

Capítulo 1

INTRODUCCION

1.1. Prefacio

A lo largo de la historia, diversas sociedades han realizado esfuerzos por obtener mayor acercamiento y comprensión entre pueblos y gobiernos, así como para desarrollar una administración pública más atenta a las demandas ciudadanas y más atenta a los cambios y transformaciones del entorno nacional e internacional.

En el umbral del siglo XX, estamos ante una nueva realidad en la que se hace necesario repensar la institución pública y significar la presencia de la sociedad civil.

La administración pública está respondiendo a las condiciones actuales, se está adecuando a las exigencias sociales, económicas y políticas, está incorporando nuevas formas de desempeño y tecnologías para mejorar la eficiencia de los servicios públicos.

De la experiencia en materia de servicio civil diversos países han arribado a mejores estadios organizacionales en su búsqueda por garantizar la eficiencia, la honradez y el desarrollo de las administraciones públicas en el marco de los sistemas de carrera.

México adquirió su propia experiencia. Los intentos recientes por establecer un servicio público profesional que supere los vicios del spoil-system al estilo americano y las rigideces del servicio de carrera propios de los regímenes de alta competencia electoral, se han dado sólo en proyectos desde 1983 [PALACIOS, 97:13].

Los dilemas que trae consigo la institucionalización del servicio civil de carrera, no han sido del todo ventilados ni resueltos [PARDO, 95:277].

evolución de la Segunda Guerra Mundial. Esta situación provocó que los funcionarios coreanos ocuparan cargos de responsabilidad en la administración central.

Tras la derrota del Japón, los norteamericanos dejaron intacta la administración pública coreana debido a su eficacia.

La administración en la administración pública es muy selectiva, los concursos son sumamente difíciles y comprenden doce exámenes, mientras que en el sector privado sólo se exigen tres.

Los exámenes que predominan principalmente son de economía, la gestión y la administración pública.

El grado de educación de los funcionarios coreanos es muy elevado. En corea hay 18 funcionarios por cada 1000 habitantes [LUBIN, op. cit., p. 11].

7.6. Estados Unidos

María del Carmen Pardo [PARDO, op. cit., pp. 295-297] considera que en Estados Unidos existe un servicio civil de carrera diferente de los europeos y complejo, puesto que incorpora dos niveles de funcionarios: los de la administración federal y los de las administraciones locales. La función pública se relaciona con la evolución histórica y la consolidación del sistema político.

Los estadounidenses adoptaron espontáneamente el sistema de función pública de estructura “abierta”, a causa de una gran desconfianza en la burocracia. La ideología política y democrática anterior a la puesta en marcha de este sistema era extremadamente alérgica a los fenómenos burocráticos. Para los fundadores de Estados Unidos, la administración era un mal necesario que había que reducir al máximo, porque no podía salir nada bueno de ella.

El ingreso no está ligado a la noción de carrera, de ahí su calificativo de “abierto”.

La idea de los estadounidenses era que las cuestiones relacionadas con la administración pública, primero, no diferían en nada respecto de las de la privada; y segundo, eran cuestiones prácticamente de sentido común. Esto es, que podían ser pensadas por casi cualquier persona. De ahí que no se organizara propiamente una carrera administrativa. Las funciones administrativas eran confiadas un poco a no importaba quién y siempre por poco tiempo. Esto quería decir que los dos principios ligados a los sistemas cerrados: la carrera y el status, en la concepción estadounidense fueron rechazados de manera deliberada. Estos rasgos, si bien impidieron la constitución de castas burocráticas, permitieron una extraordinaria politización del sistema.

Por ello, a partir de 1821 se constituye lo que se conoce como el spoils system, es decir, un sistema en el que el partido triunfador en las elecciones, al llegar al gobierno, nombraba casi a todos los funcionarios de la administración. Este sistema no dio buen resultado, puesto que no permitió tener funcionarios suficientemente calificados. No estaban preparados para llegar a ocupar puestos de responsabilidad sin previa capacitación y experiencia, a sabiendas, además, de que en las próximas elecciones podrían dejar a otros sus puestos.

A partir de 1833 se entró a una segunda etapa del servicio civil en la que se hicieron reformas al sistema existente, sobre todo para despolitizarlo. Se firmó una importante ley: la Civil Service Act, en la cual se intentó asemejar el sistema al de los europeos, particularmente en lo referente al reclutamiento con base en el mérito. Se creó la Comisión del Servicio Civil, a la que se le encomendó incluir ese cambio que, de hecho, significaba una modificación de fondo del sistema en su conjunto.

A partir de 1920 se inició una tercera etapa que, con algunas modificaciones hechas en 1949, se constituye el principio del sistema tal como existe hasta el presente. Esta etapa se caracteriza por un esfuerzo de organización: “esta función pública tan poco

organizada en sus orígenes, que se modificó en algún aspecto, el del reclutamiento, empieza a organizarse de una manera mucho más elaborada, pero sin llegar a adoptar todos los aspectos de la función pública de carrera europea”.

Este esfuerzo organizativo se tradujo, primero, en una calificación de los empleos, en la introducción de elementos que permitieron una mayor profesionalización, cuyo resultado más notable se aprecia en la diplomacia. El esfuerzo de perfeccionamiento y el énfasis en una mejor formación generó, incluso, lo que también en los orígenes parecía inconcebible, un esquema de retiro para los funcionarios.

El sistema, sin embargo, mantiene elementos del esquema original, lo que hace al actual una especie de híbrido en el que no todos los puestos están clasificados, ni se recluta por mérito en todos los casos.

Existe, entonces, una administración que se puede definir como competitiva y otra que no lo es. Pero incluso en el interior de la competitiva, la función pública no tiene la característica de estar respaldada por una carrera; los funcionarios americanos pueden ser despedidos si las necesidades de la administración así lo requieren. El ir y venir entre el sector público y el privado sigue siendo importantes en todos los niveles. Tampoco existe un status de funcionarios y, por supuesto, no hay una gestión centralizada para este sistema.

La función pública en Estados Unidos tampoco escapó a importantes críticas, existe un movimiento más reciente en el que se intenta revalorar su papel en la sociedad en la sociedad estadounidense. Asimismo, los ataques se vuelven más abiertos y duros a finales de los años setenta. El denominador común lo siguió constituyendo, casi como en sus orígenes, la desconfianza del pueblo estadounidense respecto al poder administrativo. Las razones de este creciente desprestigio se incorporaron a un análisis hecho durante el primer año del gobierno del presidente Bush (1989), para lo que se constituyó una comisión ad hoc, conocida por el apellido de quien la presidía, Comisión Volcker, que se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense a

partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el presidente y el de carrera, procedente en su mayoría del Senior Executive (SES), lo cual significaba, de hecho, la reducción de los nombramientos presidenciales. Esta decisión debía ir acompañada de un incremento en las retribuciones de los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces, y a cambio de exigir un mejor rendimiento. El trabajo de esta comisión tuvo como propósito resolver lo que se identificaba como una “crisis silenciosa”, que se manifestó, entre otras maneras, en una alta tasa de jubilación anticipada que generaba un doble problema: un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades para construir una memoria institucional.

Los funcionarios solicitaban su jubilación anticipada por varias razones: sus retribuciones no eran buenas, no existían mecanismos que vincularan las gratificaciones del SES con la productividad, existía un sometimiento constante a una feroz crítica por parte de los políticos, pero sobre todo a causa de la práctica, cada vez más común, de alejar a los funcionarios de carrera de las situaciones en las que se tomaban las decisiones importantes.

La llegada al gobierno del presidente Reagan endureció aún más la difícil situación por la que atravesaba la función pública estadounidense. Se realizó un enorme esfuerzo por contar, cada vez más, con individuos leales al presidente y a su proyecto político. Para ello, Reagan aprovechó la facilidad que otorgaba un acta de reforma a la función pública elaborada en 1978, en la cual se permitía una mayor flexibilidad en cuanto a la movilidad de los ejecutivos del SES, al establecer la posibilidad de que el movimiento se vincula a la persona y no al puesto. También tenía a su favor el hecho de que los propios funcionarios estaban a disgusto con el SES, entre otras razones, por los beneficios prometidos y no otorgados.

Este gobierno pudo entonces fomentar una política agresiva llamada “dirección de rompecabezas”, que consistía en emplear a los altos directivos para crear programas, pero manteniéndolos completamente al margen de la estrategia global. A los funcionarios se les pedía que hicieran lo que se les mandaba y bien, pero no que

sugirieran o configuraran políticas. Así, esta pérdida de influencia en el diseño de políticas modificaba radicalmente prácticas anteriores, cuando los funcionarios participaban en igualdad de condiciones respecto de los secretarios de los departamentos y miembros del Congreso. Esto hacía mucho menos atractivo su trabajo, puesto que el centro de la responsabilidad real se encontraba en otra parte.

La llegada del presidente Bush significó un relajamiento de la dureza reaganiana respecto de la administración y, por consiguiente, de la función pública. La propia Comisión Volcker, que denunciaba a Carter y Reagan por el “vapuleo a los burócratas”, elogió a Bush por una serie de reconocimientos que subrayaban los valores positivos de los funcionarios permanentes. La gestión Bush se caracterizó por un evidente respeto a los profesionales de la administración pública, lo que de inmediato se explicó en la integración de su equipo.

Bush favoreció una administración orientada a la conservación de lo que funcionaba bien, más pragmática que ideológica, lo cual se reflejó en la valoración del personal experimentado. Hubo claros indicios de que los funcionarios de carrera volvieron a participar en los procesos de decisión, con lo que se recuperaba la influencia que tuvieron tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas.

Este sistema generó una administración pública constituida por funcionarios incompetentes, faltos de honradez, corrompidos y completamente indiferentes a su trabajo.

En 1871, se dio un intento por establecer los exámenes de selección para los candidatos-funcionarios, este movimiento no fue apoyado por los parlamentarios; fue en 1883 que se institucionaliza la selección de los candidatos a la administración pública basada en la competición.

Margarita Chavez, define el servicio civil estadounidense, como el sistema de mérito cuyo objetivo primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad

probada y asegurarle al personal nombrado, seguridad razonable para un mejor desempeño de sus deberes y obligaciones.

Algunas de las características del Servicio Civil Estadounidense, son las siguientes:

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

Es necesario mencionar que la legislación que contempla lo concerniente al respecto, se encuentra en el Acta del Servicio Civil aprobado por el Congreso.

El control sobre el Servicio Civil de Estados Unidos, se efectúa de la siguiente manera:

- a) A través de “Loyalty Review Board” en la Comisión del Servicio Civil.
- b) Organizaciones de los trabajadores (uniones, federaciones, etc.), que aglutinan a los servidores públicos estadounidenses (los cuales no son sindicatos).

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

A diferencia de Japón la gestión de personal federal la efectúa The Office Of Personnel Management, que depende de la autoridad del Presidente, al igual éste tiene la

facultad del para nombrar 2000 altos funcionarios del Estado sin previo concurso de selección [LUBIN, op. cit., p. 2].

7.7. Costa Rica

[CHAVEZ, op. cit., pp. 36-37], considera que el servicio civil del Estado comprenderá a todos los servidores públicos ordinarios, todos los trabajadores al servicio permanente del Estado que desempeñen sus cargos de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

Como antecedentes históricos puede decirse que desde la Independencia de la República se dieron los primeros intentos para legislar y regular al personal de la Administración Pública Costarricense. Pero no es si no hasta 1945 cuando el Lic. Oscar Barahona S. Redactó el primer proyecto de Estatuto Civil de la Función Pública.

Conforme al mandato de la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949, el 30 de mayo de 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil.

Mas tarde, el 7 de octubre de 1957, la Ley de Salarios de la Administración Pública se convirtió en conquista importante, sin la cual tanto la clasificación de puestos como en buena medida todo el régimen de servicio civil hubieran permanecido indefinidamente en el estado de las buenas intenciones.

Todo lo anterior sirvió de base para que a partir de la década de los 60's fuera una realidad.

Entre las características podemos citar las siguientes como las más significativas:

- 1 Existe movilidad que permite ascender a las clases superiores.
- 2 La remuneración está en función directa de la clase y la antigüedad.

3 Los servidores públicos no están organizados en sindicatos y tampoco derecho a huelga.

Es necesario señalar que el país cuenta con una amplia legislación sobre servicio civil; la legislación está contenida en el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento de ese Estatuto, la Ley de Salarios de la Administración Pública y otros decretos y disposiciones específicas. Supletoriamente el Código de Trabajo complementa la legislación para la administración personal público.

Esta legislación hace extensivo el régimen de servicio civil a todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, incluso al personal docente y a los de las instituciones semiautónomas.

En cuanto al control sobre el Servicio Civil, lo efectúa el Tribunal de Servicio Civil. Este tribunal administrativo es de nombramiento del Consejo de Gobierno. En el desempeño de su cometido el Tribunal goza de independencia funcional y de criterio.

Referente al sistema de selección podemos informar que en un principio, el sistema de selección era casi individual, lo cual dio resultados pues conseguía una estrecha relación entre el puesto y el individuo, pero resultó onerosos, dilatado e impráctico, solamente concebido en condiciones como las que prevalecían entonces.

El proceso de selección se inició en 1953, aplicado algunas pruebas de habilidad mental y específicas construidas enteramente en el país, siguiendo patrones internacionalmente aceptados.

En cuanto a las funciones de la Dirección General del Servicio Civil; el director de la misma, es de nombramiento por el Presidente de la República, previo concurso por oposición, depende directamente de él y debe reunir los requisitos que la Ley determina. Las funciones más importantes de la dirección son:

- a) Analizar y clasificar los puestos del Poder Ejecutivo y, previa valoración de los mismos, asignarlos a la Escala de sueldos de la respectiva Ley de Salarios.
- b) Reclutar, examinar y seleccionar los candidatos elegibles para los puestos públicos.
- c) Establecer en la administración de personal del Estado las normas, procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia, tales como la clasificación de servicios, el expediente personal, y algunos otros formularios de utilidad técnica y administrativa.
- d) Promover y realizar de entrenamiento del personal público en servicio.
- e) Atender las consultas que le formulen relacionadas con la administración de personal y la aplicación del Estatuto, su Reglamento y la Ley de Salarios de la Administración Pública.
- f) Aprobar los reglamentos interiores de trabajo de las dependencias del Poder Ejecutivo a fin de uniformar y coordinar las condiciones de trabajo de las distintas dependencias oficiales.
- g) Levantar las informaciones en las reclamaciones y gestiones de despido que deban ser conocidas y resueltas por el Tribunal de Servicio Civil.

Capítulo 8

TENDENCIAS MUNDIALES EN MATERIA DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Vivimos en un mundo globalizado ²² en el que predomina la búsqueda de mayor productividad y eficacia de las economías nacionales y de las administraciones públicas, para ser más competitivas y contribuir al desarrollo integral de sus respectivos países.

²² “...la globalización se convierte en sinónimos de progreso como aumento de dimensiones, dilatación de fronteras y, por consiguiente, en globamiento. En muchos casos también se podría encontrar que también

Todo ello conlleva a: transformaciones estructurales, transformaciones administrativas, transformaciones tecnológicas de los perfiles laborales, mayor involucramiento de la sociedad en la Función Gubernamental, puesto que un aparato de gobierno ineficiente genera costos políticos y sociales y deteriora los márgenes de competitividad de los agentes económicos, es importante que los organismos públicos innoven, perfeccionen y desarrollen formas de trabajo “más efectivas, eficientes y con mejor coordinación interinstitucional”.

La filosofía del servicio civil de carrera consiste en armonizar los intereses de los servicios públicos y de las organizaciones donde laboran, estableciendo como objetivo principal encauzar el potencial humano, motivando el desarrollo de sus conocimientos, habilidades y actitudes; en congruencia con los objetivos y cultura de las instituciones respectivas.

8.1. Importancia del servicio civil de carrera en el mundo actual: Componentes y estrategias

El tratamiento del servicio civil de carrera constituye una materia evidentemente compleja, debido a la variedad de experiencias que sobre este campo existen en el ámbito mundial.

Por ello, es difícil sostener una tesis única aplicable a todos los países. No obstante, es factible sustentar un conjunto de criterios generales susceptibles de ser adaptados a cada realidad particular.

La naturaleza, concepción y alcance de un servicio civil de carrera debe necesariamente responder a la realidad actual y proyectiva de nuestra sociedad y guardar estrecha relación con la naturaleza de las demandas sociales, el tipo de Estado y Administración Pública que se desea, y la naturaleza composición y comportamiento de la burocracia.

es sinónimo de modernización” Luigi Bonanate, Siete tesis sobre la globalización, Revista Este País, Tendencias y Opiniones, núm. 87, México, D.F., Junio 1998, p. 3.

Además de las necesidades básicas de la sociedad en alimentación, vivienda, salud y educación; la realidad actual demanda el análisis de los mecanismos de control, social, de ejecución de programas sociales, de garantía de los derechos de la población y de fortalecimiento de las democracias.

En función de estas necesidades es que debe concebirse y estructurarse el Estado, en donde éste deberá tener las siguientes características:

- Capacidad para adaptar y generar tecnologías que respondan a las circunstancias particulares de las sociedades.
- Capacidad para articular democráticamente a la sociedad civil y para responder eficazmente a las crisis económicas presentes y futuras.

