan por medio de exámenes. No obstante, no se ha establecido ningún método para tales exámenes. Cuando ocurre una vacante en el mejor de los casos, el Jefe de la Oficina correspondiente debe inventar una prueba de la clase que guste, subjetiva, u objetiva, y someter a ella a los candidatos a la promoción.

La vacante es ocupada por quien obtenga mayor puntuación en el examen. Sin embargo, estas pruebas realmente no se celebran y cuando ocasionalmente se llevan a cabo ningún concursante las resuelve de modo que justifique su ascenso.

La vacante debe cubrirse y sólo los trabajadores de la jerarquía inmediata inferior son elegibles, los representantes sindicales no ceden y exigen que la persona que obtuvo la mejor calificación ocupe el puesto, a pesar de su impreparación, incluso la ley permite que se hagan nombramientos internos, para cubrir vacantes por períodos menores de 6 meses sin atender a la jerarquía del empleo.

Los sindicatos no tienen control sobre los nombramientos originales que recaen sobre las más bajas plazas básicas de la lista de empleos. En consecuencia estas plazas se cubren a voluntad por los jefes de sección o de oficina sin atender examen alguno. Se observa que la discrecionalidad está legitimada.

En la mayor parte de los países desarrollados se establece por norma general que los puestos de trabajo adscritos a funcionarios deberán proveerse por el procedimiento de concurso.

En México sucede lo contrario, ya que el sistema normal de provisión de puestos de trabajo lo constituye la libre designación y la excepcionalidad del concurso limitado expresamente para los trabajadores de base.

Si los mecanismos escalafonarios no funcionan o se distorcionan a la hora de su aplicación, malamente puede existir una carrera administrativa.

Dada la carencia de una carrera administrativa en la que para ascender se valoren los méritos de los aspirantes, lo que prevalece en definitiva es la decisión personal de los de arriba. Ello repercute necesariamente en la carencia de un ambiente de superación en nuestra administración.

Existen avances considerables, sin embargo éstos no han sido lo suficientemente innovadores y globales como para sostener las bases de una administración pública profesionalizada.

Nos acercamos al siglo XXI y en cuanto a la carrera administrativa las cosas siguen en su antiguo sitio y este inmovilismo resulta inadmisibles, ante la globalización de mercados, se requiere decisión política para comprometerse con la sociedad y mejorar su administración pública, es verdad que existen cuarenta millones de mexicanos en la extrema pobreza, pero por esta difícil situación se requiere que se contrate a empleados y profesionistas con una auténtica vocación de servicio, se les reconozcan sus méritos y se les incentive para que realicen su trabajo con eficiencia y amabilidad.

4. LA NECESIDAD DE SU REFORMA

El cambio es una constante en la evolución de la sociedad. Los procesos de transformación son permanentes, para nadie es desconocido que, en el tránsito al siguiente siglo, se viven nuevos esquemas de relaciones económicas entre las Naciones y dentro de ellas, por renovados compromisos de participación entre sociedad y gobierno.

México adoptó en estos últimos seis años, por un cambio sustancial en todos los ordenes de su vida social, económica y política.

Para que la sociedad mexicana progrese y logre mejores niveles de vida, es necesario que los servidores públicos desempeñen sus actividades de manera excelente, para que el sector productivo y en general la sociedad se vea beneficiada, con los buenos servicios de la administración pública. Para ello es necesaria una reforma en la carrera administrativa que beneficie a cada uno de los miembros, de la administración pública federal, también a la administración pública estatal y municipal.

A continuación algunos puntos que me parecen importantes de tomar en cuenta para su reforma:

1o. Reconocer que el Servicio Público, no es un problema de los funcionarios sino de los ciudadanos. Quiero decir con esto, que en los años venideros, de lo que se trata no es de arreglar a los servidores públicos cuestión por lo demás inaplazable, sino de atender a los ciudadanos.

Los programas de la carrera administrativa, deben hacerse pensando en los destinatarios de la actuación administrativa y no sólo en sus agentes, aunque sin olvidar tampoco que quienes sirven en la administración, son seres humanos y ciudadanos con derechos propios.

2o. Si la burocracia pública está inserta en la administración pública, la administración pública está inserta en el sistema social. En consecuencia, resulta imprescindible abordar estos temas desde una perspectiva social. Por que de no hacerlo así, la administración y los funcionarios constituirán un mundo aparte, viviendo de la sociedad y no para la sociedad.

3o. Es indispensable que el servicio público, se adapte al entorno social y a sus exigencias, ya que de no hacerlo opera como una doble carga social; por lo que no hace y por lo que no deja hacer a los demás.

En este sentido el servicio público Mexicano, tiene que adaptarse a las nuevas exigencias sociales que cada día crecen, a la mentalidad democrática que tendrá que imponerse, a los nuevos postulados del artículo 115 Constitucional y en fin, a las consecuencias de la futura proyección de México en el concierto internacional.

4o. Es importante acabar también en el futuro, con la diversidad legislativa actual relativa a los servidores públicos. El tratamiento del servicio pasa por ser hoy uno de los grandes temas que más preocupan a los gobiernos modernos de cualquier país en vías de desarrollo. En nuestro caso, los servidores públicos constituyen un contingente lo

suficientemente amplio en el orden cuantitativo y lo suficientemente representativo en el orden cualitativo, como para merecer en los próximos años una atención especial por parte de los poderes públicos, hasta hoy indiferentes a la evolución de la sociedad en este campo. En definitiva en los próximos años, será indispensable contar con un dispositivo burocrático homogéneo que responda a las exigencias de eficiencia, dedicación y ejemplaridad propia de los países desarrollados. Se debe tender a alcanzar el objetivo de estructurar un servicio público homogéneo, ágil, compacto y sin diferencias entre los diversos colectivos que lo integran.

5o Sería muy recomendable despejar de la misma manera la confusión existente entre los diversos regímenes de personal. En algunos casos será mejor contar con funcionarios, y en algunos otros con trabajadores, pero lo que ya resulta inadmisibles, es seguir barajándolos en las mismas funciones aunque con distinto régimen jurídico e irritantes desigualdades (como por ejemplo el reconocimiento de la estabilidad). En el futuro marcharemos hacia una homologación social y profesional tanto del personal público, como del privado, de manera que ambos deberán estar presentes en la comunidad política mexicana sin más diferencias que las típicamente exigidas y reclamadas por el régimen legal de uno y otro.