De acuerdo con lo anterior, el tipo de Administración Pública y de servidor público, deseable es aquel que:

- Posibilite la generación de respuestas objetivas para satisfacer las demandas sociales antes descritas y que a sus tradicionales roles de regulador, administrador y ejecutor.
- Además se tenga una actitud de apertura que posibilite la participación social en la decisión, la implantación, la ejecución y los resultados de proyectos de interés común.

Es conveniente que en todos los niveles de la administración exista una conciencia clara de la importancia y necesidad del servicio civil de carrera, como fundamento de una administración pública capaz de satisfacer las demandas de la sociedad.

La sociedad y en muchos casos los propios miembros de la administración pública, no conocen los contenidos del servicio civil de carrera. Ese desconocimiento es fuente de desprestigio para el servidor público y provoca violaciones a sus derechos

consagrados. Por ello, se deben difundir y hacer conocer las diversas partes que componen el servicio civil de carrera. Si la sociedad posee conocimiento, ella misma se encargará de defender su vigencia y evitar o denunciar su violación [PORRAS, 98:32].

8.2. Requerimientos para el funcionamiento del servicio civil de carrera

Alejandro Porras Calderón [Ibid., pp. 32-33], piensa que el servicio civil tiene requerimientos de orden interno y externo para su funcionamiento.

- Elementos externos
 - a) Decisión política definida de los niveles superiores de la Administración pública, la cual debe manifestarse, no sólo a través de una Ley o Reglamento, sino por medio de un apoyo político permanente traducido en acciones de respaldo y respeto.
 - b) El servicio civil de carrera va vinculado a regímenes democráticos.
 - c) Es esencial que el servidor público vea a la Administración Pública como una opción importante para ejercer su profesión.
 - d) El ingreso de los servidores públicos debe ser con base en el mérito.
 - e) Establecimiento de una planeación de los recursos humanos como un instrumento de apoyo al servicio civil.
 - f) Estructurar la carrera académica del administrador público, de acuerdo con las necesidades específicas del mercado de trabajo.
 - g) Vincular el servicio civil al desarrollo nacional.

h) Identificar la realidad histórica, los valores culturales, organizacionales y tradiciones, entre otros, con el propósito de que el diseño de la carrera se ajuste a su realidad contextual.

- **Elementos internos**

a) Garantizar el derecho a la estabilidad o permanencia del servidor público, sin que esto signifique su inamovilidad, sino asegurar la prestación de servicios a la comunidad.

b) Generar una capacitación permanente del servidor con el objeto de asegurar su profesionalización y la continuidad en la prestación de los servicios.

c) Neutralidad política del servidor en el desempeño de sus funciones.

d) Permanente e invariable actitud de honestidad, responsabilidad y vocación de servicio a la población.

En el diseño de un servicio civil de carrera se deben considerar las siguientes partes:

a) **Determinación de los niveles jerárquicos mínimos y máximos de la carrera.**

Esto quiere decir que el servicio civil de carrera se orientará a niveles jerárquicos, dependiendo de la organización político-administrativa de los Estados, tomando en cuenta la necesidad de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios. El límite máximo en relación a los niveles del servicio civil de carrera deberá regularse por disposiciones legales o constitucionales.

b) **Importancia de disponer de puestos de trabajo definidos y jerarquizados por niveles.**

Es necesario que se tenga la denominación del puesto, especificación de funciones y responsabilidades; requisitos imprescindibles para que se puedan ordenar e identificar los puestos que se integrarán al servicio civil de carrera.

- c) Mecanismos de evaluación y calificación periódica de los servidores públicos.

Estos podrán ser aplicados por el jefe y representante de los servidores públicos, o por el núcleo de la sociedad demandante de los servicios públicos.²³

8.3. Modelos de estructura que se han desarrollado en el servicio civil de carrera

En el servicio civil de carrera se han desarrollado diferentes modelos de estructura, entre los que destacan los siguientes [Ibid., p. 33].

- Estructura Lineal o Abierta

Es el establecimiento de líneas de especialización en las que se puede ascender ininterrumpidamente desde los niveles bajos a los altos, sin necesidad de ir reuniendo los requisitos de educación formal, superiores a los exigidos al ingreso (modelo británico).

- Estructura Estratificada o Cerrada

En esta, la especialización se subdividen en carreras independientes en función de los requisitos de educación formal, exigidos en cada uno de los estratos (modelo español y de Alemania Occidental).

²³ Véase a Norberto Sánchez Chávez, Reflexiones acerca del servicio civil de carrera, pp. 46-47.

- **Estructura Rígida**

En esta estructura no es posible pasar de un área profesional a otra diferente (caso británico, excepto en los niveles más altos de la jerarquía administrativa).

- **Estructura Flexible**

Es posible pasar de un área de especialización a otra diferente, conservando el servidor público el nivel jerárquico alcanzado en el área de origen o procedencia (caso español).

- **Estructura Mixta**

Es la mezcla de estos diferentes modelos para ajustarse a las realidades, necesidades y problemáticas administrativas de cada país.

8.4. Recomendaciones orientadas a la aplicabilidad del servicio civil de carrera

Alejandro Porras Calderón [Ibid., p. 33], Sin negar el valor de estos diversos enfoques, hace algunas recomendaciones orientadas a la aplicabilidad del servicio civil de carrera:

- 1) Se deben crear organismos jurisdiccionales independientes que sirvan de protección y garantía al servicio civil de carrera.
- 2) Es conveniente ampliar el derecho de carrera administrativa a todos los servidores públicos, con excepción de los cargos políticos y de confianza, a través de la expedición de una Ley de Carrera Administrativa para todo el sector público.

- 3) Se recomienda el establecimiento de un sistema general de remuneraciones uniforme, justo y equitativo, a fin de asegurar la real vigencia del servicio civil de carrera.
- 4) Es preciso formular políticas, normas y procedimientos orientados a una adecuada planificación integral del sistema educativo, en función de las necesidades de recursos humanos requeridos por el sector público.
- 5) Es necesario diseñar y rediseñar sistemas integrados de personal para que exista una verdadera vinculación que contemple una relación armónica y coherente con sus diferentes subsistemas.
- 6) Definir de manera clara lo que debe ser el servicio civil de carrera y sus componentes.
- 7) Constitucionalizar el derecho al servicio civil de carrera de los servidores públicos.
- 8) Promover entre las sociedades el conocimiento cabal de las funciones y responsabilidades de la administración pública.

8.5. Estrategias para constitucionalizar el servicio civil de carrera

Con el propósito de constitucionalizar el servicio civil de carrera [Ibid., p. 33], juzga conveniente tomar en cuenta las siguientes estrategias:

- 1) Lograr el consenso entre los partidos políticos y demás fuerzas sociales a fin de constitucionalizar el derecho al servicio civil de carrera.
- 2) Proporcionar la más amplia difusión entre los servidores públicos y la sociedad en general, sobre las bondades y beneficios que conlleva el

establecimiento de un servicio civil de carrera, a fin de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

- 3) Evaluar en forma periódica el desarrollo del servicio civil, con el objeto de adaptarlo a los avances de la tecnología administrativa y a las necesidades de la administración pública y a la sociedad.
- 4) Ubicar en el más alto nivel institucional a los organismos rectores de la administración de personal.

Capítulo 9

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Este estudio está enfocado a presentar un análisis en materia de servicio civil de carrera en México. Pero nos encontramos ante una serie de dificultades para circunscribir y analizar el tema; entre ellos podemos mencionar:

- La multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el artículo 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza.
- El artículo 8 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado dispone que los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones relativas a los de base, es decir los funcionarios o empleados de confianza en términos genéricos no tienen un estatuto jurídico propio, ni tampoco estabilidad en el empleo.
- Hoy en día los sindicatos únicamente representan a los trabajadores de base, que sí bien son numerosos e importantes, no son los más representativos, ni los que toman las decisiones en la pirámide burocrática. Debe de existir un sindicato que regule por igual a los llamados trabajadores de confianza y a los de base, el derecho a la sindicalización debe ser general y no parcial. Por esa razón, urge desaparecer la injustificada división entre los trabajadores de base y de confianza, a estos últimos, paradójicamente son a los que menos confianza se les tiene.

- En México no contamos con un régimen integral que permita normar y regular el desarrollo, la actividad, los derechos y las obligaciones de los servidores públicos, se necesita un Estatuto General consensado con las distintas fuerzas políticas, en el que regulen los principios básicos para el acceso a la función pública, que contenga principios o reglas básicas, aplicadas a todas las administraciones públicas; las cuales den lugar a la elaboración de Estatutos particulares que regulen los sistemas de acceso y de promoción dentro de esas dependencias, de acuerdo a su naturaleza y al origen de sus componentes y de sus integrantes.
- También es importante resaltar no sólo los derechos de que carece el servidor público, sino que es necesario que se afronten primero las obligaciones a las que se tiene que hacer frente. En definitiva, es necesario que todos los actos de la administración pública se rijan por el derecho, no olvidemos que somos un país en crisis, un país que, por algunas razones muy importantes que provocaron la crisis en la que nos encontramos profundamente sumergidos y en la que la administración pública tiene su gran cuota de responsabilidad.
- Por otro lado creemos que hemos tenido buenas leyes, sin embargo, en muchas ocasiones no se ha producido el cambio, y no se ha producido porque falta también la preparación adecuada del servidor público. Se requiere de la existencia de leyes, pero también se requiere la existencia de servidores públicos idóneos, adecuados para poder aplicar las leyes. De otra manera, ¿de qué sirve que haya una ley extraordinariamente buena, si no hay la voluntad de aplicarla? Y precisamente en este campo es donde juega un papel definitivo la profesionalización del servidor público.
- No existe una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública. No hay correspondencia entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera; para ser funcionario no se requiere de alguna formación específica.

Para que un país sea sano, para que un país alcance la denominación de país desarrollado, se requiere que la administración pública este en manos de funcionarios públicos capaces, desarrollados.

- La incorporación a puestos altos y medios no están ligados al mérito o a la antigüedad, todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional. Por lo que se reconoce como rasgo distintivo de la función pública en México el cambio de élites burocráticas a partir del relevo sexenal; el trayecto de un funcionario a partir de su formación profesional resulta imposible; los nombramientos de los funcionarios públicos se realizan por conveniencia política, los cargos públicos se siguen considerando como favores dispensados al solicitante, agradeciéndole los servicios prestados, se sigue dando el favoritismo en los nombramientos, se hace a un lado la capacidad personal y anteponiendo cuestiones de simpatía, fundamentalmente derivadas del apoyo político. Todo ello arroja falta de eficiencia y desprestigio en la administración pública.
- Hay confusión en el manejo, en el entendimiento de lo que es propiamente servicio civil de carrera, algunos funcionarios, escritores se refieren a el como la profesionalización, formación, desarrollo, capacitación de los servidores públicos. ¿Es un medio ó un fin del servicio civil de carrera?, esta situación obstaculiza la institucionalización de un verdadero servicio civil de carrera en México. No existe un consenso sobre lo que debe ser un sistema de servicio público de carrera en nuestro país. No existe una vigencia real del servicio civil de carrera.
- Es conveniente que en todos los niveles de la administración exista una conciencia de la importancia y necesidad del servicio civil de carrera, como fundamento de una administración pública capaz de satisfacer las demandas de la sociedad.

- La sociedad y en muchos casos los propios miembros de la administración pública, no conocen los contenidos del servicio civil de carrera. Ese desconocimiento es fuente de desprestigio para el servidor público y provoca violaciones a sus derechos consagrados. Por ello, se deben difundir y hacer conocer las diversas partes que componen el servicio civil de carrera. Si la sociedad posee conocimientos, ella misma se encargará de defender su vigencia y evitar o denunciar su violación.
- México busca crear la figura del administrador público como profesional con identidad propia, con capacidad para ofrecer conocimiento expertos y con suficiente prestigio social que legitime su participación en posición de liderazgo, porque "no existe" en nuestro país; lo que arroja altos costos de diferente índole a nuestro Estado. Pero lo más triste del caso es que el tema de responsabilidad esta muy idealizado, los intentos, las iniciativas de ley, las líneas de acción manejan meramente conceptos, no esta claro el cómo se va a lograr. ¿Qué parámetros se van a utilizar para medir la productividad?, ¿Cuáles parámetros van a medir la responsabilidad?, ¿Cómo se va a garantizar la ética en el servicio público?, ¿Cómo se va a asegurar el cambio de cultura en el servicio público?, ¿Cómo se va a evitar la corrupción?, ¿Es conveniente ó no disminuir el número de los funcionarios en la administración pública ?, ¿Cuál es la postura del Sindicato Nacional de los Trabajadores del Estado?, ¿Cuáles son sus propuestas?, ¿Cómo se va a evaluar el costo-beneficio? etc.
- Se utiliza el servicio civil de carrera como una simple implantación de los sistemas privado. Pero nosotros pensamos que este fenómeno es mucho más que eso, por que la organización pública esta afectada por un entorno altamente politizado, caracterizado por la existencia de múltiples valores que ejercen presión sobre quien toma decisiones, hablamos de partidos políticos, de grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático.

- Hay autores que sugieren involucrar en el proceso del servicio civil de carrera sólo a los puestos administrativos de nivel medio o superior, algunos otros sugieren, que es necesario involucrar tanto al personal administrativo como al personal de ejecución, nosotros estamos de acuerdo en este último punto de vista ya que su acción también redundará en el buen desempeño del servicio público ejemplo una secretaria, un capturista de datos, un intendente, un chofer, un carpintero, un electricista etc, Además este segmento de personal también tienen el derecho y el deseo de progresar económica y profesionalmente; consideramos que son un eslabón importante en el sector público se les puede exigir formación a nivel bachillerato o algunos años de estudios universitarios.
- Inducir una cultura de servicio público, es decir una cultura de neutralidad, de profesionalización, exige mucho tiempo y esfuerzo; hay que vencer la inercia, convenciendo a los propios servidores públicos de que la reforma es procedente, adecuada y de que tendrá a beneficiarlos; hay que realizar una amplia campaña de difusión y de concertación con los sindicatos, para que alienten una propuesta o iniciativa de ley que vaya de la mano con los derechos legítimos de los sindicatos de representar a los servidores públicos.
- Consideramos importante tomar como referencia algunos patrones administrativos de algunos países en materia del desarrollo de una carrera en el servicio público Pero lo urgente sería evitar errores pasados, aprender de las experiencias de otros países y del propio; cuestionar los elementos que consideramos inapropiados para nuestra concepción y evitarlos. Los sistemas administrativos de los países parecen a la vez suficientemente próximos y diferentes para que una cooperación y una reflexión conjunta sea no solamente interesante, sino también muy enriquecedora sobre el tema.
- El sentido estricto de la responsabilidad debe ser entendida no sólo en el ámbito penal, en aquellos ilícitos en que una persona incurre cuando ejerce el

servicio público en desapego o en forma contraria a la ley, sino un concepto de responsabilidad frente a la nación, frente a la sociedad y obviamente frente al gobierno del que forma parte. El tema de responsabilidad del servidor público debiera analizarse a partir del trinomio ingreso, gasto y resultado.

- Es urgente mejorar el sistema nacional de rendición de cuentas, con la creación de órganos superiores de fiscalización independientes de la federación y de las diversas dependencias a su cargo y con el fortalecimiento de los órganos interiores de control, tanto estatales como municipales, para evitar la corrupción, la complicidad. El servidor público no ha entendido que es depositario de la confianza general, y que tiene que hacer méritos, tiene que honrar esa confianza del pueblo.
- En el análisis de la experiencia mexicana a la luz de la de países con tradición y cultura de carrera administrativa no resuelve la duda de si existe una vinculación necesaria entre profesionalización del servicio público y modernización. Sin embargo, sí permite intuir que si la profesionalización se sigue utilizando como recurso retórico, más de campaña política que de compromiso de gobierno, las dificultades para establecer una relación de verdadero respeto y colaboración entre la administración y la sociedad, se transformarán en problemas de difícil solución.

Las condiciones estructurales tampoco lo han facilitado. El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Zedillo reconoce la necesidad de implantar la profesionalización del servicio público de manera gradual y sistemática, en áreas de especialización, a fin de pilotear su modernización para extender al resto de la administración.

Pensar en el futuro de México exige, el diseño y la ejecución de una política de servicio civil de carrera orientada a elevar la formación de los recursos humanos y estimular el desempeño honesto y eficiente como condición de la estabilidad y el empleo en el servicio público, la movilidad, la remuneración y el retiro, a fin de asegurar la continuidad de programas y el mejor funcionamiento de la administración [HARO, 98:5].

Bajo este contexto, el objetivo de este estudio es:

- Realizar una investigación documental en la Administración Pública, en materia de servicio civil de carrera en México para identificar los avances y los obstáculos en cuanto a su institucionalización y formular un diagnóstico preliminar.
- Evaluar las lecciones que pueden obtenerse de un análisis histórico del servicio civil de carrera de otros países.
- Identificar cuales podrían ser los ejes principales de la reforma de la administración que permitan facilitar y promover el establecimiento de un servicio civil de carrera en México.

1.4. Importancia del proyecto

El servicio civil de carrera, se ha convertido en punto central de las agendas de gobierno. Para los gobiernos contemporáneos, el servicio público profesionalizado es requisito de una buena dirección de los asuntos públicos.

Los gobiernos tienen ante sí retos y desafíos mayúsculos. De este modo, su capacidad de respuesta depende de la preparación del personal público; ello hace necesario un estado moderno, con un servicio público competente. La carencia de aptitud para proporcionar un servicio público moderno y eficiente provoca costos negativos para los gobiernos.

La investigación en este tema es necesaria para encontrar fórmulas que nos permitan, tanto abrir el abanico de acciones para profesionalizar al servidor público, como establecer más derechos de los mismos, para que así, haya un justo equilibrio entre éstos con sus obligaciones, y todo ello reditúe en beneficio de los ciudadanos.

1.5. Organización de la investigación

El trabajo está estructurado en nueve capítulos los cuales contienen de manera secuencial La Administración Pública como Disciplina Científica, El Marco Teórico de la Burocracia, El Modelo Normativo de la Administración de Personal en México, Los Valores que Orientan la Actuación del Servidor Público, El Servicio Civil de Carrera en México, Los Modelos Internacionales de Servicio Civil Comparativo, Las Tendencias Mundiales del Servicio Civil de Carrera y las Conclusiones del Estudio.

En el capítulo uno se bosqueja en forma general la introducción al problema planteado, definiendo el problema y los objetivos principales que son de interés para la realización del estudio de investigación. Finalmente se presenta un panorama de la importancia que representa el éxito y/o fracaso del presente trabajo en función de sus implicaciones.

En el capítulo dos se describe la administración pública como disciplina científica al igual se analiza la administración como ciencia, también se incluyen estudios de diferentes países acerca de sus prácticas en administración pública tal es el caso de Alemania, Francia, Inglaterra, México y Estados Unidos. A partir del cuadro presentado por este último examinamos tres corrientes doctrinales precursoras hacemos referencia al el estudio de las estructuras, al estudio del comportamiento organizacional y al estudio de la organización.

En el capítulo tres se observa el marco teórico de la burocracia se estudian diversas nociones y antecedentes históricos de la misma; características del modelo burocrático ideal de Max Weber y las características de la concepción burocrática vulgar percibidas por los ciudadanos.

En el capítulo cuatro se estudia el modelo normativo de la administración de personal en México, las dependencias y entidades que forman la estructura orgánico administrativa su conformación; la clasificación de los servidores públicos; sus niveles jerárquicos y categorías; las ventajas y desventajas del personal burocrático federal; así como los procesos en la gestión del personal público federal.

En el capítulo cinco se consideran los valores y normas que orientan la actuación del servidor público, sus obligaciones y responsabilidades.

En el capítulo seis se concentra el servicio civil de carrera en México como fenómeno actual; se describe su marco jurídico laboral; los diferentes intentos de establecimiento, proyectos e iniciativas de ley de servicio civil de carrera y oportunidades políticas que permiten su implementación.

En el capítulo siete se estudian los modelos internacionales de servicio civil desde un punto de vista comparado. Se analizan los casos de: Inglaterra; Francia; Alemania; Japón; República de Corea; Costa Rica y Estados Unidos.

En el capítulo ocho se describen las tendencias mundiales en materia del servicio civil de carrera; algunos conceptos y requerimientos para el funcionamiento del mismo; modelos de estructuras que se han desarrollado en el servicio civil de carrera; recomendaciones y estrategias para lograr la institucionalización del fenómeno.

Por último, en el capítulo nueve se presentan las conclusiones del estudio a las cuales se llegó después de revisar la temática abordada de una manera global.

Capítulo 2

ADMINISTRACION PUBLICA COMO DISCIPLINA CIENTIFICA

La Administración Pública es, en sentido estricto, una racionalización de esfuerzos gubernamentales para cumplir los compromisos adquiridos con la ciudadanía y, a la vez, una disciplina académica que utiliza el método científico como instrumento para la búsqueda de soluciones a las siempre complejas interrelaciones administrativas que se generan entre las instituciones del Estado y la sociedad civil. Puede decirse que esta disciplina cumple una labor de la mayor importancia en el contexto de las sociedades contemporáneas.

A la Administración Pública corresponde la delicada tarea de apuntar eficiencias para aprovechar mejor los recursos que no siempre son cuantiosos y, a la vez, adelantarse y prever la disponibilidad de recursos humanos y financieros suficientes para atender la demanda adicional de obras, servicios y crecimiento natural del aparato del Estado.

De acuerdo a Carlos Gómez, la teoría de la administración pública, como disciplina científica ha estado ligada a dos factores. Por un lado, a la evolución que las instituciones políticas y administrativas han tenido en los diversos ámbitos nacionales y,

por otro, al interés académico reflejado en la existencia de instituciones de educación superior orientadas a la formación de cuadros profesionales y especializados con vocación hacia la función pública y hacia la investigación sobre los procesos gubernamentales.

Por esta razón, la administración pública se encuentra todavía en el punto en que busca definirse y afirmarse como disciplina autónoma y específica, con respecto a otras ya constituidas.

Todo ello ha tenido como consecuencia que se produzca cierta confusión y ambigüedad en cuanto al lenguaje empleado para referir el mismo objeto. Gómez, afirma que en términos generales, todas las definiciones de la administración pública se encuentran en tres diferentes rubros “como estructura, como función, como disciplina científica” [GOMEZ, 98:5].

Así pues, desde nuestra perspectiva consideramos a la administración pública como disciplina, siguiendo el pensamiento del autor francés Bernard Gournay por lo que la definimos, en orden de importancia creciente:

- La administración pública es la disciplina científica que estudia el funcionamiento real de las administraciones públicas.
- La administración pública es la rama del conocimiento que da cuenta y explica la actividad de los hombres encargados de preparar y ejecutar (o hacer ejecutar) las decisiones de las autoridades políticas (federales, estatales y municipales).
- La administración pública es la rama de las ciencias sociales cuyo propósito es describir y explicar, por un lado, la estructura y las tareas de los órganos a los cuales el poder político ha confiado la misión del interés colectivo, un bienestar general y, por otro, el comportamiento de los individuos y de los grupos que forman parte e intervienen en el funcionamiento de estos órganos o que influyen en ellos.

En este sentido aparece la administración pública como una rama de las ciencias sociales derivada de la ciencia política en concordancia con ciertos enfoques que se le han dado sobre todo en Estados Unidos (Woodrow Wilson) con dos diferentes perspectivas: el aparato administrativo por un lado, y el comportamiento de los agentes y la acción derivada de la propia administración [Ibid., p. 26].

2.1. Estudio de la administración

La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.

Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como una rama de la ciencia de gobernar. Hasta nuestros días todos los escritores políticos que leemos en la actualidad han pensado, alegado y dogmatizado acerca de la constitución del gobierno; acerca de la naturaleza del Estado, la esencia y sede de la soberanía, el poder del pueblo y las prerrogativas regias; y los elevados fines planteados ante los propósitos del gobierno por la naturaleza y las aspiraciones del hombre.

El campo central de controversias era el vasto campo de la teoría en que la monarquía rompía lanzas contra la democracia, en que la oligarquía había construido en provecho propio baluartes de privilegios, y en que la tiranía acechaba una ocasión oportuna para hacer valer su pretensión de que se le rindieran todos sus competidores.

Lo que preocupó en los primeros tiempos fue casi exclusivamente la constitución del gobierno y, consecuentemente, era esto lo que ocupaba el pensamiento de los hombres. Poco o nada preocupaba la administración y menos lo que era atendido por los administradores. Las funciones del gobierno eran sencillas, porque la vida misma era sencilla.

El gobierno se producía imperativamente y obligaba a los hombres sin pensar en consultar sus deseos. Esta es la razón por la cual las tareas administrativas han de

ajustarse de una manera tan estudiada y sistemática a normas de política cuidadosamente probadas.

De modo que, al mismo tiempo que las funciones del gobierno se van haciendo cada día más complejas y difíciles; van multiplicándose considerablemente en numero; la administración está en todas partes tomando en sus manos nuevas empresas.

Es por ello por lo que debe haber una ciencia de la administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus negocios menos comerciales, que enderece y purifique su organización y que corone de respeto el cumplimiento de sus deberes. Hay razón para que exista dicha ciencia.¹

Si se busca una explicación del motivo de que una ciencia tan manifiestamente susceptible de ser útil a todos los gobiernos por igual ha sido objeto de atención primeramente en Europa, donde durante mucho tiempo los gobiernos constituyeron un monopolio, más bien que en Inglaterra o en los Estados Unidos, donde desde hace tiempo viene siendo una franquicia de la que todos participan, encontramos una doble razón; primeramente, que en Europa, precisamente porque el gobierno era independiente del asentimiento popular, había más que gobernar, y en segundo lugar, el deseo de conservar el gobierno como un monopolio hizo que los monopolizadores se interesasen en descubrir la manera de gobernar menos irritante. Eran además, lo suficiente pocos para poder adoptar pronto aquella manera.

A juzgar por las historias constitucionales de las principales naciones del mundo moderno, puede decirse que hay tres periodos de crecimiento a través de los cuales los gobiernos han aprobado totalmente los más altamente desarrollados sistemas existentes y a través de los cuales prometen aprobar totalmente lo que falta.

¹ “La ciencia, para decirlo de la manera más concisa posible, es la empresa sistemáticamente organizada que acumula conocimientos sobre el mundo y los condensa en leyes y principios comprobables”. Edward Wilson, La ciencia integrada y el advenimiento del siglo del ambiente, p. 61.

- El primero de tales periodos es el de los gobiernos absolutos, y de un sistema de administración adaptado al absolutismo.
- El segundo es aquel en que se formulan las constituciones para acabar con los gobernantes absolutos y sustituirlos por el dominio popular, y en que la administración es abandonada por tales elevados conceptos.
- El tercero es aquel en que el pueblo soberano emprende la tarea de desarrollar la administración bajo la nueva constitución que lo eleva al poder [WALDO, 84:83-84].

2.2. Estudio de la administración pública en Alemania

Prusia fue el caso en donde la administración había sido más estudiada y donde se había aproximado más a la perfección. Federico el Grande, a pesar de lo duro e imperativo que era su gobierno creía sinceramente que debía considerársele como el principal servidor del Estado, por estimar su elevado cargo como un mandato público; y fue él quien, construyendo sobre los cimientos que había dejado su padre, comenzó a organizar el servicio público de Prusia, como si verdaderamente estuviera al servicio del pueblo.

Su sucesor, Federico Guillermo III, bajo la inspiración de Stein, también, a su vez, adelantó el trabajo todavía más, planeando muchas de las más amplias características estructurales que dieron forma a la administración de Prusia de hoy en día [Ibid., p. 89].

De acuerdo a Carlos Gómez [GOMEZ, op. cit., p. 9] el nacimiento en Alemania de una ciencia aplicada de la administración pública, se da en el siglo XVII, al estudiar los principios de una administración eficaz definida por dos instantes y perspectivas:

a) Los cameralistas a fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII, se consagraron al estudio de las instituciones administrativas y de los medios para mejorar su funcionamiento.

b) El deseo de Lorenzo Von Stein, de construir una ciencia social capaz de explicar las relaciones sociales y en la cual el conocimiento serviría de base para la acción administrativa. Su obra la teoría de la administración se publicó entre 1866 y 1867.

2.3. Estudio de la administración pública en Francia

De parecido origen fue la práctica, de la moderna administración francesa, con sus simétricas divisiones de territorio y sus ordenadas sucesión de cargos.

Los días de la revolución, de la asamblea Constituyente, fueron días de redacción constitucional, pero no podría decirse que fueron días de hechura constitucional. La revolución inició un periodo de desenvolvimiento constitucional; interrumpió un absolutismo inseguro, pero no lo destruyó. Napoleón sucedió a los monarcas de Francia en el ejercicio de un poder tan ilimitado como ellos no habían poseído nunca.

Ninguna organización popular habría podido jamás introducir modificaciones tales como las que ordenó Napoleón. Modificaciones tan sencillas a costa de los prejuicios locales, tan lógicos en su indiferencia por los deseos populares, podían haber sido determinadas por la Asamblea Constituyente, pero no podían implantarse únicamente por la ilimitada autoridad de un déspota. El sistema del año fue rígidamente profundo y perfecto. Fue en gran parte la vuelta al despotismo que había sido derrocado [WALDO, op. cit., p. 89].

En el siglo XVIII surgió la ciencia de la policía, que considera la administración como el arte de dirigir los asuntos públicos. La obra característica de esta escuela, el tratado de la policía de Nicolás de Lamare, publicada entre 1704 y 1710, integra a la vez

la descripción del derecho positivo de la época, de las estructuras administrativas e incluso propuestas para mejorar ambos aspectos, lo que prefigura ya una ciencia administrativa [GUERRERO, 86:59].

2.4. Estudio de la administración pública en Inglaterra

La raza inglesa ha estudiado desde hace tiempo y con mucho acierto el arte de inclinar el poder ejecutivo al constante descuido del arte de perfeccionar métodos ejecutivos. Se ha ejercitado mucho más en fiscalizar que en impulsar al gobierno. Le ha interesado mucho más hacer que el gobierno fuera justo y moderado que hacerlo fácil, bien ordenado y eficaz. La historia política inglesa ha sido una historia, no de desenvolvimiento administrativo sino de previsión legislativa, no de progreso en la organización gubernamental sino de avance en la legislación y en la crítica política [WALDO, op. cit., p. 90].

2.5. Estudio de la administración pública en Estados Unidos

Se estima muy probable que no pocos de los profesionales contemporáneos que se dedican al estudio de la administración pública estén de acuerdo en el ensayo de Woodrow Wilson, el más notable, en la historia de la administración pública norteamericana. Publicado a principio de la carrera de Wilson, en 1887, demostró una precisión sorprendente en la predicción de los perfiles que habian de tomar los acontecimientos futuros.

En el ensayo Wilson trata de aportar una colaboración para dejar establecida la administración pública como un reconocido campo de estudio. Cuando esto ocurrió, pasaron cerca de cuarenta años antes de que la administración pública se hubiera desarrollado como campo de estudio hasta que se publicaron los primeros libros de texto para la enseñanza universitaria. Pero cuando éstos aparecieron desarrollaron sus enseñanzas de acuerdo con los lineamientos que el ensayo de Wilson había previsto. Doctrinas que la administración pública ha ido aceptando como válidas fueron primeramente enunciadas con toda claridad por el ensayo de Wilson en 1887.

Algunas de tales doctrinas, contienen la idea de la conciliación de la democracia, con su fe en el predominio y la participación del pueblo, con la idea de una administración eficiente y profesional, sujeta a sus propios criterios y procedimientos.

La conciliación se logró al concebir el gobierno como dividido en “política” y “administración”. Sea esto o no una inconsecuencia, la literatura extranjera sobre administración a que se refiere Wilson y finalmente compartida por los estudiantes norteamericanos, trata ciertamente con definimiento de lo que debe hacer el gobierno y de la manera como debe hacerlo.

Los escritores norteamericanos no han tomado hasta la fecha una parte importante en el adelanto de esta ciencia, la cual ha encontrado sus “maestros en Europa”. No es una hechura de Estados Unidos. Ha sido desarrollado por “profesores franceses y alemanes”.

En Estados Unidos, no habían conocido grandes dificultades para gobernar. Era un país nuevo, donde había lugar y empleo remunerado para todos, con principios liberales de gobierno e ilimitada habilidad en la política práctica, no había necesidad de preocuparse en buscar planes y métodos de administración [Ibid., pp. 87-88].

Carlos Gómez [GOMEZ, op. cit., p. 13] considera en términos generales tres características esenciales del estudio de la administración pública en Estados Unidos.

- Su pragmatismo, técnico y experimental más que teórico.
- Su desdén hacia los asuntos de tipo jurídico.
- El desarrollo simultáneo entre las administraciones públicas y la administración privada.

A partir de estos señalamientos se pueden distinguir en su interior ciertas corrientes doctrinales precursoras:

1. Estudio de las estructuras
2. Estudio del comportamiento organizacional
3. Estudio de la organización

2.5.1. Estudio de las estructuras

En esta enseñanza se ubica a Woodrow Wilson, quien fue presidente de Estados Unidos (1913-1916) y en 1887 escribió la obra titulada “El estudio de la administración pública”, en ella señaló que la disciplina tiene como pensamiento primordial la racionalización de los métodos de actuación del ejecutivo y que es necesario erradicar de las prácticas incoherentes de los servidores públicos que había dominado la administración estadounidense.

En esta línea también podemos encontrar a Taylor y Fayol, quienes se han preocupado más por las organizaciones de todos los tipos, clases y especies. Aprecian la administración como un proceso general. Como el arte de dirigir e inspirar a la gente, que debe basarse en una profunda e inteligente comprensión humana. Pensamiento aplicado a la organización tanto pública, como privada y/ o social.

En esta misma doctrina de igual modo hallamos a Francis Goodnow, quien fue el primer autor que elaboró un tratado sobre administración pública en Estados Unidos, en el cual cimiento la división política-administración, en la cual reconoció a la política como la expresión de la voluntad y a la administración como la ejecución de ésta.

Igualmente se localiza a William Willoughby , quien en su obra Principios de la administración pública asegura que en la administración hay ciertos principios esenciales de aplicación general y análogos que caracterizan a toda ciencia. No obstante hace una clara definición entre la administración pública y la administración privada.

Estas situaciones dicotómicas han sido criticadas por Leonard D. White, quien considera la administración pública como un sistema que persigue los fines del Estado de manera eficiente y eficaz [Ibid., pp. 13-14].

2.5.2. Estudio del comportamiento organizacional

En este punto podemos situar las aportaciones de las corrientes psicológicas, a partir de los años treinta y hasta después de 1945. Los cuales se interesaban en el comportamiento y actitudes que se encuentran en todos los individuos que suelen ocupar la organización en un tiempo determinado [WALDO, op. cit., p. 106]. Ello surgió como reacción a los excesos del taylorismo, indicando que los factores psicológicos también tienen una gran influencia tan importante como la que tienen los factores materiales sobre la productividad.