6o. La evolución de la administración pública de México tiene que pasar también por la profesionalización del servidor público, meta a que se debe llegar arrancando de la mejora y adaptación de los cauces de acceso al servicio público. Lo esencial por tanto, frente al futuro, es que la Administración Pública esté abierta a todos los ciudadanos, mostrándose accesibles para los que reúnan mejores cualidades y presenten los más decisivos méritos. La democratización futura del Servicio Público Mexicano, ha de basarse por tanto en dos principios fundamentales, que no son otros sino el de la igualdad y el del mérito.

7o. El camino evolutivo de la administración pública ha de pasar también por el impulso de una adecuada promoción que permita el ascenso y el éxito profesional de los funcionarios más capacitados y mejor preparados.

De igual modo en la administración pública del futuro, debe estar presente la idea de la movilización intersecretarial de todos los funcionarios, entendiendo por ésta, el fácil tránsito de los servidores públicos de una Secretaría a otras. Sin olvidar tampoco la idea de la movilidad interadministrativa de los mismos, que permita en determinadas condiciones que los funcionarios puedan pasar no solo de una secretaría a otra, sino también de una administración a otra.

8o. Es vital establecer un régimen inteligible y justo de retribuciones por que en la actualidad la regulación de las mismas es discrecional, variable y confuso; y no es muy justo, porque no se tienen nunca en cuenta los debidos parámetros de la posición y función relativa del funcionario dentro de la administración ni de su comparación con los equivalentes de las empresas privadas. Las diferencias normalmente en contra de los funcionarios, son sencillamente escandalosas. Si en verdad queremos diseñar una administración pública moderna, resulta importantísimo tener un colectivo funcional satisfactoriamente retribuido.

9o. Es importante que en las Universidades Públicas a la currícula se agregue una materia sobre la Administración Pública, tomando en cuenta que los futuros profesionistas pueden estar tanto en el sector privado como en el público, es importante, ya que en cualquier sector siempre hay una correlación con la administración pública.

10. Consolidar una cultura administrativa entre la burocracia que propicie la eficiencia, calidad y productividad, en la gestión de las instituciones gubernamentales.

11. Los Institutos de Administración Pública tanto Federal como los Estatales, deben coordinarse para cumplir con su gran labor que es la de apoyar en la profesionalización de los servidores públicos.

CAPITULO V

V. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS:

En este capítulo V, me permití incluir el análisis de la responsabilidad de los Servidores Públicos, por la importancia que reviste este tema.

En el período del ex presidente Miguel de la Madrid, una de sus metas era llevar a cabo la Renovación Moral de la Sociedad y en respuesta a una demanda del pueblo de México, por este motivo el 29 de diciembre de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para combatir actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción de los Servidores Públicos. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre del mismo año (1982).

"El día 24 de julio de 1994, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dió a conocer públicamente, que en este sexenio ha sancionado a 75 mil burócratas mexicanos por corrupción y mal desempeño de su función como servidores públicos. La Contraloría ha aplicado sanciones, que incluyen llamadas de atención, amonestaciones, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas por más de 150 millones de dólares de acuerdo con la Ley de Responsabilidades Públicas".*

Por lo comentado anteriormente, es por lo que incluí en mi tesis esta investigación, el propósito del presidente fué bueno, es casi imposible acabar con la corrupción en nuestro País, es como querer quitar del desierto las arenas del Sahara. Al ingresar al Servicio Público, los servidores públicos adquieren una grave responsabilidad, no solo con quien los designó sino sobre todo con la ciudadanía que es a quien finalmente se deben.

El ámbito de actuación del aparato del Estado y las responsabilidades que debe enfrentar en el orden social, económico y político; la magnitud de los recursos públicos que tiene bajo su cuidado; la amplitud e impacto de los programas prioritarios, la

* Informe que la SECOGEF, entregó al Poder Legislativo Periódico "El Norte" de Monterrey, N.L., publicado el día 24 de Julio de 1994 en la Sección Internacional.

incorporación de nueva y avanzada tecnología en sus procesos y sistemas; la profunda descentralización llevada a cabo en su operación, así como la importancia de los crecientes vínculos y acciones derivados de la relación internacional; representan algunas características del cambio cualitativo en el quehacer del gobierno, que muestra la trascendencia que día a día cobra el control público.

El reto es asegurar la eficiencia, eficacia, racionalidad y transparencia en todos estos frentes de acción.

La Contraloría Social es un instrumento de control moderno, con un enfoque eminentemente preventivo que ha sido establecido e impulsado por el gobierno federal a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Tiene la finalidad de promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos.

La esencia de esta nueva expresión de control social es congruente con la política establecida por el Plan Nacional de Desarrollo, que establece la necesidad de alentar mecanismos para que la sociedad exprese y se manifieste así de los medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan con los propósitos que la sociedad ha establecido.

Una característica esencial de la Contraloría Social es la corresponsabilidad. "Esta representa el alejamiento del ejercicio de la autoridad, cuyo propósito es estimular la iniciativa y capacidad de la sociedad para decidir, actuar y proponer lo que mas conviene para su bienestar y desarrollo".*

Corresponsabilidad significa respeto mutuo, colaboración y participación en los

*VAZQUEZ CANO, Luis Ignacio."La Administración Pública Contemporánea en México". Sria. de la Contraloría General de la Federación. Fondo de C. Económica, México,1993.p.194.

objetivos comunes, así como espacios más amplios para que la interacción del gobierno con la ciudadanía se encauce en el contexto de una relación constructiva y de beneficio mutuo.

Por ello, la Contraloría Social es una instancia y un canal de comunicación y vinculación corresponsable con los sectores de la población, que privilegian su intervención como una forma de coadyuvar con la autoridad a la fiscalización del desempeño gubernamental. El ciudadano asume así el papel de verdadero auditor social, en defensa de sus legítimos intereses y de los del grupo social o comunidad al que pertenece, frente a los actos de gobierno.

A. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.

La particular situación que presentan los servidores públicos, los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio del Servicio Público, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza. Cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen desempeño de los asuntos, dan lugar a responsabilidad política.