En este contexto podemos encontrar a autores como Chester I. Barnard y Herbert, A. Simon con su obra Comportamiento administrativo y otras más enfocadas a las investigaciones dirigidas a las directivas en las organizaciones, que incluyen:

- El mantenimiento de la comunicación en la organización.
- El aseguramiento de la ejecución de los esfuerzos básicos por parte de los individuos que prestan sus servicios en la organización.
- La formulación y definición de los objetivos de esta organización a todos los niveles [GOMEZ, op. cit., p. 14].

2.5.3. Estudio de la organización

En 1958 surge la obra de March y Simón , La teoría de la organización, realizaba una síntesis de las doctrinas. A partir de su surgimiento el análisis sobre las organizaciones se multiplico. Las investigaciones son desde estudios burocráticos

clásicos de Max Weber, Robert Merton, Alvin Gouldner y Selznik, hasta obras recientes como contribuciones realizadas por Peter F. Drucker, sobre organizaciones no lucrativas.

De manera general [Ibid., p. 15] se pueden citar los principales ejes que han encaminado el estudio de las organizaciones son:

1. Su estructura
2. Su funcionamiento
- 3 El comportamiento humano en los dos primeros

2.6. Estudio de la administración pública en México

El estudio de la administración pública en nuestro país, es relativamente reciente es decir, durante la sexta década del siglo XX. Las investigaciones de pensadores mexicanos han estado orientadas a otros aspectos propios de esta doctrina; como la burocracia, la organización y funcionamiento de la administración pública, la organización administrativa, la administración financiera, la reforma administrativa, la miscelánea, la ciencia de la administración etc.

Se consideran como analistas principales de la evolución que ha tenido el estudio de esta disciplina en México a José Chanes Nieto y Omar Guerrero Orozco.

Las perspectivas bajo las cuales ha estado enfocado el estudio de la administración pública en México han sido la, economía, la ciencia política y el derecho. Cabe mencionar que la ciencia histórica constituye un valioso aporte al pensamiento administrativo en la medida en que recoge el pensar y el actuar como proceso del desarrollo de las sociedades e instituciones.

A partir de la séptima década de este siglo, se puede observar cierto auge de los estudios de la administración pública aplicada. Este impulso por el desarrollo de los estudios administrativos se generó dentro del propio gobierno federal con la intención de

dar mayor racionalidad y eficiencia a las acciones gubernamentales [Ibid., op. cit., pp. 16-17].

Capítulo 3

MARCO TEORICO DE LA BUROCRACIA

¿Qué es la burocracia y qué es un burócrata? Si trata uno de responder examinando la creencia popular no puede menos que llegar a confundirse. Pronto llega a darse cuenta de que en esa creencia hay más de calor emocional que de contenido conceptual, y de que la misma cambia según las corrientes políticas y el tipo de asuntos, y de que las actitudes dependen de la posición de quien las adopta con respecto a un oficio o cargo, especialmente si las cosas se miran desde fuera hacia dentro.

Un estudiante de administración debe andar con un oído perspicaz acerca del uso y abuso de la burocracia en la política. Necesita también una inteligencia aguda y bien adiestrada para tratar de las condiciones de la patología administrativa que son el duro núcleo de la verdad en el “renegar” contra la burocracia.

Un estudiante de administración necesita también la claridad necesaria para ver que puede emplear con objetividad y precisión la palabra burocracia para denotar ciertos aspectos generales de organización en la sociedad moderna, tanto pública como privada.

Más adelante presentamos dos interpretaciones diametralmente opuestas de la burocracia. “Burocrático”, tal como suele emplearse esta palabra, supone arbitrariedad, espíritu oficinesco, formulismo, falta de diversas que algunas de ellas parecen contradictorias. Por ejemplo, dicha palabra puede emplearse para indicar “hambriento de poder”; pero también puede usarse para significar timidez, el situarse al margen no sólo del poder sino de la responsabilidad.

3.1. Nociones de la burocracia

Para una mejor comprensión del contenido del vocablo burocracia, nos remitiremos al origen histórico.

Tonix, señala que “el término bureaucratic (burocracia) parece haber sido usado por vez primera en 1745 por Vicent de Gournay, economista de la escuela de los fisiócratas” Gournay se refería a la autoridad de los hombres que era contraria a la autoridad de la naturaleza, base de la doctrina fisiócrata.

El término burocracia y descomponiendo su etimología esta compuesto de dos vocablos: “buró u oficina y cracia o poder” [TONIX, 84:471].

Desde el punto de vista de la administración pública Pichardo define la burocracia como “Un cuerpo profesional de funcionarios y empleados organizados en una pirámide jerárquica que operan bajo normas, reglas y procedimientos impersonales y uniformes, que trabajan por el Estado” [PICHARDO, 84:158].

Blau [BLAU, 62:11], define la burocracia como el tipo de organización apto para la realización de tareas administrativas en gran escala, mediante el trabajo sistemático organizado de muchos individuos.

Para H. J. Laski, burocracia es el término generalmente aplicado a un sistema de gobierno cuya aplicación está tan completamente en manos de funcionarios, que el poder de éstos pone en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios. Las características de tal régimen son una pasión por la rutina en la administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, demora en la adopción de decisiones y resistencia a embarcarse en experimentos [WALDO, op. cit., p. 53].

Max Weber define la burocracia como la institución de una relación entre autoridades legalmente establecidas y sus funcionarios subordinados, que se caracteriza

por ciertos derechos y deberes regulados por escrito, relaciones de autoridad entre categorías ordenadas sistemáticamente; nombramientos y ascenso basados en acuerdos contractuales y regulados en conformidad preparación técnica y experiencia como requisitos formales del empleo; sueldos fijos en dinero; una estricta separación entre el cargo y el titular [TONIX, op. cit., p. 9]. Este significado tiene la burocracia según la ciencia social contemporánea, se emplea el término para indicar un tipo general de organización humana que por significados, conceptos, se distingue de otros tipos de organización humana.

Tomando en cuenta las definiciones anteriores, consideramos como un concepto muy completo de la burocracia, la del filósofo y sociólogo Max Weber; quien estudió la burocracia desde un sistema de sociología, denotativo, analítico y preciso.² Y es la más acorde a la escala de un Estado moderno y a la inmensidad de los servicios que el mismo ha de prestar, situación que lo hace indispensable para una administración competente, por lo que apreciamos inevitable, en tales condiciones, la tarea de regular la actuación de las personas experimentadas.

3.2. Antecedentes históricos de la burocracia

Raúl Salyano Rodríguez al igual que Margarita Chavez consideran que el Servicio Civil históricamente es tan antiguo como el Estado mismo.

El servicio civil de carrera no es una estructura moderna, se encuentran antecedentes en pasajes bíblicos, en la antigua de la Grecia clásica (cuna de las instituciones políticas) y en el Imperio Romano que intentaban responder a dos preocupaciones centrales de los monarcas: profesionalización de la burocracia y del ejército y la preparación de cuadros administrativos para sostener y ampliar el poder.

² Véase a Margarita Chavez Alcazar, El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana, pp. 10-14.

En China la Dinastía Han (202 A.C.-219 D.C.) define los criterios para ingresar al servicio civil; perfecciono los sistemas de exámenes para el servicio civil.

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

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

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

Finalmente, existían los mandos superiores chin-shih (erudito representado); puestos que se alcanzaban mediante examen en la capital del Imperio ante el Departamento de Ritos. Una vez aprobados dichos exámenes, se ingresaba en la Academia Imperial.

La vigencia del principio de igualdad de oportunidades, base del sistema, se aseguraba mediante la imparcialidad y objetividad de los exámenes. La realidad social demostró al absolutismo, la falacia de igualdad de oportunidades cuando el patrón establece los criterios de selección, evalúa y acepta.

En el siglo XV se formó la Escuela del Palacio de Mahoma, a partir del Renacimiento, el estudio de la Administración Pública fue objeto de atención en Europa. En el siglo XVIII, surgió el Cameralismo en Alemania y Austria.

En Prusia la administración fue estudiada aproximándose a la perfección. Federico el Grande, a pesar de lo inflexible e imperativo que era su gobierno, creía sinceramente que debía considerársele como el principal servidor del Estado, por estimar su elevada investidura como un mandato público.

Y fue él quien, construyendo sobre los cimientos que había dejado su padre, comenzó a organizar el servicio público de Prusia como si verdaderamente estuviera al servicio del pueblo. Casi todo lo que integra este admirable sistema, fue desarrollado por iniciativa real.

El siglo XIX inicia con una corriente de transformación, de evolución y revolución.

Los Estados tienden a perfeccionar sus sistemas de administración pública y, por ende, sus sistemas de administración de recursos humanos.

El Servicio Civil de Carrera se instituye primeramente en Inglaterra, posteriormente en Estados Unidos. Dicho sistema se ha ido extendiendo a otros países con buenos resultados. [SALYANO, 95:6-7], [CHAVEZ, op. cit., pp. 5-26], [KOONTZ, 97:474-479].

3.3. Modelo ideal de burocracia de Max Weber

Desde el punto de vista sociológico, el término burocracia tiene un sentido muy amplio y no se limita a un instrumento del público, sino que se refiere a otros tipos de administración; verbigracia: cuando una organización toma proporciones gigantescas y

es necesario un cuadro administrativo con un sistema racional que le permita lograr sus objetivos, estamos ante la presencia de una administración de tipo burocrático.

En este sentido, podemos ver organizaciones fuera del sector público que tienen un cuadro administrativo burocratizado.

Max Weber, alemán quien murió en 1920, fue uno de los grandes especialistas en historia.

Uno de los traductores de Weber denominan acertadamente una formulación clásica de las características de la organización burocrática, sostiene que todas las sociedades están o han estado organizadas bajo sistemas de dominación.

Un sistema de dominación se caracteriza por:

- a) Un grupo de supuestos ideológicos que legitiman el ejercicio del poder.
- b) Un aparato administrativo que opera como un puente entre el gobernante y el gobernado.

Weber identifica tres tipos de dominación:

- La carismática
- La tradicional
- La legal

Considera que cada uno de estos sistemas le corresponde un aparato administrativo diferente.

Al carismático, le corresponde un simple grupo de seguidores o discípulos.

Al tradicional, es aquel en el que los funcionarios oficiales son servidores casi personales del detentor de la autoridad.

En el legal, la base de este aparato administrativo es el sistema legal de dominación. Los gobiernos aceptan las disposiciones del gobernante no porque posea cualidades excepcionales, sino porque ocupa la posición de autoridad después de haber seguido un conjunto de reglas definidas y asociadas por ambas partes. La burocracia es el aparato administrativo que resulta en este tipo de esquema de organización social [PICHARDO, op. cit., p. 159].

Dwight Waldo [WALDO, op. cit., p. 57] señala de acuerdo con el análisis de Weber, a las denominaciones arriba consideradas, como los tres tipos principales de autoridad o principios de “legitimidad” en la organización humana.

- a) Uno de ellos es la “autoridad tradicional”, autoridad sancionada simplemente por el tiempo y la posición aceptada del que la ejerce. Este tipo de autoridad tiende a caracterizar las sociedades primitivas, o sociedades civilizadas en que el derecho y la ciencia social son rudimentarios.
- b) Otro tipo de autoridad es la “autoridad carismática” basada en cualidades personales de jefatura o magnetismo y que puede ir acompañada de la creencia de que el jefe carismático es sobrehumano. Este tipo de autoridad es el que se atribuye al héroe guerrero o al profeta religioso.
- c) El tercer tipo de autoridad es el “racional” o “autoridad legítima”. Esta es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como “legítimas” por los miembros de una organización. La autoridad legítima es inherente al cargo, no a la persona, y nadie puede ejercerla si no ha ocupado el cargo “de acuerdo con las normas”.

Este tercer tipo de autoridad legítima en la organización humana va de la mano con la burocracia; la burocracia es la forma típica en que se institucionaliza la autoridad racional o legítima.

La esfera oficial moderna funciona de la siguiente manera:

- I. Existe el principio de zonas de precisa y oficial jurisdicción, que están generalmente reguladas por normas, es decir, por leyes o reglamentos administrativos.
- II. Los principios de jerarquía oficial y de niveles de grado de autoridad implican un sistema de firmemente ordenada superioridad y subordinación en que los cargos más bajos están supeditados a los más altos, los cuales tienen facultades de revisión.
- III. La administración de los modernos cargos oficiales se basa en documentos escritos (los archivos), que se conservan en su forma original.
- IV. La administración oficial, presupone generalmente una preparación concienzuda y especializada.
- V. Cuando las funciones propias de un cargo han llegado a su pleno desarrollo, la actividad oficial exige plena capacidad de trabajo del funcionario, sin tener en cuenta el hecho de que sus horas de oficina estén firmemente delimitadas.
- VI. El desempeño de un cargo está sujeto a reglas generales, que son más o menos estables, más o menos completas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de esas reglas representa un aprendizaje técnico especial con que cuentan los funcionarios.

Aquí se trata la burocracia como un principio de administración y organización técnica, estudia las normas y los reglamentos no simplemente como medios de protección para el pueblo y para salvaguardar los derechos del ciudadano y su libertad

sino como medidas para la ejecución de la voluntad de la suprema autoridad. La necesidad de limitar el capricho de los subordinados se encuentra en toda organización.

La tarea de los burócratas es una administración que está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenen.

En síntesis, para Weber, la administración burocrática significa: dominación gracias al saber.

A pesar de que el modelo ideal de Weber no se hizo en la época actual, por su análisis que implícitamente hace de la administración de los recursos humanos dentro de un sistema burocratizado, para los fines de la investigación nos parece adecuado.

3.4. Características de la concepción burocrática vulgar

Consideramos importante analizar la Burocracia como de la rutina en la administración en su sentido popular, despectivo, emocional, impreciso y connotativo.

Para nuestros fines, el término burocracia, se restringe puesto que lo enfocamos sólo al sector público.

La burocracia es considerada generalmente por el pueblo como el papeleo o como la empresa en donde los papeles se multiplican, impidiendo las soluciones rápidas. El término también es empleado en el sentido de apego de los funcionarios a los reglamentos e ineficiencia de la organización. El pueblo pasó a dar el nombre de burocracia a los defectos del sistema y no al sistema en sí.

Entre las características de éste aparato resalta el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, la demora en la adopción de decisiones, la resistencia a

embarcarse en experimentos, los miembros de la burocracia puede llegar a constituir una casta hereditaria que manipula el gobierno en beneficio propio [Ibid., pp. 53-55].

Todo ello como consecuencia directa de actitudes de negligencia, ineptitud, abuso de autoridad, descortesía, falta de responsabilidad, corrupción, etc.

Sin embargo, esta es una acepción que se utiliza frecuentemente con un sentido peyorativo respecto de quienes realizan una función pública. La palabra burocracia ha sido desvirtuada y se utiliza como un calificativo que “señala a lo más negativo de la administración pública” [HARO, 99:27].

Capítulo 4

MODELO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN MEXICO

Ante la tendencia de la globalización y del desvanecimiento relativo de las fronteras nacionales, es necesario redefinir el papel del Estado como rector de la vida política y económica, así como el campo de actividades que le es característico.

En esa tesitura y más allá de las connotaciones ideológicas que el tema suscita, el asunto de fondo es si el Estado cumple de manera cabal con su responsabilidad. Y para cumplir con ella, deberá adecuar el tamaño de sus estructuras administrativas y jurídicas.

En esa vertiente es donde debe registrarse el ajuste entre los propósitos de la política y los instrumentos y el material humano encargado de operarlo. En otras palabras, se trata de afinar la efectividad de los factores que concurren en la funcionalidad del aparato estatal. Llámense recursos humanos, instrumentos legales o infraestructura material.

Precisamente uno de esos elementos, tal vez el más importante, se refiere a la calidad y especialmente al comportamiento de los recursos humanos sobre el cual habrá que incidir de manera decisiva para asegurar el cumplimiento oportuno de los objetivos perseguidos por aquél.

La ausencia de un servicio de carrera en la administración pública es una grave deficiencia que lleva al desaprovechamiento de valiosas experiencias, y a la persistente insuficiencia de personal de probada capacidad técnica y profesional. Los bajos niveles de eficiencia se derivan de inadecuados estímulos de promoción tanto en el orden profesional como económico y sobre todo, que la sociedad continúa adoleciendo de la administración que necesita.

La instauración de la carrera administrativa habrá de reivindicar un derecho legítimo y justo de los servidores públicos que le ha sido escatimado hasta la fecha. La instauración de una política de la superación personal institucionalizada, proporcionará un sistema de eficiencia gubernamental en la cual la burocracia dejaría de tener la connotación despectiva con la que actualmente se le asocia.

El servicio de carrera presupone que la forma de reclutamiento sea con base en el mérito y capacidad del servidor público, creando las condiciones para promover la igualdad de oportunidades y atractivos desde el punto de vista de las remuneraciones para evitar la deserción y retener así al personal más valioso.

4.1. Servidor público

Las dependencias y entidades forman la estructura orgánico-administrativa gubernamental que tiene a su cargo el cumplimiento de las atribuciones, funciones y programas de los que se derivan la prestación de bienes y/o servicios a la ciudadanía.

De los recursos que integran a la administración pública, el más importante, sin duda, resulta ser el recurso humano, o sea el servidor público, sin importar nivel

jerárquico o función desarrollada, ya que únicamente éste es capaz de instrumentar los programas de gobierno y alcanzar los objetivos y metas, así como aprovechar los avances tecnológicos de nuestra época.