1.- Responsabilidad penal:

Conforme a la Fracción 11 del artículo 109 Constitucional "La comisión de delitos que por parte de cualquier servidor público será *perseguida y sancionada* en los términos de la *legislación penal*", por lo que en el Capítulo X del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212, dispone en su parte final que "se impondrá las mismas sanciones previstas

para los delitos de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Los delitos referidos son:

1. Ejercicio indebido del servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.
4. Uso indebido de funciones.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio abusivo de funciones.
8. Tráfico de influencia.
9. Cohecho.
10. Peculado.
11. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada en forma indebida fuero, puesto que de acuerdo con la Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 Constitucional, cuando cometen delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección son:

Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano de gobierno del Distrito Federal el Procurador de la República y el Procurador del Distrito Federal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

La Sección Instructora procurará establecer:

- a) La subsistencia del fuero constitucional
- b) La existencia del delito y,
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de la responsabilidad política y administrativa.

2. Responsabilidad Civil.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y se encuentra su base constitucional en los artículos 1o., 12, 14 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público. Cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

3. Responsabilidad Política.

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, "se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110, son "los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador del Distrito Federal, los magistrados del Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes que son:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determine el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8o. de la propia Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

4. Responsabilidad Administrativa.

En los términos de la Fracción III del artículo 109 Constitucional "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten

la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio del Servicio Público se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El paso fundamental para su desarrollo, fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y, su consecuente sanción. Además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa. Con base en leyes y procedimientos administrativos.

B. VALORES DE LA FUNCION PUBLICA

El cumplimiento de las prestaciones materiales a que están obligados los trabajadores del Estado se rige por las normas de carácter laboral, con base en las cuales se califica su ejecución, en tanto que la valoración de su actuación como participantes del poder del Estado se califica en relación a principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública.

En el sistema jurídico mexicano estos principios se encuentran plasmados en la Constitución Política, la cual en sus artículos 109, fracción III y 113 establece que el

desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio de la función pública deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En la iniciativa de reforma al Título IV de la Constitución Federal se plantearon como principios los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y el Congreso Federal eliminó el de economía, y cambió el de honestidad por honradez y el de eficacia por eficiencia.

Aunque el dictamen emitido por la Cámara de Senadores el 14 de diciembre de 1982 no explica la razón de este cambio, pues solamente se manifiesta en favor de la vigencia de los cinco valores aprobados, debemos reconocer lo atinado de la modificación, ya que el valor "economía" sólo debe imputarse a los resultados, no a la actuación en sí, tal como se precisa en el tercer párrafo del artículo 134 de la propia Constitución. De igual manera se explica el cambio del término "eficacia" por "eficiencia", ya que la eficacia es un concepto relativo a los resultados de una gestión, no a la forma de su manifestación. Finalmente, el término "honestidad" resulta apropiado respecto del comportamiento de las personas en general, y no en una función particular, para el cual se aplica el de "honradez".*

Sin embargo, la sola enunciación de estos valores no es suficiente para el establecimiento del status del servidor público, ya que como principios éticos estarían sujetos a la valoración de la autoridad administrativa, que subjetivamente determinaría, según su criterio, cuando una conducta los violara, faltando al principio de certeza jurídica que es indispensable en las relaciones públicas, por lo que la propia Constitución estableció en el artículo 113 que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones, a fin de salvaguardar esos valores, que a continuación analizaremos.

1. Legalidad:

Independiente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y

*DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública". INAP. México, 1990 p.70

16 constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

2. Honradez:

Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los funcionarios. Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

3. Lealtad:

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos, o de sectas se es leal con la Institución Pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.

4. Imparcialidad:

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales. Nuestra constitución establece este principio en diferentes disposiciones, como sus artículos, 1,12,13,134, por ejemplo limitando privilegios de cualquier

naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

5. Eficiencia:

Finalmente, se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población. Por tanto todo servidor público, en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionaron, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio del servicio público.

C. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS.

La existencia del Estado de Derecho implica que la actuación de la administración deba desarrollarse, necesariamente, bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones públicas subjetivas.

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, la sanción es "... la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado" * a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y *reprimir las conductas contrarias al mandato legal*. El fin que se persigue con la imposición de sanciones es:

a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

*GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Mexico, Editorial porrua, 1974, pág.294

b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

Es conveniente aclarar que dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción que presente el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones tienen características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de la función pública, a diferencia del estado general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, por lo que la violación a un mandato general, lo hace acreedor a una sanción policial.

Por su parte las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones a la disciplina en el servicio público se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica. De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

CARACTERÍSTICAS:

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus propios elementos, contenidos y fines.

En primer término, este tipo de sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo de la sanción y el órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan en el ejercicio de la función pública.

1. Apercibimiento y Amonestación:

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos establece en sus fracciones I y II el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, como sanciones por la comisión de faltas administrativas.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida; es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho.

De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento: a) Es una llamada de atención; b) A quien ha incurrido en falta ; c) Para que no vuelva a incurrir en ella.

La amonestación es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

2. La Suspensión:

En diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios. Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Por tanto, aunque ambas, suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción la suspensión lisa y llana, de tres días a tres meses, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo.

La aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias, independientemente de las razones anteriores, se deriva de lo siguiente:

1o. Los artículos 64 y 65 de la ley establecen el procedimiento para la aplicación de las sanciones (todas) comprendidas en el artículo 53 que deberán seguir la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de las dependencias, sin que se haga remisión a otras leyes.

2o. Por la propia naturaleza de acto administrativo que tienen las resoluciones en las que se imponen las sanciones, quedan sujetas a impugnación mediante recurso administrativo o juicio de nulidad, en los términos de los artículos 70,71 y 73 de la ley de la materia.

3. Destitución del Puesto:

De las sanciones disciplinarias que preve el artículo 53 de la ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Esta controversia se ha generado fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en las que se establece que "... la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico..." y que "La Secretaría promoverá los procedimientos... demandando la destitución del servidor público responsable..." que por su redacción, al igual que en el caso da sanción de suspensión, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional en los términos de los artículos 109 fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

La Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades "...los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como: sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses...", y que la Secretaría de la Controlaría General de la Federación es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas, y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la "... destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República...".

4. Sanción Económica:

En los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el

infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Otro de los aspectos de la sanción económica, que es necesario considerar, es el relativo a su contenido, ya que ello tiene grandes implicaciones que repercuten en otras leyes, vigentes con anterioridad a la reforma al Título IV constitucional y a su ley reglamentaria.

Normalmente se ha considerado que la sanción económica sólo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos, como son la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, que regulan el fincamiento de pliegos de responsabilidades, los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

Sin embargo, al establecerse el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la reforma al Título IV de la Constitución, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a partir de enero de 1983, las disposiciones que establecían el fincamiento del pliego definitivos de responsabilidades quedaron derogados, por mandato del Artículo Primero Transitorio de este último ordenamiento.

5. Inhabilitación temporal:

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título IV de la Constitución Federal tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevee el artículo 113 Constitucional se encuentra reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en los términos del artículo 53, cuando haya existido el elemento económica será de seis meses a tres años, si no excede de cien veces el salario mínimo mensual del D.F., y de tres a diez años si rebasa esa cantidad. La imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá aplicarla en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, que es la aplicable puesto que de otra

manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

D. LA FACULTAD SANCIONADORA.

Como ha quedado precisado, la facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración.

SUPERIOR JERARQUICO:

La imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

Así tenemos que la propia *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* señala en su artículo 51 que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo...", y que "Lo propio harán conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión".

En los términos de los diferentes artículos que integran el título tercero de la ley de la materia, la competencia del superior jerárquico para imponer las sanciones administrativas o sanciones disciplinarias, como se les denomina en los artículos 57 y 64 de la propia ley, abarca, como regla general, todas las enumeradas en el artículo 53, con las excepciones que la propia ley establece.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada como "...autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias", para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, en su fracción XVII, la facultad "Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere "la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal", sin que ello implique superior sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme a la legislación vigente, esta Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública Federal, por lo que en los términos de la fracción XVIII del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su titular ejerce sus funciones de superior jerárquico en el orden interno y de acuerdo a la fracción XVII transcrita, realiza funciones de globalizadora del control, sólo es una autoridad normativa con facultades sancionadoras por excepción.

EXTINCION DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA.

El ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la ley declara extinguido su derecho. La extinción de esta facultad constituye la prescripción, regulada en el artículo 78 de la ley, en dos fracciones diferenciadas en razón del elemento económico de la infracción.

El numeral de referencia dispone que la facultad del superior jerárquico o de la Secretaría, para sancionar a los infractores, prescribirá en tres meses si la responsabilidad no es estimable en dinero o si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de 10

veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y en tres años en los demás casos, plazos que empiezan a correr el día siguiente a la realización de los hechos ilícitos o a su cesación en caso de infracciones continuas.

Esta disposición plantea el problema de que el plazo para el ejercicio de la facultad disciplinaria se establece solamente en razón de la cuantía de la infracción, sin considerar otros elementos significativos que puedan determinar la gravedad del ilícito, aunque no tengan un contenido económico, y, sin embargo, de acuerdo con la fracción primera del artículo 78 de la ley, la imposición de la sanción deberá realizarse dentro de los tres meses siguientes a la realización de la infracción.

E. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

La imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, deben ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacía falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó, en los términos de su artículo 49 "procedimientos disciplinario". Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, lo cual es explicable debido a que en la legislación mexicana existen los ordenamientos especializados en esta materia, que son aplicables supletoriamente.

INVESTIGACION:

La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de la dependencia en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que en términos de diferentes fracciones del

artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

INSTRUCCION:

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 64 de la propia ley.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor. Esta frase se inicia con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que se pueda prepararla debidamente.

DECISION :

Integrado el expediente con todos los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión. Según lo dispone la fracción II del artículo 64 de la ley, la resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de tres días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarse dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

EJECUCION :

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, a la que hacemos referencia en el punto anterior, ya que la emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que 'Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se

produce por la participación de conocimientos al interesado, a través de la notificación".* En los términos del artículo 75 de la ley, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica.

MEDIOS DE DEFENSA:

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias.

Aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se sucite "Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

El derecho disciplinario de la función pública prevee dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación

El trámite del recurso administrativo se encuentra regulado en el artículo 71 de la ley, del cual destacan los siguientes aspectos.

Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.

Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción.

*DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Pública" INAP.México 1990.p.146

El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

Se establecen como plazos; cinco días para el desahogo de las pruebas admitidas y tres días para emitir la resolución correspondiente, a partir del desahogo de las pruebas.

El Derecho Disciplinario del Servicio Público es una rama del Derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativos a la disciplina en el ejercicio del servicio público, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y los procedimientos para su aplicación e impugnación.

Si se implanta en México, el servicio civil de carrera, y se selecciona a sus servidores públicos a personas íntegras, y que ingresen mediante exámenes de oposición, y ya no se premian las lealtades con un puesto público, poco a poco se ira eliminando el mal comportamiento de muchos burócratas, ya que lo intrínseco de las funciones del Gobierno deben ser servir con honestidad y eficiencia a los ciudadanos.

CAPITULO VI

VI. LA GLOBALIZACION DE MERCADOS Y LA CALIDAD EN EL SERVICIO.

Con la llegada del próximo siglo el mundo ha cambiado de manera muy acelerada y las modificaciones restantes por venir resultan por ahora insospechadas. La revolución de las comunicaciones y de la información han propiciado de una parte, que la comunidad internacional se haya empequeñecido y de la otra, que los países, hayan entrelazado sus asuntos políticos y económicos que les son comunes, mientras aumenta la demanda por la atención recíproca y la cooperación internacionales.

Algunos principios de las reglas internacionales como la autodeterminación de los pueblos, considerado como dogma, han sufrido modificaciones conceptuales de gran envergadura.

Los nuevos tiempos han dejado de ser los del nuevo orden mundial para convertirse en los de un nuevo desorden mundial. Esta concepción del desorden deriva de la falta de equilibrio de las fuerzas internacionales por el término de la guerra fría y por el derrumbe de la Unión Soviética, que han propiciado inestabilidad regional y el resurgimiento de formas de racismo en los Estados Unidos y en algunos países desarrollados de Europa. Existe desconcierto por la falta de nuevas reglas.*

Así como se ha internacionalizado la economía, también ha ocurrido este fenómeno en la educación y la política, más no en la Administración Pública, donde se requiere en la práctica un servicio civil plural (que los miembros pertenezcan a diferentes partidos o a ninguno) y eficiente consciente de la reforma del Estado. La influencia creciente de la sociedad civil tendrá sus efectos sobre la educación y las exigencias sobre buenos servicios públicos acordes con los tiempos modernos, por esta razón es importante la mística de los servidores públicos ante su noble labor, para que nuestro país, ocupe un buen lugar en el concierto de las naciones.