La importancia del trabajo del servidor público, para las dependencias y entidades, radica en que constituye su cerebro y fuerza motriz. Es el elemento más valioso para la atención y gestión de los asuntos públicos.

En este contexto, la adecuada relación entre el gobierno y sus servidores públicos se convierte en un elemento indispensable para localizar y eliminar los posibles obstáculos que frenan y deterioran la administración, la aplicación de las políticas y programas e inclusive, el desarrollo del país [Ibid., p. 35].

4.2. Estructura organizacional de la administración pública federal

En esta sección, presentamos específicamente el aparato administrativo desde el punto de vista orgánico, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Nos permitimos hacer referencia al Poder Ejecutivo Federal, como la forma de organización que plantea la concentración de poderes en una persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Central está atribuida a esa persona.³ Sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias, denominadas secretarías de estado y departamentos administrativos, así como un consejero jurídico y diversas unidades de

³ México es una República Federal. Un Estado Federal, es una unión pactada por diversos Estados entre sí que ceden parte de su autonomía a un poder central con ánimos de que esta unión sea permanente, Art. 40 constitucional.

asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, en los términos de los artículos 2°. 4°. Y 8°. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Poder Ejecutivo Federal cuenta para el despacho de los asuntos de orden administrativo con: la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal

- **La Administración Pública Centralizada**

Esta integrada por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, consta de:

- **Secretaría de Gobernación.**
- **Secretaría de Relaciones Exteriores.**
- **Secretaría de la Defensa Nacional.**
- **Secretaría de Marina.**
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- **Secretaría de Desarrollo Social.**
- **Secretaría de Medio Ambiente. Recurso Naturales y Pesca.**
- **Secretaría de Energía.**
- **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.**
- **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.**
- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**
- **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**
- **Secretaría de Educación Pública.**
- **Secretaría de Salud.**
- **Secretaría de Trabajo y Previsión Social.**
- **Secretaría de la Reforma Agraria.**
- **Secretaría de Turismo, y**
- **Un Departamento del Distrito Federal.**

- Una Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- **La Administración Pública Paraestatal**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de su artículo 3°. Establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, y que tal carácter corresponde tanto a:

1. Los Organismos Descentralizados;
2. Como a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, incluyendo Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas, y a los Fideicomisos Públicos.

Asimismo, la expresada Ley Orgánica, a través del Capítulo único de su Título Tercero, que se ocupa de la Administración Pública Paraestatal, define la naturaleza de los organismos, empresas y fideicomisos a que se ha hecho mención, al precisar que:

Son organismos descentralizados: las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, podemos citar: Al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, al Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda del Trabajador, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a la Procuraduría Federal del Consumidor, a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Federal de Electricidad y a la Compañía Nacional de Subsistemas Populares.

Son Empresas de participación estatal mayoritaria:

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y finanzas, en que se satisfagan alguno o varios requisitos.
- Son Fideicomisos públicos, aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

En 1993, existían 210 entidades vigentes (70 Empresas y 38 Banca de desarrollo, fondos de fomento y otros fideicomisos); 48 entidades paraestatales en desincorporación y 35 en liquidación, extinción, fusión o transferencia.⁴

4.3. Clasificación de los servidores públicos

Dentro de la administración pública se manejan diversas clasificaciones del personal, siendo las principales las siguientes de acuerdo con Pichardo [PICHARDO, op. cit., pp. 186-187].

- Desde el punto de vista jurídico los servidores públicos se clasifican en trabajadores de confianza y trabajadores de base.

⁴ Véase Desincorporación de entidades Paraestatales, Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económico, México.

- Desde el punto de vista de su ubicación en la jerarquía administrativa los servidores públicos se catalogan en mandos iniciales, mandos intermedios y funcionarios de alto nivel.
- Desde el punto de vista de las características de su contratación se clasifican en trabajadores con plaza; interinos, honorarios y por obra determinada.
- Desde el punto de vista de sus características personales de capacitación se utiliza la clasificación siguiente: personal administrativo, personal técnico, personal profesional y personal operativo.

No todas las categorías son de utilización generalizada en las diversas secretarías, por lo que en esta sección señalaremos las de uso más frecuente.

4.3.1. Trabajadores de confianza

Los trabajadores de confianza son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio de sus funciones requiere de la aprobación expresa del presidente de la república, dicha resolución en la práctica es delegada en los funcionarios encargados de la administración de personal de cada una de las dependencias del gobierno federal, siempre y cuando exista la autorización del jefe inmediato del trabajador [PICHARDO, op. cit., p. 187].

Según Omar Guerrero se caracterizan por la naturaleza de sus funciones y no gozan de la inamovilidad en el puesto [GUERRERO, op. cit., p. 5].

Se deduce del artículo 123, apartado B, fracciones IX y XIV, que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación del empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confieren.

4.3.2. Trabajadores de base

Los trabajadores de base son aquellos que mediante un servicio físico, intelectual o de ambos géneros tienen un nombramiento en el cual se establece en forma absoluta la inamovilidad, transcurridos seis meses a partir de la fecha de su ingreso; siempre y cuando su actuación en el desarrollo de su trabajo no sea objeto de informes contradictorios en la calidad, oportunidad y moralidad de sus servicios y comportamiento [Ibid., p. 186].

De acuerdo con Omar Guerrero los trabajadores de base se caracterizan porque tienen permanencia, seguridad, desarrollo y estabilidad de empleo; son usufructuarios de un servicio civil de carrera, pero extraordinariamente modesto en jerarquía y estrecho en posibilidades de desarrollo profesional. La inamovilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontales laborales cercanos [GUERRERO, 95:5].

Para los efectos de la iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del desempeño de los servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada se considerarán trabajadores de base aquellos a que se refiere el artículo 6º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional, a excepción de:

1. El personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores, así como los puestos homólogos.
2. Los miembros de las Fuerzas Armadas;
3. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
4. El personal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática;
5. Los empleados Superiores de Hacienda;

6. El personal del magisterio; el personal médico, paramédico, enfermeras y grupos afines;
7. El personal adscrito al Servicio Civil de Carrera dependiente de la Procuraduría General de la República.
8. Las personas que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetas al pago de honorarios, y
9. Todo aquel personal en cuya dependencia, y que de acuerdo con la legislación aplicable, labore dentro de un sistema equivalente al de servicio civil de carrera [MOCTEZUMA, 98:40].

4.4. Niveles jerárquicos y categorías

Tónix [TONIX, op. cit., p. 473] nos presenta la típica estructura del sistema burocrático del contexto latinoamericano:

4.4.1. Categorías burocráticas

1. Autoridades políticas (votación popular).
2. Autoridades administrativas (nombramiento o designación).

Estas dos grandes divisiones dan por resultado la estratificación de los niveles jerárquicos, entre los que se encuentran en la cúspide de la pirámide y los que van ocupando los niveles intermedio y bajo.

4.4.2. Clasificación de las jerarquías burocráticas

Estructura político-administrativa

1. Autoridades políticas (todos los cargos de elección popular).

2. Autoridades administrativas de confianza (designación ya sea directa o indirecta).
3. Funcionarios y empleados de base (son los sujetos al amparo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Niveles administrativos

1. Puestos de elección popular (presidente, diputados, senadores, etc.).
2. Puestos de designación (secretarios, subsecretarios, oficiales mayores directores generales, etc.).
3. Puestos de base (desde el nivel de jefe de oficina hasta personal de intendencia y/u obra).

4.5. Ventajas del personal burocrático federal

De acuerdo con Davalos [DAVALOS, 99:43-45] consideramos que los burócratas federales tienen algunas ventajas con respecto a la iniciativa privada.

a) Días de Descanso

Por cada cinco días de trabajo en el sistema burócrata federal, se otorgan al trabajador dos días de descanso con goce de salario íntegro; en cambio a los trabajadores de la iniciativa privada por cada seis días de trabajo se le otorgarán un día de descanso con goce de salario íntegro.

b) Vacaciones

Los burócratas federales a partir de que cumplen seis meses, en el empleo, se hacen acreedores al goce de veinte días de vacaciones, que disfrutarán en dos períodos de diez días cada uno, en cambio un trabajador de la iniciativa privada goza de veinte días de vacaciones anuales, sólo hasta que haya prestado servicios a la empresa durante veinte años.

c) Aguinaldo

Los burócratas federales gozan de un aguinaldo anual, se les paga el 50% antes del 15 de diciembre y la otra mitad a más tardar el 15 de enero. El aguinaldo es equivalente a 40 días de salario, cuando menos sin deducción alguna, en cambio los trabajadores de la iniciativa privada gozan de un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del 20 de diciembre, ese aguinaldo será equivalente a 15 días de salario.

4.6. Desventajas del personal burocrático federal

Los beneficios señalados en el punto anterior, en nada alivian el deplorable estado que guardan los derechos colectivos burocráticos. El derecho de sindicalización encuentra muchos obstáculos; la negociación colectiva es un monólogo infecundo. La huelga tiene candados que la hacen inaplicable [DAVALOS, op. cit., pp. 45-46].

a) Libertad Sindical

México tiene suscrito el Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo (OTI), relativo entre otras cosas, al pluralismo sindical, este derecho es nulo para los servidores públicos. Sólo puede haber un sindicato por cada dependencia. Los trabajadores tienen libertad para ingresar al sindicato, pero no puede dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

Los sindicatos de burócratas sólo pueden adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores Central reconocida por el Estado.

b) Negociación Colectiva

El establecimiento de condiciones de trabajo, a fin de mejorar los beneficios señalados en la Constitución y en la Ley Federal de Trabajo, en el trabajo en general, se logra por medio de la negociación de contratos colectivos y contratos ley. La celebración y la revisión de estos contratos se realizan, en la mayoría de las veces, con la presión de un emplazamiento a huelga, sobre la mesa de las negociaciones, o con la huelga estallada.

De este modo se llega al consenso sobre los términos de los contratos. En cambio, en el trabajo burocrático, salvo algunas excepciones, esa posibilidad se reduce a escuchar la opinión de la representación sindical sobre las condiciones generales de trabajo, que a fin de cuentas el titular de la dependencia determina unilateralmente.

Con el transcurrir de los años, la obra del Constituyente de 1917 se ha distorsionado; se han producido desviaciones de los más diversos signos; ahora padecemos una pluralidad de regímenes laborales ejemplos: apartados A y B del artículo 123 constitucional, trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y los municipios, trabajadores del Servicio Exterior Mexicano, custodios de los centros de reclusión.

Nada justifica a estas clasificaciones del trabajo humano. El trabajo siempre es energía humana, física o intelectual, que se presenta de manera personal y subordinada a una persona física o a una persona moral.

4.7. Proceso en la gestión del personal público

Existe una estrecha relación entre los problemas de la administración de personal y la administración general, resulta lógico afirmar que las técnicas valideras en la primera lo serán en la segunda y sobre todo considerado que el factor común al cual son aplicadas dichas técnicas es el hombre, llámese empleado de confianza, burócrata, empleado simplemente y aún trabajador u obrero.

De acuerdo con Castelazo [CASTELAZO, 85:16-30], los principales procesos en la administración de personal son:

4.7.1. Empleo

Sus objetivos consisten en establecer las normas, lineamientos e instrumentos de ingresos y permanencia de los trabajadores, así como el análisis y valuación del trabajo; entre sus funciones se enumeran

- **Reclutamiento**

Es el proceso mediante el cual se localiza y se atraen los aspirantes a empleo, que de acuerdo con el catálogo de puestos del gobierno federal, cumplen con los requisitos básicos para cubrir las demandas del personal.

- **Selección**

Proceso mediante el cual se elige a los candidatos que cubren el perfil del puesto; de acuerdo con los resultados de la evaluación, de sus antecedentes académicos, laborales y características personales.

- **Inducción**

Acciones tendientes a proporcionar capacitación y adiestramiento a trabajadores de reciente ingreso a una institución o que pretenden ubicarse en un lugar de trabajo distinto. Incluye los aspectos relacionados con el conocimiento de políticas, estructura y funciones de la institución, y aspectos generales de las actividades del puesto de trabajo a ocupar.

- **Análisis de puesto**

Técnicas que define las labores que componen e integran un puesto y especifica los requisitos deseables para que una persona los desempeñe.

- **Valuación de puestos**

Técnicas que se aplican con el objetivo de determinar la estructura de salarios de una organización.

- **Política salarial**

Línea estratégica que se adopta con el objetivo de procurar que la remuneración recibida responda a un criterio uniforme de asignación de sueldos.

- **Control y evaluación**

Proceso cuyo objetivo es la detección de logros y desviaciones para evaluar la ejecución de programas y acciones, y aplicar las medidas correctivas necesarias.

- Remuneraciones

Entre sus objetivos esta la paga oportuna y correctamente al trabajador dentro de un sistema administrativo, ágil, logrando a la vez la correcta comprobación del gasto; dentro de sus técnicas administrativas podemos citar:

- Nómina y pago

Es la parte del proceso de las remuneraciones donde se ejecutan las cuentas entre percepciones y deducciones a las que está sujeto el empleo.

- Registro y control

Es un proceso a través del cual se verifica la información que habrá de servir como fuente alimentaria de los archivos, sí como los soportes de pago en cuanto a comprobaciones y sueldos se refiere.

- Control y distribución de cheques

En esta parte del proceso se controlan las formas valoradas que, después de impresas, se convierten en cheques. Esta área debe de estar apoyada por unidades pagadoras en cada centro de trabajo.

- Proceso cecoban

Una vez pagados los cheques, éstos entran al mercado de dinero y las instituciones bancarias los envían al Banco de México para hacerlos efectivos.

- Seguimiento de pago

Es un proceso mediante el cual se verifica que las acciones de pago se lleven a cabo correcta y oportunamente, rectificándose, en su caso, las liquidaciones erróneas.

4.7.2. Relaciones laborales

Entre sus objetivos se marcan establecer las normas, los mecanismos y los instrumentos para lograr la formalización laboral, las condiciones laborales adecuadas y los estímulos a los trabajadores de la dependencia, consiste en mantener la paz laboral o estabilidad que se requiere para el mejor desempeño del trabajo y por ende el logro de los objetivos institucionales.

- Reglamentación normativa

Consiste en la aplicación de los preceptos derivados de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado (Condiciones Generales de Trabajo, Reglamento de Escalafón, Reglamento de Higiene y Seguridad, Reglamento de Capacitación y Desarrollo, etc.).

- Prestaciones y servicios

Este sistema permite establecer mecanismos y procedimientos para que los trabajadores puedan disfrutar de las prestaciones de ley o las que institucionalmente sean otorgadas a los servidores públicos.

- Negociación laboral

Permite establecer mecanismos y procedimientos que den lugar de una relación ágil y fluida con los representantes sindicales a través de (revisión y negociación de la reglamentación normativa, integración de comisiones mixtas, etc.).

- **Aplicación de normas**

Este sistema establece mecanismos y procedimientos para supervisar el cumplimiento de las normas que rigen la relación laboral (levantamiento de actas administrativas por violación las condiciones generales de trabajo, dictamen de las actas administrativas para determinar la procedencia de aplicar alguna sanción etc.).

- **Capacitación y desarrollo**

Entre sus objetivos esta el integrar al trabajador al medio laboral, logrando la realización individual y colectiva de la dependencia, a través de la motivación y la vinculación de esta área con un sistema escalafonario, funcional e intercomunicado; dentro de sus técnicas destaca:

- **Normatividad**

Son las políticas y lineamientos normativos generales a los que debe sujetarse la capacitación, con el propósito de homologar, orientar, dirigir y establecer en un marco de prioridades las tareas de capacitación.

- **Programación**

Fijación de objetivos, metas y asignación de recursos para alcanzar las metas a largo, mediano y corto plazo, que en materia de capacitación se han estipulado para la dependencia.

- **Operación**

Acción de poner en marcha los cursos que en materia de capacitación y desarrollo han sido previamente planeados y autorizados, o que se ejecutan por rutina en el medio laboral.

- **Evaluación**

Es la medición de los resultados obtenidos en el grado de avance y consolidación de los programas de capacitación y desarrollo, con la finalidad de corregir las desviaciones de dichos programas o modificar las metas establecidas inicialmente en ellos.

4.7.3. Postempleo

Hicimos referencia a la etapa de Preempleo y a la etapa de Empleo, pero José R. Castelazo omitió la etapa de Postempleo; esta etapa final de la carrera del servidor público, representada por la conclusión del servicio activo presentado en la administración pública federal, preservando sus derechos a la seguridad social se integra por:⁵

1. La baja, cuyo objetivo es; concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en el Servicio Civil, originada por despido, renuncia o por defunción.
2. El objetivo de la jubilación es; proporcionar las prestaciones socioeconómicas a todo aquel trabajador que, en el ámbito del Servicio Civil, haya cumplido los años de servicio
3. El objetivo de la pensión es el de; proveer de seguridad, en todos los aspectos, a todo aquel trabajador que se encuentre en estado de invalidez.

⁵ Rosa María Guerrero Virgen, El servicio civil en el gobierno federal, en La gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal No. 14-15, libro coordinado por José Luis Tónix Rodríguez, p. 28. Igual véase a A. Hernández Puente, en Administración y desarrollo de personal público, Editorial INAP, México, D.F., 1994. También recomendamos consultar a E. Romero Sebastian en Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública, Editorial INAP, Madrid, 1995.