Modernizar la economía nacional requiere como condición fundamental contar

* MELGAR ADALID, Mario. "Educación Superior Propuesta de Modernización". Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición México, 1994. p. 195.

con un sector público, que brinde servicios de calidad y capaz de proveer la infraestructura económica y social necesaria para el desarrollo del país.

A. LA APERTURA COMERCIAL Y LA DESREGULACION EN MEXICO.

Dos aspectos destacan en la reforma microeconómica. Por una parte, la privatización que es un proceso de transferencia de propiedad hacia el sector privado y que favorece la toma de decisiones desde una racionalidad de mercado.

En segundo lugar; la desregulación de las actividades económicas, factor clave de la reforma a nivel microeconómico.

1). Privatización.

Implica transferencia de la propiedad mientras que la desregulación busca la liberación de las fuerzas competitivas. La propiedad pública no necesariamente implica monopolio, ni la propiedad privada es una garantía de competencia. Así estructura de propiedad y regulación deben ser consistentes en el logro de los objetivos a nivel microeconómico.

La reforma microeconómica en México ha tenido como eje estos principios. "El reconocimiento de que la propiedad pública suele conducir a una asignación de recursos ineficiente, debido a que los tomadores de decisiones enfrentan una estructura de incentivos inadecuada"*, además de que poseen una restricción presupuestaria blanda, provocando que el esfuerzo por ser más eficientes no sea tan grande como debiera.

2). Importancia de la Regulación:

El primer objetivo, la maximización de la competencia potencial, implica hacer que los mercados sean más disputables.

Un mercado es más disputable cuando la regulación permite que las amenazas de

*LEVY A., Santiago. "La Administración Pública Contemporánea en México" Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 118 a 120 .

entrada de competidores potenciales sean creíbles para los productores. Esto los obliga a comportarse en forma eficiente y de acuerdo con las preferencias de los consumidores.

La regulación debe, por tanto, eliminar barreras a la entrada y a la salida de los mercados, liberando así la competencia potencial y conduciendo a un mayor nivel de eficiencia.

La regulación debe estar enfocada a otorgar seguridad jurídica. Esto implica que las reglas sean claras y permanentes, reducir costos de transacción e información para la toma de decisiones y permitir una amplia gama de opciones para la selección tecnológica.

3). Tecnología:

La evidencia en los países desarrollados muestra que la principal fuente de crecimiento en el largo plazo es la innovación tecnológica, que favorece incrementos sostenidos de productividad. La regulación debe promover la innovación tecnológica. Esto implica otorgar seguridad jurídica a la propiedad intelectual y favorecer la explotación adecuada de patentes.

4). La Desregulación:

A partir de 1989, se inició en México un ambicioso programa de desregulación de la actividad económica.

La desregulación debe efectuarse tanto en el mercado de bienes y servicios como en el mercado de factores. En México se ha trabajado en ambos frentes.

La desregulación de los servicios financieros puesta en marcha por la Secretaría de Hacienda y las reformas al régimen de tenencia de la tierra ejecutado por la Secretaría de Agricultura son ejemplos de la desregulación del mercado de factores.

En el caso del mercado de bienes y servicios, se ha incluido tanto a bienes comerciables como no comerciables, desde el mercado de semillas hasta el transporte, como bienes de servicios ofrecidos por el sector público y por el sector privado en el

primer caso se encuentra la generación de energía eléctrica y en el segundo la minería, entre otros.

Por otra parte, podemos distinguir dos grandes etapas de la desregulación: La primera, enfocada a mercados específicos como los mencionados anteriormente; La segunda, enfocada a crear las condiciones microeconómica adecuadas para el incremento de la eficiencia y la reducción de costos, en todos los mercados.

El programa de desregulación abarcó lo siguiente:

Autotransporte de carga, servicios portuarios, energía eléctrica, metrología y normalización, turismo, regulación sanitaria y fitopecuaría, la ley de sociedades mercantiles, protección al consumidor, ley de cinematografía, ley de correduría pública, ley federal de competencia económica.

Como podemos observar el proceso de apertura comercial ha significado un replanteamiento estructural de la estrategia de crecimiento.

México ha pasado de ser una economía prácticamente cerrada a una de las economías más abiertas del mundo.

Es por esta razón, por lo que considero que no se puede ya postergar el inicio de una verdadera carrera en el servicio público, ya que al contar los administradores públicos con seguridad en su empleo y acceso al escalafón por capacidad y méritos y no por compadrazgos o amiguismos, toda la administración pública funcionaría en forma excelente, como anhelamos los mexicanos.

B. LA CALIDAD PARA LOGRAR MAYOR PRODUCTIVIDAD EN LOS SERVICIOS .

La firma de un tratado de Libre Comercio, no responde unicamente a las necesidades internas que tenía el país, para asegurar su nuevo modelo de desarrollo. En las ultimas dos décadas se había venido experimentando transformaciones a nivel internacional que incidirían de manera definitiva en las economías de las naciones.

Los procesos productivos en el mundo habían cambiado y México, se habla quedado atrás. Se necesitaba, de manera cada vez más urgente, un nuevo enfoque para resolver los problemas básicos del país, la necesidad de crecimiento y de mayores niveles de ingreso y de bienestar para los mexicanos.

Las grandes diferencias en el desarrollo de los diversos países del mundo en los últimos veinte años se deben a una serie de cambios fundamentales en la manera de producir bienes a lo largo y ancho del mundo. Lo que cambió fue el concepto de producción, que dejó de ser nacional para convertirse en un proceso global*. De ahí el término de globalización.

La economía mundial es cada vez menos la suma de economías individuales para convertirse en una economía integrada a nivel internacional, donde cada parte depende de las demás. Las naciones que han adoptado esta nueva manera de concebir el desarrollo y por lo tanto, de producir y de relacionarse con el resto de los países han sido las más exitosas del mundo.

El estado Mexicano, en su calidad de prestador de los servicios esenciales que requiere la vida comunitaria, de regulador de la actividad social y económica y de representante de la sociedad misma, es enorme la cantidad de contactos que la autoridad gubernamental mantiene con la ciudadanía.

Esa relación se encuentra establecida, delimitada y regulada por un amplio marco legal que va desde normas básicas constitucionales, hasta disposiciones de carácter administrativas que atienden el detalle. Sin embargo, es innegable que, en múltiples ocasiones, esa normatividad se ve rebasada por la dinámica del cambio en las necesidades y requerimientos de la sociedad.

Por esto es muy importante dentro de la reestructuración burocrática el arraigo en el servicio público, para que pueda brindar servicios de calidad que redunden en la productividad de los sectores tanto público como privado.

*RUBIO, Luis. "¿Cómo va a Afectar a México el Tratado de Libre Comercio?" .Fondo de Cultura Económica.México,1992.p.20

1) . El Enfoque del Control Total de Calidad.

En épocas recientes se ha oído hablar de la calidad como la panacea para todos los problemas que aquejan a la administración tanto pública como privada, brevemente mostraré en que se puede ayudar a la implantación de un sistema de calidad.

El concepto de calidad implica comparación y por lo mismo se tratará de ser el mejor prestador de servicios.

"Si analizamos los sistemas de administración bajo los cuales se han prestado los servicios públicos hasta ahora, podemos identificar tres formas:

a) Por Administración Directa.

b) Por Colaboración.

c) Por concesión.

Lo importante al ofrecer algún servicio público es que el mismo, se preste eficientemente, de manera que implique responsabilidad por la parte que brinde el mismo".*

El usuario percibirá si la administración pública posee calidad mediante la atención que recibe. Otro factor que tomará en cuenta será el tiempo en el que recibe el servicio, es decir, si se le hace razonable o muy tardado. Estos son algunos de los aspectos, entre otros, que los usuarios toman en cuenta para comparar a las diversas organizaciones prestadoras de servicios.

Las Direcciones de Recursos Humanos, deberán conjuntar esfuerzos para orientarlos en forma ordenada hacia el logro de la calidad.

Para lograr lo anterior, se requerirá definitivamente de un cambio total en las

*ELIZONDO IGLESIAS, Hernán."Tesis sobre la Calidad como Clave para el Mejoramiento de los Servicios Municipales" Monterrey, N. L. 1994.p.55.

actitudes y conductas del personal que forma parte de la Administración Pública. Sin embargo, este cambio no podrá darse si la administración pública no lo inicia y le dá la debida promoción, pues no es una tarea fácil cambiar a cada uno de los empleados.

Augusto Pozo Pino, comenta que este cambio sucede en los empleados, generalmente surgen las siguientes actitudes, señal de que el cambio se está dando.

- Los empleados no se enfurecen ni gritan.
- No pelean con los usuarios, pues saben que para ellos laboran.
- El personal sabe escuchar primero, antes de dar órdenes.
- El control se realiza durante el proceso ; así ya no es necesaria la inspección final.
- Ya no se cometen los mismos errores.

Hay que recalcar que para lograr esto, primeramente deberá estar involucradas las secretarías de Estado, sin estas no habrá forma posible de alcanzar un cambio verdadero.

Después de tener un cambio en el personal público, se mantendrá el espíritu de ser cada día más competitivo. Esto solo se conseguirá diseñando un sistema que asegure que los empleados hagan lo necesario para llegar a tener la satisfacción de los usuarios en relación a la calidad, mediante una confianza apropiada en que un servicio tendrá una larga duración y con buena calidad.

A este sistema se le llama aseguramiento o garantía de la calidad y dependerá de la guía que la administración le quiera dar; es decir; la administración organizará sus recursos para lograr este objetivo.

Japón comenzó la Garantía de Calidad haciendo una buena inspección, pero pronto abandonó esta modalidad, sin embargo, en Occidente muchos siguen pensando que inspección equivale a garantía.

Lo más importante de la garantía es lograr que los errores no vuelvan a repetirse, pero esto sólo se alcanza con esfuerzo y estudiando los errores del pasado para aprender de ellos.

"En la industria de Servicios, Garantía de Calidad significa asegurar la calidad de los servicios prestados".*

El concepto de "control" ha estado vinculado a los términos de inspección y verificación, esto se entiende como mantener el estado actual y mejorarlo.

Kaoru Ishikawa, implementó un método, el que ayuda en las actividades cotidianas y de esta forma generar la mejora continua:

- Planear: a) Definir un objetivo.
- b) Escoger los métodos que se utilizarán para mejorar dicho objetivo.
- Hacer c) Dar educación y entrenamiento.
- d) Realizar el trabajo.
- Verificar e) Verificar resultados
- Actuar f) Empezar las acciones correctivas.

Si se inicia el Programa de calidad total dentro de la administración pública sólo tendrá éxito si se logra que las diferentes dependencias que componen la administración pública, lleguen a trabajar juntas en todas las acciones encaminadas a satisfacer al usuario del servicio.

Al estructurar y mantener un sistema de Control Total de calidad es importante

* ISHIKAWA, Kaoru. "Qué es Control Total de Calidad, la Modalidad Japonesa". Colombia, 5ta.Reimpresión.1992,p.86

cuidar las actividades clave como son: personal, equipo y flujo de información, sean establecidas con el objeto de lograr el éxito de la calidad a través de la integración de esfuerzos y dejar atrás el viejo enfoque de división de esfuerzos.

La responsabilidad básica para la operación de un sistema de control total de calidad descansará en las manos de cada dependencia pública, ya que se requiere de un liderazgo fundamental, que comunique clara y detalladamente a todos los miembros de la administración, los objetivos que se persiguen al implantar dicho sistema.

Un punto que la administración no puede darse el lujo de olvidar es saber que las actividades encaminadas al logro de la calidad serán, procesos continuos de trabajo, que comenzarán con todos los requisitos que exija el usuario y solo terminarán cuando éste quede completamente satisfecho con la forma en que se le prestó el servicio.

En esta serie de procesos lo importante para la calidad será que también trabajan los individuos en lo particular y qué tan bien lo hacen todos juntos.