Capítulo 5

VALORES QUE ORIENTAN LA ACTUACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

En un sistema de vida democrático como nuestro país, cuyo propósito es el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblos, según lo expresa el artículo tercero de nuestra Carta Magna, los servidores públicos están obligados a atender las necesidades sociales bajo los criterios de un sistema de valores y principios que sustenten las acciones que habrá de llevar y les den la indispensable armonía con dichos intereses.

El servidor público como parte integrante y activa del gobierno federal o de un gobierno local, debe adoptar conductas y guiar sus acciones con base en un esquema donde los valores básicos impulsados por el Estado para propiciar una relación positiva y productiva con la ciudadanía son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En el sistema jurídico mexicano los principios se encuentran plasmados en los artículos 109 y 113 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las Constituciones de los Estados y las leyes que establecen el régimen de responsabilidades correspondientes.

5.1. Normas de conducta de los servidores públicos

Consideramos importante destacar los dos valores que, Guillermo Haro incluye a las normas de conducta de los servidores públicos estos son: vocación al servicio y eficacia. A continuación analizamos los siete valores [HARO, op. cit., p. 52]

- **Legalidad**

Se refiere a la obligación del servidor público de actuar siempre y en todo momento con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad aplicables al ejercicio de las funciones a su cargo.

Es decir, el servidor público no puede realizar su trabajo con base en criterios surgidos de su propio pensamiento o de capricho personal, sino que tiene que apegarse a las normas jurídicas y administrativas vigentes.

- **Honradez**

La honradez en el ejercicio de la función pública implica para el servidor público una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.

Este valor a 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 a la confianza puesta en los funcionarios.

Pero a manera de ejemplo se pueden citar algunos desvíos que violan el principio de honradez:

- El cohecho, entendido como el acto mediante el cual dos o más personas, se coluden para realizar un acto al margen de la legalidad con la finalidad de obtener un beneficio mutuo de cualquier tipo.
- La sustracción de bienes que son propiedad de la administración pública.

- El uso indebido de recursos económico-presupustales, materiales o del personal de la administración pública para beneficio personal o de terceros ajenos a la dependencia o entidad.
- El abuso de autoridad ya sea para beneficio personal o para causar un beneficio o daño a terceros involucrados en asuntos con la administración pública.
- El mal uso de la información que por motivo de su cargo obre en su poder.
- El peculado, entendido como la malversación o desvío de fondos hacia fines distintos a los autorizados por la autoridad competente.

Cuando el servidor público incurra en alguna de las irregularidades señaladas o alguna otra prevista por las leyes, deberá ser sancionado administrativa y/o penalmente por la autoridad competente en los términos establecidos en las normas legales de la materia, federales, estatales o municipales según corresponda.

- **Vocación de servicio**

La vocación de servicio se manifiesta y percibe en la actuación del servidor público cuando su desempeño obedece a las prioridades, que se derivan de las necesidades sociales; su trato con el usuario de los servicios gubernamentales es diligente y cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para la ciudadanía y eficientes para la dependencia o entidad.

La vocación de servicio es una actitud positiva que implica, por una parte, la disposición de atender con eficiencia al usuario y por la otra, la responsabilidad de desempeñar el encargo público con la mente puesta en el beneficio que debe recibir el destinatario final, el ciudadano, utilizando los recursos disponibles en la administración pública con racionalidad.

- **Eficiencia y eficacia**

La eficacia en el desempeño de la función pública se entiende como la capacidad para lograr objetivos y meta, cumplir programas o proporcionar un bien o servicio conforme a las condiciones esperadas de oportunidad y calidad.

La eficiencia, se define como la obtención de los resultados en los términos esperados y al más bajo costo posible, lo que implica el aprovechamiento óptimo de los recursos empleados en la consecución del fin propio.

La eficiencia y la eficacia son valores concretos, susceptibles de medirse puesto que se expresan en resultados de la gestión gubernamental, mismos que son evaluados continuamente por el ciudadano, la propia administración pública y el servidor público.

- **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 preferencia personales.

La norma de conducta que aplique será siempre la que se derive de la correcta observación de las leyes y de la normatividad.

Su actuación y decisiones serán, simplemente, las que correspondan a la equidad y se apeguen a derecho.

- **Lealtad**

La calidad del servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación.

La lealtad es un valor abstracto cuyo sentido cobra presencia cuando el servidor público asume de manera decidida el compromiso de institucionalidad y de orden disciplinario.

El desarrollo de nuestra nación depende en gran medida de la conciencia social y actuación de los servidores públicos, de ahí la importancia de que su desempeño se apegue a los valores expresados.

Todo servidor debe desaprobado las prácticas deshonestas y éticamente indeseables ⁶ y participar activamente en su prevención y combate en los organismos públicos. Es uno de los retos más importantes que se tiene que afrontar.

La sociedad mexicana ha reconocido la gravedad de la corrupción y ha venido luchando contra ella. Para apoyar esta determinación es preciso hacer un esfuerzo por inculcar al ciudadano, desde los primeros años de su educación escolar, el respeto a sus semejantes y así mismo, así como la práctica de valores fundamentales como la honradez.

En el marco de todas ellas se encuentra reglamentada la función del servidor público, por lo cual es importante que éste las conozca con plenitud, a fin de que las observe con cabalidad, en bien propio y de la sociedad a la cual debe y sirve.

5.2. Obligaciones de los servidores públicos

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Capítulo I del Título Tercero, establece las obligaciones del servidor público cuya inobservancia dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponden a la responsabilidad

⁶ “...elementos integrantes de la infraestructura ética: compromiso político, marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público, existencia de algún organismo coordinador en materia de ética y presencia de una sociedad civil activa que desempeñe el papel de vigilante de los actos de los funcionarios”. Jaime Rodríguez, La ética en el servicio público, p. 23.

administrativa. Dichas obligaciones deben salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión, de conformidad con su artículo 47.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se constituye en la esencia del código de ética⁷ del servidor público al establecer normas claras y precisas que éste debe respetar en el desempeño del cargo asignado.⁸

El marco jurídico establece las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficiencia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que deben tutelar el servicio público. Dejan bien claro que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguardas de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia con que hay que servir los intereses del pueblo.

[CHANEZ, 84:58] Las sanciones en caso de incumplimiento son: apercibimiento, privado o público; amonestaciones, privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o su equivalente según la terminología en uso en otras instituciones, tienen además obligación de prestar declaración anual de su situación patrimonial (artículo 80), para que la autoridad competente haga las verificaciones pertinentes.

Como complemento de las obligaciones de imparcialidad y honradez se prohíbe a los servidores públicos recibir dádivas, obsequios o beneficios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos.

⁷ Véase a Guillermo Haro Bélchez en *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, pp. 169-175.

⁸ Por su importancia ver anexo 2, p. 108.

5.3. Responsabilidades por incumplimiento de obligaciones

Las bases constitucionales están reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982, esta ley establece las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación.. Dichas bases son indispensables en tanto la responsabilidad de los servidores públicos no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

De acuerdo con [HARO, op. cit., pp. 75-176], la responsabilidad es aquella que adquiere el servidor público por los efectos o como consecuencia de su desempeño o de la omisión de sus funciones⁹.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define las responsabilidades en que incurrn los servidores públicos por su incumplimiento, en ella se comprenden cuatro modalidades de la responsabilidad:

- Responsabilidades de naturaleza administrativa (relacionadas con el manejo de recursos, con los medios de cargo, y con el cumplimiento de sus deberes y obligaciones previstas en su puesto; en la que se incurre por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia necesarias para el buen servicio público. La responsabilidad administrativa es independiente de la de naturaleza penal, política, civil o laboral.
- Responsabilidades de naturaleza penal (cuando se presuma y compruebe que ha incurrido en alguno de los delitos consignados en el Código Penal vigente,

⁹ Véase su libro Como servir mejor a los ciudadanos.

sin más requisitos, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicta la Cámara de Diputados).

- Responsabilidad de naturaleza civil (cuando se afecten los bienes patrimoniales, o relaciones pactadas entre particulares o de éstos con la autoridad pública, esta responsabilidad se rige por la legislación común.
- Responsabilidad de naturaleza política (cuando se acredite que el servidor público incurrió en conductas a las normas de desempeño público en el ejercicio de un cargo de elección popular y cuya sanción es la destitución e inhabilitación).

Para evitarse el incumplimiento por ignorancia, debería elaborarse un manual que se entregara a todos los servidores públicos, que contengan los principios que fundamenten sus obligaciones y las normas jurídicas aplicables, además de hacerlas del conocimiento público a efectos de que puedan presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Igualmente sería apropiado introducir en los programas destinados a la formación y capacitación de servidores públicos un curso destinado a su análisis [CHANEZ, 95:45].

Es indispensable que todo servidor público comprenda que está ética y jurídicamente obligado a servir bien y honradamente a la comunidad; que el servicio público no es patente de impunidad para actos arbitrarios, ni oportunidad para disfrutar de privilegios; que tampoco es refugio de empleados despreocupados e incapaces de ser útiles a la sociedad. Todo servidor público debe saber que está obligado a cumplir satisfactoriamente sus labores con apego a la ley, honradez, imparcialidad, entrega y eficiencia.

Capítulo 6

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

El acelerado desarrollo económico, político y social de nuestro país, ha requerido de la intensificación de esfuerzos en materia de planeación de la administración pública, debido al reconocimiento de la estrecha relación que guarda la administración pública y el desarrollo de la estructura económica de nuestro país.

Los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer y planear la actividad económica han transcurrido en forma paralela con los esfuerzos realizados por presentar mejor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado.¹⁰

Resultado de todo esto, ha sido el surgimiento del “Servicio Civil de Carrera” como un medio seguro de activar los procesos de desarrollo integral de la administración pública.

6.1. El servicio civil de carrera como fenómeno actual

Erika Doring Hermosillo [DORING, 98:22-23], considera el problema del servicio civil de carrera como algo muy actual por considerarse que las condiciones de

¹⁰ “...la planeación de la carrera podemos ubicarla como un subsistema de la administración de personal, la cual debe armonizar los intereses personales con los institucionales en una carrera común. la movilidad y el cambio están surgiendo como promotores de la nueva concepción de carrera como un camino personal, autodirigido y que tiene como principal característica el tomar en cuenta el propio cambio personal y el continuo cambio tecnológico y laboral del medio ambiente” Graciela Quintana Flores, La importancia de la planeación de la carrera en la organización, México, D.F., 1985, pp. 174-175. 4020129162

apertura política y de transición a la democracia prevalecientes ¹¹ “en nuestro país” hacen factible, ahora más que antes, su implantación.

Llevar a cabo una verdadera reforma administrativa como condición sine qua non para llevar a cabo la reforma del Estado y que la reforma administrativa deberá incluir, prioritariamente el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera.

Al hablar de servicio civil de carrera, debemos de entenderlo desde dos perspectivas o puntos de vista diferentes. En primer lugar, a partir de los beneficios que implica para el servidor público y en segundo lugar, desde los beneficios que implica para el mejoramiento de la función pública.

Si nos referimos a los beneficios que recibirá el servidor público tendremos que hablar de que se le garantice, en caso de reunir los requisitos necesarios, su permanencia en el servicio, la posibilidad de desarrollarse profesionalmente, y acceder así a puestos superiores con remuneraciones acordes al puesto y la posibilidad de obtener, el término de su carrera, condiciones dignas para el retiro.

Si lo analizamos desde la perspectiva de la función pública, ésta tendrá a ser más eficiente ya que contará con elementos mejor preparados, tendrá también, a establecer mecanismos que permitan la continuidad en los planes y programas que se propongan ya que, en principio, el elemento humano con que cuenta, será, el mismo de períodos anteriores y se podrá contar con la experiencia y conocimiento adquirido previamente.

Según el Diccionario de Política y Administración, desde un punto de vista técnico, el servicio civil se apoya en siete principios:

¹¹ “...conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está previsto y proporcionada la más amplia participación posible de los interesados”. Norberto Bobbio, El futuro de la democracia, p. 25.

1. **Las clasificaciones.** Se refiere a que todas las actividades que se realizan en la Administración Pública se encuentren clasificadas de acuerdo a los puntos que la integra. Esto supone la estructuración de diversos catálogos que, además exigen el conocimiento de cada una de las funciones gubernamentales.
2. **Selección.** Este principio se divide en el reclutamiento, los exámenes, el período de prueba y el nombramiento.
3. **Escalas, promociones y calificaciones.** Esto se basa fundamentalmente en las clasificaciones de los diversos puestos que integran la actividad administrativa pública. Las escalas de salarios, suponen la justa retribución de acuerdo al grado de especialización y responsabilidad que cada puesto trabajo exige, las promociones y las calificaciones, suponen también la elaboración de criterios tipo, que permitan evaluar justamente los resultados obtenidos de cada trabajador.
4. **Equidad en la distribución de oportunidades.** Se considera como el punto nodal del sistema.
5. **Las asociaciones de empleados.** Este principio implica reconocer el derecho de asociación que tienen los empleados en agrupaciones abocadas a la defensa de sus intereses. De acuerdo con este principio, se deben de considerar las agrupaciones sindicales ya existentes, e implica una negociación con ellas para que el sistema de servicio civil no entre en conflicto con ellas.
6. **La actividad política.** Resulta claro que no existe una administración pública neutral a la manera en que la concibe Weber en su modelo ideal, por lo tanto, es necesario reconocer que, especialmente en un sistema democrático puede existir servidores públicos eficientes pero no necesariamente coincidentes

con la ideología en el poder. Este principio implica, por lo tanto, la posibilidad de conciliar esta situación sin que, por existencia diferentes ideológicas, un servidor público con las características requeridas por un determinado puesto, sea destituido de su cargo.

7. El esquema de organización. La organización del servicio civil supone la instrumentación de una serie de órganos cuya dirección se ubica en una oficina central, con cuerpos administrativos subordinados en cada una de las dependencias que integran la Administración Pública.

Alfonso González Mateos [GONZALEZ, 98:39], considera que la implantación del sistema de servicio civil de carrera resuelve los problemas como: la permanencia de la acción administrativa; la eliminación del llamado “sistema de botín” en el que el grupo que asciende al poder ubica en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia política y aseguran un alto grado de lealtad, pero no siempre cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos, ello conlleva a asegurar continuidad y avance en los programas de trabajo, en lograr mayores niveles de eficacia institucional, encontrar oportunidades de promoción y alta especialización a través del desarrollo profesional; obtener seguridad y certidumbre laboral en ejercicio de sus actividades. Así pues el servicio civil de carrera tiene tres características: “competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades”.

6.2. Marco jurídico laboral

El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 contempló desde su origen, los principios fundamentales que garantizan los derechos de los trabajadores, sin hacer distinciones entre los trabajadores particulares y servidores públicos. No obstante más adelante, se modifica el Artículo 123 constitucional y se establecen dos apartados, el “A” que trata lo concerniente a las relaciones de trabajo, vinculadas con los factores de producción, y el apartado “B” en el que se tutelan las relaciones del Estado con los servidores públicos.

Con respecto al apartado “A” del Artículo 123, existe como Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, que regula aspectos sobre: jornada máxima de trabajo; libertad de asociación profesional; prestaciones para trabajadoras embarazadas y lactantes; contrato individual; contratos colectivos de trabajo; derecho de huelga; resolución de conflictos a través de organismos jurisdiccionales de mediación, conciliación y arbitraje; descanso semanal obligatorio; salario igual, para trabajo igual; salario mínimo y medidas protectoras al mismo; participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa; responsabilidad empresarial por accidente de trabajo y enfermedades profesionales; reinstalación o indemnización por despido injustificado; medidas protectoras del patrimonio familiar; derechos de los trabajadores a vivienda digna y derecho a la seguridad social, entre los más importantes.

Las disposiciones legales que corresponden a estos organismos se complementan a su vez con la fracción XXIX del Apartado “A” del Artículo 123, que sustentó la creación de una de las instituciones sociales más importantes de América Latina, el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS). A su vez, en aspectos de vivienda de los trabajadores, México cuenta con el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para Trabajadores (INFONAVIT).

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta el contenido de las fracciones del Apartado “B” del Artículo 123 constitucional, tutelando los derechos y deberes de los servidores públicos.

Cabe señalar que en su concepción original, el Artículo 123 no incluyó referencia específica a las relaciones laborales del Estado con sus empleados. El apartado “B” fue incorporado en la Constitución Mexicana en el año de 1960 y su Ley Reglamentaria se promulgo en el año de 1962. Los antecedentes de la regulación actual se encuentran en un Acuerdo Presidencial del año 1934 por el que se estableció el Servicio Civil por un tiempo determinado, con facultades discrecionales del propio Ejecutivo Federal.

Así, esta ley incorpora al mundo jurídico laboral las relaciones de trabajo entre el estado y sus empleados, estableciendo una división entre trabajadores de base y de confianza, excluyendo a estos últimos de la aplicación de la Ley.

El contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹² incluye el reconocimiento a: derecho al cargo; jornada de trabajo, descansos y vacaciones; ascensos; inamovilidad; escalafón; derecho de asociación y de huelga; derecho a ventilar controversias laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; derecho a la seguridad social y vivienda por parte del Estado; seguros, prestaciones y servicios, entre los más significativos.

Asimismo, existe el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE),¹³ con funciones similares a las del IMSS, así como el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). Cabe señalar que en la estructura de la administración pública en México, la aplicación de la normatividad laboral para el personal federal recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementado con las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ambas dependientes del Ejecutivo; existen igualmente ordenamientos Jurídicos relacionados con el servicio público como lo son:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 31 Fracción XXIV, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, El Acuerdo Presidencial de fecha 29 de junio de 1983,¹⁴ mediante este acuerdo se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio

¹² Instrumento jurídico que reglamenta los principios establecidos en el apartado "b" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisando derechos, obligaciones y prestaciones para los trabajadores al servicio del Estado. José R. Castelazo, op. cit., p. 35.

¹³ "En diciembre de 1959 se promulgó la ley que creó el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, siendo presidente el licenciado Adolfo López Mateos. Tiene como antecedente inmediato la ley de pensiones civiles de 1947". Ignacio Pichardo Pagaza, op. cit., p. 176.

¹⁴ Ibid., p. 31. El Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el Diario Oficial el 29 de Junio de 1983; establece que para crear las condiciones en la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad del empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal mediante una motivación adecuada,

Civil, El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; en el capítulo La Política Económica General en su punto 6.2.3.5. “Lineamientos para Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público”, señala que se persiguen dos propósitos generales: mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto [SIERRA, 96:187-189], [VAZQUEZ, 94:353-358].

6.3. Intentos de establecimiento del servicio civil de carrera

De acuerdo a lo establecido en el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular [DORING, op. cit., p.:23], [QUINTANA, op. cit., pp. 183-190].

Hablar del Servicio Civil de Carrera en nuestro país no es un tema novedoso. En efecto, ya en la Ley Federal del Trabajo de 1931 se hablaba de Leyes de Servicio Civil que regulaban el trabajo de los servidores públicos. Desafortunadamente esta disposición sería más tarde derogada, al promulgarse en 1938 el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Unión.

En 1963 se abroga este Estatuto y se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto como consecuencia de las reformas al artículo 123 constitucional que da lugar al apartado “B”. En esta ley se precisa el trabajo de base y el trabajo de confianza. En rigor no podemos hablar en la Administración Pública Mexicana de un “Servicio Civil de Carrera”, sino más bien de un Servicio Civil que sólo alcanza a los trabajadores de base, fundamentalmente a puestos administrativos,

elevando así la eficiencia y la agilidad en el trabajo; y promover la capacitación permanente del personal al servicio de la federación.

auxiliares, operativos. Los puestos clave de planeación, organización, dirección y control están considerados actualmente como trabajadores de confianza.

En la Comisión de Administración Pública que se formó en la entonces Secretaría de la Presidencia, en 1965 se habla también de racionalizar la administración de personal a través de la posible introducción del Servicio Civil de Carrera.

En 1971 se crea el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del Instituto de Seguridad y Servicio Social de Trabajadores del Estado.

En 1972 se crea el Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado. En este mismo año, en el contexto del Programa de la Reforma Administrativa, se crea la Comisión de Recursos del Gobierno Federal y los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación. Asimismo se acuerda la presentación de los quinquenios.

En 1974 se decreta la jornada de ocho horas y la semana laboral de cinco días.

En 1976 se crea la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, dependiente de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

En 1977 se decretan las jornadas de trabajo en horarios corridos, a efecto de ahorrar energía eléctrica y otros materiales.

En 1978 se decreta el aguinaldo de 40 días. En este mismo año se crea el Instituto Nacional de Capacitación Administrativa.

En 1979 se diseña el programa General para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado.

El 28 de junio de 1983 fue instalada la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil y su reglamento se publica en el Diario Oficial al día siguiente. Esta comisión se creó como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal [SALYANO, op. cit., pp. 3-5]. En este tiempo dos fueron los problemas que se presentaron. Por un lado, la fuerza y la rigidez de los sindicatos¹⁵ y por el otro, la cuestión de la reglamentación de la alta función pública.

La Comisión formuló un programa de servicio civil en 1984 que proponía un servicio civil controlado centralmente. Este proyecto fue rechazado por los sindicatos debido a su rigidez aunque estaba de acuerdo en que era necesario un sistema de servicio civil pero que “respetaran los derechos adquiridos por los trabajadores” (sic).

Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994); se contempló nuevamente en la agenda gubernamental el tema del servicio civil como parte de la llamada reforma del Estado; sin embargo, muchos otros asuntos tuvieron prioridad y el tema quedó pendiente. Poco se hizo al respecto.

Al inicio del actual sexenio, lo poco realizado en el anterior se dejó de lado debido a que otros problemas, como la crisis económica por la que atraviesa el país, requieren ser atendidos prioritariamente. Sin embargo, para principios de 1997 el tema vuelve a ser considerado y se le encarga a dos secretarías, la de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) mismas que no han logrado ponerse de acuerdo; por lo que no han sido capaces de elaborar un proyecto que pueda someterse a consideración de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).¹⁶ Conforme a la Ley Orgánica de la

¹⁵ Ibid., p. 189. “Conforme a los estatutos de la FSTSE publicados en mayo de 1981, existen más de 60 sindicatos afiliados a esa federación; entre ellos tanto organizaciones de las entidades centralizadas como de las paraestatales”.

¹⁶ La FSTSE tiene un carácter militante, en su Declaración de Principio, la FSTSE se define categóricamente priísta y parte activa del sector popular del PRI. Martín Pérez Moreno, La modernización de la administración pública en México, p. 146.

Administración Pública Federal, la SHCP deberá elaborar la ley y la SECODAM tendrá que otorgarle su visto bueno.

No obstante las diferencias prevalecientes y los conflictos que han suscitados en torno a este problema, en el mes de abril de 1998, el Senador Esteban Moctezuma, presentó una Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos Federal Centralizada que como su nombre indica, sería el instrumento base para el establecimiento de un sistema de servicio civil para la Administración Pública centralizada.

Este proyecto incluye 6 títulos con un total de 68 artículos más 4 correspondientes a transitorios.

El título primero se refiere a las disposiciones generales y está desglosado en 7 artículos que detallan en qué consiste el sistema, cuáles son los principios rectores, quiénes no están sujetos al sistema, cómo se implantará el sistema en cada dependencia y cuáles son las limitaciones que tienen los servidores públicos incorporados al mismo.

El título segundo se refiere a la estructura del sistema y comprende 10 artículos, divididos en dos capítulos. El primero se refiere a la estructura del sistema y el segundo, a las modalidades del mismo.

El título tercero trata sobre el personal de base y está integrado por 4 artículos.

El título cuarto trata sobre el personal de confianza y abarca 34 artículos divididos en 7 capítulos. El primero, se refiere a los servidores públicos de carrera y a los servidores públicos de libre designación; el segundo, al reclutamiento; el tercero, a la selección, nombramiento e ingreso; el cuarto, a la evaluación del desempeño; el quinto, a la capacitación y la educación formal; el sexto, a la permanencia y desarrollo y el séptimo, a la separación de los servidores públicos de carrera.

El título quinto, trata de los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema y está compuesto por 6 artículos divididos en dos capítulos. El primero, trata de los derechos y el segundo, de las obligaciones.

El título sexto, abarca los 4 artículos restantes que están a su vez, divididos en dos capítulos: del recurso de revocación y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En los últimos años se ha avanzado en algunos subsistemas del Servicio civil de Carrera, en efecto existen logros en materia de catálogo de puestos, de análisis y descripción de puestos; en materia de relaciones laborales y sindicales; en remuneraciones en aspectos de bancos de información del personal. Sin embargo, poco se ha avanzado en materia de otros subsistemas no menos importantes: Planeación de recursos humanos, introducción al puesto, reclutamiento, selección y desarrollo del personal, calificación de méritos y, lo más importante, modificar actitudes hacia el cambio, el arraigo, compromiso y lealtad al país, independientemente de los grupos de poder o de los partidos que llegan a la administración pública ¹⁷

6.4. Proyecto de servicio civil de carrera

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) precisa que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país, ya que contar con un aparato accesible, moderno y eficiente, tal como lo reclama la sociedad, constituye un elemento imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y es una exigencia en el avance democrático.

¹⁷ “Las nuevas condiciones que han imponiendo la competencia política entre varios partidos y la apertura económica, la administración pública inmersa en la subcultura de lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales, corre el riesgo de quedarse al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país las últimas décadas, si no logra cambiar esa subcultura de la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las transformaciones de nuestros tiempos”. Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública, en El servicio público de carrera: experiencias de

Por su parte el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), establece como objetivos generales avanzar en el perfeccionamiento del aparato público y transformarlo en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las legítimas necesidades de la sociedad.

Para ello reconoce como una prioridad esencial contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada “selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos”, a que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo a su vez, de quienes lo llevan acabo.

A fin de dar cumplimiento con las disposiciones que establecen el PND y el PROMAP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el ámbito de sus respectivas competencias, desarrollarán con la participación de las dependencias, el marco normativo que permitan regular los siguientes aspectos.

1. Fase del Preempleo.

Dentro de la fase de preempleo se realizan acciones antes de ingresar al servicio, como son el reclutamiento y la selección.

2. Desempeño de un Puesto

En el desempeño de un puesto en el interior de la administración pública, se tienen los procesos de la capacitación, la evaluación del desempeño, el sistema de compensación, el sistema de evaluación del puesto y el sistema de promoción.

profesionalización y permanencia en la función pública en México”, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, D.F., 1996, p. 26.

3. Separación del Servidor Público del Cargo o del Servicio

En el momento de que el servidor público se separa del cargo o del servicio, se tendría un fondo de separación; todo ello dentro de un marco normativo.

Para ello, el desarrollo de los procesos que componen el servicio civil se debe llevar a cabo bajo una “visión integral” que considere todos los elementos sobre los cuales una organización desarrolla sus actividades, como son: los objetivos, la gente, los procesos, la tecnología, la infraestructura, las expectativas del cliente.

El Servicio Civil de Carrera no puede desarrollarse con una visión parcial, se tiene que considerar todos los elementos que interactúan dentro de una institución.

De esta forma, tendríamos como parte de las expectativas del cliente “la sociedad” contar con servidores públicos eficientes, honrados y con una actitud de servicio, que sea capaz de responder satisfactoriamente a las demandas de la sociedad, garantizando la ejecución y cumplimiento de los programas de gobierno.

El cumplimiento de estos objetivos se va a lograr a través de un sistema de reclutamiento y selección que permita a través personal calificado y seleccionar a los más aptos para algún puesto específico.

- Como parte del “reclutamiento” se tendrían las convocatorias.
- Como parte de la “selección” se tendrían distintos tipos de exámenes.
- Como parte de la “tecnología” se tendría una herramienta que sería el sistema integral de administración de recursos humanos, como un instrumento tecnológico para registrar todos los datos del servidor público, desde su ingreso, desarrollo, su nivel, su cargo, y todos los datos actualizados sobre el desarrollo del servidor público.

El diseño del marco general, estaría a cargo de la SECODAM y la SHCP y la implantación del sistema por el personal de cada dependencia a través de sus áreas de recursos humanos.

Otros de los objetivos será atraer y retener al personal más capacitado, que con su labor contribuya al mejoramiento de los servicios que se prestan a la sociedad, esta labor se retribuirá con “sueldos atractivos y competitivos en el mercado”, permitidos por un sistema de compensación para los servidores públicos y así poder atraer al personal calificado y también lograr su permanencia en el sector público, evitando fugas como las que hoyen día se dan (sic).

Dentro de la parte de separación, garantizarle al personal que su permanencia estará basada en el mérito y desempeño propio en la función, y como complemento, después de haber realizado una carrera en el servicio, retirarse manteniendo su nivel económico a través de un fondo de separación.

Un objetivo más es proporcionar el desarrollo del servidor público dentro de las instituciones, fortaleciendo su compromiso con éstas, a través de la capacitación, la educación formal y un sistema de promoción que esté fundamentado en el mérito [TONIX, op. cit., pp. 110-111].

6.5. El Perfeccionamiento profesional del sector público

Desde algún tiempo, en México al igual que en muchos otros países, particularmente de los llamados subdesarrollados, se ha comenzado a hablar de la necesidad impostergable de una nueva actitud del funcionario que lo estimule y lo obligue a un proceso continuo de perfeccionamiento profesional como una medida indispensable para llevar a cabo la modernización de la Administración Pública. Modernización administrativa que forma parte, a su vez, de la llamada Reforma del Estado en la que el gobierno actual está comprometido.

Resulta innegable que el requerimiento de un proceso de mudanza cultural para lograr que el Estado, por medio de su aparato público, realice las funciones que le son propias, no de una manera improvisada, inconsistente, cambiante y discontinua, como lo ha venido realizando hasta ahora. Se trata de que las realice utilizando la experiencia y formación profesional de aquellas personas consideradas como las más adecuadas, más idóneas en cada uno de los puestos encargados de llevar a cabo las decisiones y políticas conducentes a la prestación de los servicios que el Estado proporciona a su comunidad.

Se trata, de contar con personal preparado de manera deliberada, continua y sistemática como un medio indispensable para establecer un sistema de servicio civil de carrera, que nos permita acabar con los grandes y graves problemas que afectan al sector: la corrupción administrativa, la falta de ética administrativa, la falta de vocación de servicio etc. [DORING, op. cit., p. 22].

Luis Gutiérrez Garza, director del Centro para el Mejoramiento Integral de la Función Pública, del Tecnológico de Monterrey, explica que la movilidad que hay en este sector obliga a los funcionarios a estar preparándose constantemente para asumir puestos en muy diferentes áreas. Por ello, la comprensión de la necesidad de articular las exigencias ocupacionales del sector público con el sistema educativo y los programas de capacitación y adiestramiento gubernamentales resulta de vital importancia.

Uno de los problemas en el Gobierno consiste en que algunas veces falta lógica entre el desarrollo de la carrera de un servidor público y el puesto que ocupa.

Hay muchos casos, y no sólo en este círculo, en los que el desempeño laboral lleva a tomar experiencia en entornos diferentes a la profesión que se tiene; esto por su puesto, no resulta objetable si la persona cuenta con la preparación para entender lo que está haciendo [YARTO, 99:26].

De 1982 a la fecha, la preparación académica ha ido adquiriendo mayor importancia en el entorno político. Las estadísticas indican que en el sexenio

comprendido entre 1982 y 1988, el 46 por ciento de los funcionarios de primer nivel contaba con un posgrado. Este número se incrementó a un 72 por ciento en el periodo de 1988 a 1994 [AI, 96:113].

Sin embargo, las necesidades del país no sólo demandan que los funcionarios tengan una sólida formación académica dentro de un perfil específico; determinado por el área de desarrollo, sino también que “conozca” del servicio público.

La capacitación de funcionarios públicos puede hacer posible que este perfil sea una realidad. Para ello hay que salvar algunos obstáculos, principalmente relacionados con el “presupuesto”. Y es que, a pesar de que los dirigentes “no sólo los ciudadanos” están conscientes de que la administración pública debe ser mejorada, “no siempre se cuenta con los recursos necesarios para invertir en ese rubro” [YARTO, op. cit., p. 27]. No obstante es una tarea impostergable si se desea tener mejores servidores públicos.

En el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 elaborado por el gobierno actual y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de mayo de 1996, se presenta, un diagnóstico de la situación que guarda la Administración Pública en el que se identifican cuatro grandes líneas problemáticas:

- Limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas de los ciudadanos.
- Un gran centralismo.
- Deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño de gobierno.
- Carencia de una administración adecuada para la designación y profesionalización de los servidores públicos.¹⁸

¹⁸ Véase Xavier Greffe, *Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo*, Editorial OCDE, Estados Unidos, 1998. pp. 99-102

En relación con esta última línea problemática se destacan a su vez tres grandes escollos. El primero se refiere al desarrollo profesional que presenta la siguiente situación:

- No existen ambientes de trabajo estimulantes para los funcionarios, porque no garantizan seguridad y desarrollo en el empleo.
- Las diferencias entre los trabajadores sindicalizados y los que no lo están, dificulta el desarrollo del conjunto.
- La administración pública mexicana se caracteriza por una elevada rotación del personal que ocupa los puestos, lo que provoca discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional, lentitud en el avance de programas públicos, incremento en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos.
- Los trabajadores que llevan a cabo las funciones técnicas no son consultados regularmente, lo que constantemente desaprovecha su potencial y conocimiento

El segundo de los escollos se refiere a la capacitación y se concluye que no existe una sistema de capacitación sistemático ni métodos de evaluación de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos, a fin de elevar la productividad del sector público.¹⁹

Finalmente, el tercero de los escollos se refiere a la corrupción y especifica lo siguiente:

¹⁹ “La productividad del sector público, es decir, la capacidad de uso de los recursos públicos para realizar sus fines de servicio a la sociedad, la mediremos de dos formas: como efectividad y como capacitación. La productividad del sector público como efectividad, se relaciona con la capacidad del sector público para dar respuesta a todas las demandas de la sociedad el gobierno debe trabajar más con menos recursos, para lo cual las alternativas son la simplificación y modernización de su administración; la modernización tecnológica de sus instalaciones, equipos y materiales; y la capacitación de su personal disponible, sea para que mejore lo que ha realizado siempre o para que haga cosas adicionales a las que ha hecho”. Bernardo Vásquez Colmenares Guzmán, “La profesionalización del servicio público”, en Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 122-126.

- El sistema favorece la corrupción y las investigaciones respectivas son lentas y no se establecen las responsabilidades ante los ilícitos. Finalmente, no se cumple con la normatividad establecida.
- Los mecanismos de información son ineficientes para evaluar la gestión pública.
- De acuerdo con el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, la profesionalización deberá fundamentarse en la especialización por procesos, tanto de los sustantivos como de los de apoyo común y regulación. A lo anterior se debe añadir, según Roberto Lara Sánchez, que exista una cultura que favorezca los valores de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público [DORING, op. cit., p. 25].