"Las ciudades también pueden manejar sus momentos de verdad".*

Eso quiere decir que si se desea que la Administración Pública, maneje sus momentos de verdad, ello implicará que se cuidará cualquier contacto que tenga la ciudadanía y los turistas o personas que vengán a realizar algún negocio con respecto a la ciudad, de tal forma que los momentos de verdad, en este caso, serían cuando estas personas observen las calles, cuando estén en el aeropuerto, cuando pasean por los parques o jardines, o cuando utilizan algún servicio público.

La orientación hacia el usuario, es mucho más fácil de implementar cuando se aplica la "empatía". Empatía es hacer algo poniéndose en el lugar de la otra persona, es decir brindar el servicio como a uno mismo le gustaría recibirlo.

* MC. CANN, Ron. "El Placer de servir con Calidad". Tomado de la Tesis del Lic. Elizondo Iglesias, Hernán. "La Calidad como Clave para el Mejoramiento de los Servicios Municipales". Universidad Autónoma de Nuevo León, Fac. de Contaduría Pública y Administración, S. Nicolás de los Gza., N.L. 1994, p. 64.

Algunas de las indicaciones que se pueden dar para lograr esta orientación, son las siguientes:

- Recabar información sobre los requerimientos de los usuarios.
- Estar al día con el desarrollo de nuevos servicios.
- Prevenir defectos que pudieran ocurrir durante el proceso.
- Poner la meta de "satisfacer siempre " al usuario.
- La calidad es lo primero. Para que este lema sea cierto, el usuario deberá percibir que el objetivo de la administración es lograr una calidad total - brindando un servicio de calidad.
- Para lograr este cometido, a continuación se mencionan algunas indicaciones
- Identificar la calidad que exigen los usuarios del servicio
- La calidad que requieren los usuarios se deberá tomar en cuenta dentro de los planes de la administración.
- Interpretar los requerimientos de los usuarios, de tal manera que puedan indicarse bajo formas escritas.
- Asegurar que la calidad impere en todo el proceso.
- Asegurar la calidad mediante el empleo de manuales, los cuales estarán escritos de manera sencilla y entendible.

Todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, desde los Secretarios de Estado, hasta los empleados de base, deberán involucrarse en el control de calidad, para que el impacto que tenga este Control sea realmente efectivo y todas las actividades puedan estar orientadas hacia la satisfacción del usuario.

Los servidores públicos, tienen necesidades que deberán estar satisfechas para que puedan rendir eficientemente en sus labores y sobre todo los ascensos por capacidad y méritos. Para conseguir un servicio de buena calidad, se necesita flexibilidad. El personal público que trabaja directamente con los usuarios del servicio, deberán tener el apoyo de sus superiores, para en caso necesario, disponer de autoridad y responsabilidad en su trato con el usuario.

Para obtener lo anterior se necesitará que los directores de Recursos Humanos motiven y capaciten a todo el personal en como enfrentar los problemas que se les lleguen a presentar y sobre todo como solucionarlos.

Ahora que México es socio comercial de Estados Unidos de Norteamérica es cierto que nuestros intereses nacionales son distintos, pero coinciden en dos puntos medulares, primero, en que el desarrollo económico de ambas naciones es la mejor garantía de una convivencia pacífica, y segundo, en que una fuerte interacción económica entre los dos países va a permitir elevar la competitividad de sus economías y eso , a su vez, se va a traducir en una mayor riqueza para los habitantes de la región.

El futuro de la relación más amplia con los Estados Unidos, Canadá y con otros países del mundo va a depender de todos los mexicanos, pero sobre todo de los servidores públicos, ya que tanto los inversionistas extranjeros como los del país, quieren mejores servicios públicos, por esta razón, el personal de la administración pública debe capacitarse a conciencia y de ello depende la buena marcha del país, es necesario brindar eficientes servicios y de calidad en todas las dependencias del gobierno.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En estos últimos doce años México, se ha transformado y se ha vuelto competitivo a nivel internacional a pesar de la crisis económica, se han destruido tabus, que lo han hecho más moderno en el sexenio que acaba de concluir.

SEGUNDA: Para poder competir globalmente en los mercados externos la Administración Pública Federal debe tomar lo mejor de los modelos de servicio civil de carrera de Inglaterra, Francia y Estados Unidos y adecuarlos a nuestras estructuras socio políticas y administrativas.

TERCERA: De Francia, se debe tomar el procedimiento de Reclutamiento y Selección de candidatos, así como el sistema de oposición.

CUARTA: Es urgente la aplicación real de la Fracción VII del artículo 123 del apartado B de la Constitución, para ingresar al Servicio Público, mediante la aplicación del sistema de capacidad y mérito.

QUINTA: Es importante que se tome en cuenta que los mejores métodos de Reclutamiento son aquellos que aseguren el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los servidores públicos.

SEXTA: La estabilidad o inamovilidad en el Servicio Público de los empleados de base, contribuye a incentivarlos y a tener las expectativas de ascenso, o sea una auténtica carrera administrativa, los empleados de base son la pieza clave que consiguen que la administración no se derrumbe y continúe su marcha.

SEPTIMA: Es necesaria la carrera administrativa que beneficie a cada uno de los miembros de la Administración Pública Federal, para que se profesionalicen, para que atiendan de manera eficiente, expédita y amable las demandas de los ciudadanos, ya que el fin del Estado es lograr el bien común de la población.

OCTAVA: La ley de Responsabilidades de los servidores públicos, que se aplica desde diciembre de 1982, ha dado buenos resultados, sin embargo considero que si los

mexicanos luchamos por llevar a nuestro País al primer mundo, se requiere que los ciudadanos que ingresen a la administración pública, sean los mejores profesionistas, presenten un examen para ingresar, y no le deban ningún favor a ningún funcionario, de esta manera se disminuiría la corrupción y el mal desempeño de sus funciones.

NOVENA: México, el 1o. de enero de 1994, inició la aplicación de las cláusulas del tratado de libre comercio que firmó con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, también mantiene relaciones comerciales con otros países Europeos, de ahí la necesidad de que cada uno de los servidores públicos sobre todo los de base, reciban continuamente, una buena capacitación, sobre la calidad en el servicio, para que de esta manera los servicios que brinden a los ciudadanos, sean de calidad y se eleve la productividad tanto en el sector privado como en el público.

RECOMENDACIONES:

PRIMERA: Para que se aplique imparcialmente y con métodos modernos el servicio civil de carrera, es impostergable la separación del partido del gobierno (PRI) para que todo ciudadano que desee ingresar al servicio público, lo pueda hacer libremente teniendo como requisito, la honestidad, deseo de servir a sus conciudadanos y contar con una buena preparación profesional, para, de esta manera profesionalizar el servicio público.

SEGUNDA: Reforma de las Fracciones VII y VIII del artículo 123 apartado B de nuestra constitución, que indican la forma de ingresar al servicio público y la forma de ascender o realizar una carrera administrativa, ya que estas fracciones no responden al desarrollo al que aspiramos los mexicanos y a la aplicación del servicio civil de carrera.

TERCERA: Auténtica separación de poderes (o autonomía) para que tanto el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial realicen sus funciones con independencia del ejecutivo y el Presidente de la República, nadamás elija a los Secretarios de Estado, y los demás servidores públicos, ingresen mediante sistemas de oposición y también sistemas escalafonarios adecuados y vanguardistas.

CUARTA: El congreso de la unión debe analizar una reforma constitucional, respecto al personal de confianza de la administración pública, ya que cada término de sexenio sufren incertidumbre en su empleo y repercute en los servicios de calidad que deben brindar los servidores públicos a todos los ciudadanos.

QUINTA: Nos ha tocado vivir una época sumamente interesante y que requiere que en este momento de crisis, por el que pasa México, todos juntos vencamos los retos que nos han tocado como pueblo vivir, los Mexicanos, hombro con hombro debemos sacar a nuestro País adelante, Nuevo León, es un Estado vanguardista, y cuenta con magníficas Universidades, preparemos con calidad y excelencia a los futuros profesionistas para que los que ingresen en un futuro a la administración pública Federal, Estatal o Municipal, enaltezcan las Instituciones Públicas con su probidad y profesionalismo para el bien de México y del mundo.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 1er. curso. Editorial Porrúa, México, 1988.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". 1a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1989.
- "La Administración Pública Contemporánea en México". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993
- "La Administración y el Desarrollo de Personal Público". Presidencia de la República. Colección Seminarios, México. 1980.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "El Estudio de las Políticas Públicas". Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1992
- AYALA ESPINO, José Luis. "Límites del Mercado, Límites del Estado. INAP. (Premio del I.N.A.P. 1991) México, 1992.
- BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. "Teoría del Estado. Editorial Jus, México, 1985.
- BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1989.
- Calidad, "Segunda Reunión Anual de Calidad". Gobierno del Estado de Nuevo León. Octubre de 1994.

CANTON MOLLER, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Editorial
Pac. México, 1988.

CASSAGNE, Juan Carlos. "Derecho Administrativo". Tomo Uno Editorial De
Palma, Buenos Aires, Argentina. 1987.

CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la
Administración Mexicana". 2da. Edición, México, 1987.

CORDOVA, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México". Editorial
Era. México, 1980.

COSIO VILLEGAS, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". Editorial Planeta.
México 1988.

DELGADO DE CANTU, Gloria M. "Historia de México, Formación del Estado
Moderno". Editorial Alhambra. México, 1990.

DUHALT KRAUSS, Miguel. "Una Selva Semántica y Jurídica". La clasificación de los
trabajadores al Servicio del Estado. INAP. México, 1977.

GARCIA VALENCIA, Antonio. "Las Relaciones Humanas en la Administración

Pública Mexicana”. Editorial Porrúa, México, 1978.

GLADDEN, E.N. “Una Historia de la Administración Pública” Tomo I y II
INAP. México, 1989.

GUERRERO OROZCO, Omar. “Introducción a la Administración Pública”.
Editorial Harla. México, 1985.

GUERRERO OROZCO, Omar. “La Teoría de la Administración Pública”.
Editorial Harla. México, 1986.

HANSEN, Roger D. “La Política del Desarrollo Mexicano”. Editorial Siglo XXI.
México, 1980.

HARO BELCHEZ, Guillermo. “Aportaciones para la Reforma de la Función
Pública en México”. INAP. de Madrid, España. 1987.

HARO BELCHEZ, Guillermo. “La Función Pública en el proceso de
Modernización Nacional”. Editorial IAPEM. México, 1991.

ISHIKAWA, Kaoru. “¿Qué es el control Total de Calidad?”. Grupo Editorial
Norma Colombia, 1992.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral". 2da. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

KLIKSBERG, Bernardo. "Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina". Editorial INAP. México, 1983.

LOPEZ CANO, José Luis. "Método e Hipótesis Científicos". Editorial Trillas, México, 1990.

LOPEZ ROSADO, Diego G. "La Burocracia en México". Cuatro Tomos. Editorial Sria. de Comercio, México, 1980.

"Manual de Estilo para Presentación de Tesis de Postgrado". Secretaría Académica. U.A.N.L. San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 1993.

MELGAR ADALID, Mario. "Educación Superior, Propuesta de Modernización". Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

MUÑOZ AMATO, Pedro. "Introducción a la Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

PARDO, María del Carmen. “La Modernización Administrativa en México”.

Editorial INAP. México, 1991.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. “Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional”. Editorial Porrúa. México, 1992.

“Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal”. Editorial Presidencia de la República. México, 1977.

REYES HEROLES, Federico. “Transformaciones Políticas del Estado Mexicano”. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

SAYEG HELU, Jorge. “El Constitucionalismo Social Mexicano”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. “Ciencia Política”. Editorial Porrúa, México, 1988.

TOCQUIVILLE, Alexis de. “La Democracia en América”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Administrativo". Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1987.

WALDO, Dewiht. "Administración Pública". Editorial Trillas. México, 1980.

"Gestión de Grandes Ciudades. Revista del IAPEM. México, Octubre-Diciembre, 1991.

LEGISLACION

"La Constitución Mexicana en el Siglo XX". Sergio Elías Gutiérrez S. y Roberto Rives S., 1a. Edición. Editorial Las Líneas del Mar, S.A. de C.V. México, Septiembre de 1994.

Ley Federal del Trabajo, 70a. Edición. México, 1992.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 30a. Edición. México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Pac. México, 1988.

Código Penal para el Distrito Federal. 47a. Edición Editorial Porrúa. México, 1990