6.6. Oportunidades políticas del servicio civil de carrera en México

Omar Guerrero considera que la aportación de la democracia en México cambia en algún sentido las condiciones políticas practicadas con anterioridad. Por lo que hacemos referencia a las oportunidades políticas que permiten instaurar el servicio civil de carrera en México.

- 1 El escenario de la contienda política pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Se distinguen por lo tanto los políticos de los funcionarios públicos.
- 2 Con la creciente independencia del congreso, éste se convierte en el órgano de la representación, pues ahí se deciden las formas y montos de asignación de recursos, así como las leyes que regulan la vida de los sectores sociales. Es decir, que la democratización introdujo para la política en México el principio de la división de poderes,²⁰ que ofrecerá al congreso su papel especializado de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su

²⁰ Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994, pp. 101-107.

opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas y le dará un papel superior de la actuación del ejecutivo y sus administradores.

- 3 Por lo anterior, la administración pública ya no será el interlocutor exclusivo entre el Estado y la sociedad.

Con los cambios promovidos por los resultados electorales del 6 de julio de 1997, se ha favorecido una separación de poderes que facilita la especialización de las tareas entre el ejecutivo y el legislativo, y en la cual el papel de la burocracia se facilita con la profesionalización [GUERRERO, op. cit., pp. 19-22]²¹

Capítulo 7

MODELOS INTERNACIONALES DE SERVICIO CIVIL COMPARATIVO

Al analizar las experiencias de países que cuentan con un servicio civil de carrera se puede apreciar que el arribo al poder de gobiernos que propugnaron por el establecimiento de un Estado menos interventor, significó una oleada muy importante de críticas tanto a estos sistemas como al papel de la función pública en la administración y diseño de políticas públicas. Sin embargo, al contrastar estas experiencias con la mexicana, donde no se cuenta con un sistema integrado de servicio civil de carrera, lo paradójico es que también se encontraron cuestionamientos implícitos en la función pública en términos del proyecto de reforma estructural, al tiempo que se argumentaba su necesaria profesionalización para poder hacer frente a los imperativos de la época, por ejemplo, los derivados del fenómeno de la integración económica, esto es, a los de la modernización.

²¹ Véase su libro *La formación profesional de administradores públicos en México*.

7.1. Inglaterra

María del Carmen Pardo [PARDO, op. cit., pp. 95:286-291], considera que en el caso de Inglaterra la función pública tal como se conoce hoy en día es resultado de un largo proceso histórico y está ligada de manera determinante al régimen político, es decir, una cierta concepción del régimen parlamentario.

No es el resultado de una sola reforma sino el producto de aportaciones sucesivas que arrancan desde finales del siglo XVIII hasta casi finales del XIX. Surge como una reacción a una administración pública que en el siglo XVIII se caracterizó por sus innumerables abusos, los nombramientos hechos con base en un sistema patrimonialista que privilegiaba el favor concebido al funcionario en lugar de mérito, la venta de “oficios”, en fin, “no existía una relación necesaria entre la calificación, el nombramiento, el empleo y la remuneración”.

En este momento de la vida institucional de Gran Bretaña no se podía hablar de un servicio civil de carrera propiamente dicho, puesto que le faltaban los elementos esenciales que lo definen:

- 1 No había un criterio único con el que las distintas unidades administrativas realizaran las tareas de reclutamiento, empleo y remuneración.
- 2 Las funciones de la administración no estaban diferenciadas de las políticas; las mismas personas se ocupaban de ambas responsabilidades.
- 3 No existía la permanencia en el puesto, que no nada más repercutía en la falta de seguridad en el empleo sino en la imposibilidad de conservarlo cuando hubiera cambio en el gobierno.

Margarita Chavez Alcazar, señala que en el informe de la Comisión Real (Comisión Tomlin) sobre el servicio civil, de 1931, se define éste como: aquellos servidores de la Corona (con exclusión de los que ocupan puestos políticos y judiciales)

que desempeñan una función civil y cuyos sueldos se abonan total y directamente con fondos aprobados por el Parlamento.

Puede afirmarse que la historia del servicio civil se inicia en 1853 con las reformas de Mac Aulay para ingresar en el “Indian Service”, consistentes en la realización de exámenes de carácter universitario.

En 1854, a petición del Gobierno, Sir Trevelyan y Sir Stafford Northcote publicaron su informe sobre la reforma del servicio civil.

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

En 1870, la Tesorería abolió el favoritismo por “Order in Council” Mas todavía quedaba lejos el ideal de un servicio civil unificado.

El informe que presentó la Comisión Ridley en 1886 sirvió de base para la organización del servicio civil, hasta que estalló la Segunda Guerra Mundial.

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

El Comité Gladstone propuso en 1920 análoga estructura a la sugerida en el informe anterior. La propuesta se originó ante la creación del “National Whiteley Council” (organismo prioritario sindical) y de un Comité de Reorganización para adoptar el servicio civil a las circunstancias de la posguerra.

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

El sistema llamado “comisión”, existió en Gran Bretaña hasta 1968, año en que se convirtió en el Departamento del Servicio Civil.

Dentro de sus características que lo distinguen, podemos citar las siguientes:

- 1 Unidad dentro de la variedad.
- 2 Jerarquía, basada más que en la subordinación, en las diferentes funciones que desempeña cada clase.
- 3 La permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente en la clase superior (administrative class), equivalente a los subsecretarios, directores generales y jefes de sección.
- 4 Una basta experiencia, adquirida por la práctica en el concurso del tiempo y no tan sólo por la teoría.
- 5 No tiene derecho a huelga.

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

Si bien todos los funcionarios están al servicio de la Corona, en la práctica sus derechos y deberes están regulados por “Orders in Council” (Ordenes del Consejo que son el camino formal de expresar los deseos de la Corona), otras disposiciones y la tradición.

Se rigen por un status definido, de acuerdo con la posición administrativa que ocupa cada uno.

Sin embargo, no puede afirmarse por ello que tengan mayores o menores seguridades que los funcionarios que se rigen por un estatuto.

En cuanto al control sobre el Servicio Civil se puede decir que se efectúa en una forma tripartita:

- 1 Parlamento.
- 2 Jerarquía: General, a cargo de la Tesorería; y especial, a cargo de los ministros.
- 3 Sindicato, que ejercen las Asociaciones de Funcionarios, los Organismos paritarios y el Tribunal de Arbitraje del servicio civil.

En cuanto a los sistemas de selección, el sistema inglés tiende a incorporar a la Administración a los que reúnen cualidades personales superiores y una cultura general amplia. Fundamentan esta preferencia en que la especialización puede adquirirse a posteriori mediante la práctica del oficio y cursos especiales.

Los métodos de selección se basan en tres principios fundamentales:

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

Referente a las clases de funcionarios se puede decir, que los funcionarios británicos se estructuran en cuatro clases, que constituyen carreras distintas:

- 1 Administrative; es la clase superior o directiva de la Administración pública Inglesa. Desempeñan los puestos de mayor responsabilidad. Son equivalentes a subsecretarios, directores generales y jefes de sección. Se estima que se

llega al puesto de subsecretario (su equivalente inglés) dentro de los primeros cuarenta años de servicio.

- 2 Executive; las funciones de esta clase, intermedia entre la anterior y la clerical, son puramente ejecutivas es decir, no participan en la elaboración de la alta política administrativa y consiste en la realización de la mayor parte de la labor cotidiana.
- 3 Clerical; esta clase desempeña tareas de carácter auxiliar, similares a las que realizan los auxiliares de banca, compañías de seguros, comercio, etc. En suma, están encargados del trabajo de secretariado.
- 4 Clerical Assistant; el trabajo que realizan estos funcionarios es muy similar al que desempeñan los jóvenes empleados de las empresas. Incluye el llevar los archivos, registros, rellenar impresos y contestar a las preguntas del público, por teléfono o personalmente.

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

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

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

Las funciones del Departamento del Servicio Civil Británico las más importantes se definen de la siguiente manera:

- a) Manejo de personal. Políticas y arreglos centralizados para la selección y reclutamiento, capacitación, promoción, colocación y manejo directo de la

carrera de servidores civiles, junto con seguridad social y políticas de jubilación; responsabilidad de asesoría para emplear funcionarios de alto nivel.

- b) El desarrollo y diseminación de técnicas administrativas y de manejo de personal; una visión general de la organización departamental, coordinación interdepartamental y de la maquinaria del gobierno; y la aprobación de servicios centralizados que incluyan Organización y Métodos, computación e investigación de operaciones.
- c) El control del escalafón del servicio civil y una visión general de los niveles de gradación en los departamentos.
- d) El control de las tasas de pago y compensación del servicio civil y de su estructura, en términos de grados y de grupos ocupacionales; la coordinación de políticas gubernamentales en relación a los pagos, etc. En los servicios incluyendo generalmente la aprobación de salarios, compensaciones, etc., para los funcionarios de línea, de staff, de cuerpos departamentales, etc.
- e) Administración de las pensiones del servicio civil y aprobación de los mecanismos para la determinación de las tasas de pensión, coordinación de los arreglos de jubilación y pensión a través del sector público [CHAVEZ, op. cit., pp. 8-32].

7.2. Francia

El caso francés constituye un ejemplo en el que la noción de servicio civil toma cuerpo a partir de la evolución histórica y del propio sistema político, en el cual el Estado constituye uno de los ejes fundamentales de la vida política y social, pero al que justamente en esa evolución se le han ido estableciendo límites. Por ello, la concepción francesa de la función pública consiste en considerarla como una actividad de interés general ejercida en nombre de y para los ciudadanos. Ella requiere, entonces, de titulares con una calificación técnica y de aptitudes morales que le den una especificidad en relación con otras funciones. La función pública no es el ejercicio de un oficio ordinario, es una función social. El funcionario está antes que nada al servicio de los

ciudadanos, pero es también agente del Estado y, por ende, participa, aunque de manera modesta, en la consolidación y superioridad del Estado [PARDO, op. cit., p. 292].

Francia fue uno de los primeros países del mundo en organizar el Estado y su administración sobre una base racional (1789), en tiempos de la Revolución.

A los funcionarios se les forma en escuelas especializadas en las que se ingresa por concurso, se les aplica una reglamentación general; podemos citar:

- a) El derecho a sindicalizarse.
- b) El derecho a huelga (salvo si son magistrados o miembros de las fuerzas del orden).
- c) El 30% de los funcionarios está integrado por el personal docente y pertenece a las categorías superiores de la jerarquía.

El reclutamiento se hace por concurso abierto a todos los ciudadanos franceses, titulares de los diplomados exigidos, cuyos resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que se pronuncia después de una serie de pruebas, la mayoría escogidas para evaluar, apreciar y juzgar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones.

Los jurados de reclutamiento de funcionarios están compuestos por algunos universitarios, pero casi siempre están compuestos por una gran mayoría de profesionistas funcionarios.

La preocupación de profesionalización de reclutamiento, lleva exigirle a los candidatos, antes de admitirlos definitivamente en la administración pública y después de que fueron admitidos en el concurso, que lleven a cabo una práctica profesional, generalmente de un año, destinado a verificar su aptitud y su comportamiento antes de que sean admitidos definitivamente.

En cuanto a la remuneración, está se establece en función del grado y no en función del empleo ejercido, pero existen algunas primas que se establecen en función del empleo ejercido y que permiten modular la remuneración en función de las tareas ejercidas.

La característica bastante particular del sistema francés, comparada con la mayoría de otros sistemas de función pública de carrera es la existencia de la formación inicial complementaria después de la entrada en la administración, asegurada por las escuelas administrativas.

Existen escuelas administrativas en sectores muy especializados como en muchos países, las escuelas de policía, las escuelas de impuestos, pero también escuelas para las cuestiones sociales, la contabilidad pública, los hospitales, hasta para la formación de jueces existe una Escuela Nacional de Magistratura, existen escuelas administrativas generales. En estas escuelas profesionales, a las cuales se entra al principio de la carrera. En estas escuelas se aprenden cosas diferentes que los alumnos aprendieron en la universidad; se esfuerza en darles una formación más práctica, más orientada hacia el trabajo que van a ejercer; en estas escuelas se encuentran a la vez jóvenes egresados del reclutamiento directo, que tienen alrededor de 20 o 25 años, pero también existen funcionarios con más de 10, 15 o más años que pasaron el curso interno, que son promovidos del cuerpo inferior al cuerpo superior y que siguen junto con los jóvenes un tiempo de formación [PALACIOS, op. cit., pp. 81-90].

La administración francesa se organiza para asegurar la formación continua de los funcionarios se realizan acciones de forma continua después de realizar acuerdos con las organizaciones sindicales, se destina un porcentaje de la masa salarial a la formación.

Otro aspecto importante a resaltar y de práctica común de la administración pública de Francia es el envío sistemático u organizado de determinados altos funcionarios para asumir la dirección de grandes empresas públicas o privadas u ocupar los máximos cargos en prefecturas o municipios importantes [LUBIN, 97:13].

7.3. Alemania

La administración pública alemana fue influida por la prusiana y pronto estuvo provista de estatutos en los que se precisaban los derechos y deberes de los funcionarios. Se accede a ella por concurso.

En el ámbito económico, la administración pública de Alemania es semejante a la de Japón. Interviene para estimular la modernización y competitividad de las empresas sin importarles su criterio [Ibid., p. 14].

7.4. Japón

La administración pública japonesa fue objeto de lucha entre partidos opuestos. De (1868-1912) los funcionarios procedían de los poderosos clanes que habían derrocado al régimen Tokogawa (1600-1868). Para reducir su influencia, el Emperador tomó a los funcionarios bajo su protección, reforzó su autoridad y mejoró sus condiciones materiales.

El sistema de “camarillas” (conjunto de personas que influyen en los asuntos del Estado) resurgieron durante la guerra chino japonesa (1894-1895) y prosiguió bajo el primer ministro Okuma, que modificó la legislación para poder nombrar a los empleados del Estado en función de consideraciones políticas.

Su sucesor exigió que los candidatos propuestos por los partidos políticos superaran con éxito los exámenes para entrar en la administración (Institución de un reclutamiento basado en la competición).

En el periodo (1912-1932) de Taisho; sufrió un retroceso el reclutamiento mediante exámenes, ya que el primer ministro Yamamoto (1913) reformó la ley a fin de nombrar a parlamentarios para puestos clave de la administración. No obstante, se mantuvo el reclutamiento mediante exámenes.

Posteriormente se conservo el reclutamiento basado en la competición por lo que la administración pública japonesa se vio libre de las injerencias políticas, contribución de los sucesivos jefes del gobierno.

La administración pública japonesa se caracteriza, por tener dos objetivos:

- a) Costo mínimo.
- b) Eficacia máxima.

El costo mínimo se ha obtenido delimitando estrictamente las unidades administrativas y el número de ministros.

En cuanto a la eficacia, los japoneses crearon una administración pública selecta, únicamente la integran personas de mayor talento y capacidad. Los medios que utilizan para la selección son concursos administrativos de total transparencia.

Para lograr que sus empleados posean un alto grado de eficacia y lo mantengan, el Estado les garantiza una remuneración y condiciones de jubilación parecidas a las vigentes en el sector privado.

Consideramos importante resaltar que la gestión de la administración pública, es realizada en todos sus aspectos por un órgano independiente del gobierno; los exámenes que predominan son sobre temas jurídicos.

En Japón hay 35 funcionarios por cada 1000 habitantes. En el plano económico, las relaciones entre la administración gubernamental y las empresas son de índole consensual [Ibid., pp. 8-9].

Cabrero [CABRERO; 97:47], considera que Japón parece estar dominado por una corriente filosófica que favorece a la burocracia; la burocracia ha sido aceptada como autoritaria cuando las condiciones así lo han requerido. Aunque la burocracia no

ha sido atacada en Japón como en otros países, igualmente ha recibido algunas críticas. En Japón también ha habido un deterioro en la confianza que el público tiene en el gobierno.

Desde 1981 se puso en práctica una reforma administrativa de grandes dimensiones. Este programa contenía cinco objetivos principales: 1) El encogimiento de los gobiernos nacional y local; 2) desregulación, o la simplificación de procedimientos para licencias, permisos, etc. 3) la devolución de funciones y autoridad del gobierno central a los gobiernos locales; 4) la privatización o la eliminación de empresas públicas; y 5) la reorganización de la burocracia central y de los departamentos gubernamentales.

Al parecer, los resultados obtenidos mediante estas reformas son significativos. El número de empleados públicos ha disminuido, al igual la cifra de oficinas, el crecimiento de gastos y déficit ha sido detenido, y se ha producido una mayor coordinación central. En Japón se ha bloqueado el continuo crecimiento del sector público, de manera efectiva.

7.5. República de Corea

Para el funcionamiento de su administración pública, se inspiró en la filosofía neoconfuciana, esta filosofía deja de lado las tradiciones familiares e institucionaliza un proceso de reclutamiento transparente.

Desde 1907, Japón consideró prioritaria la tarea de crear una administración pública moderna en este país, en materia de concurso de acceso, remuneraciones, promociones y sanciones.

Fue tan grande la influencia japonesa en la administración coreana hasta el punto de que en 1937 un 60% de los funcionarios eran japoneses. Pero en 1994 abandonaron masivamente Corea por los imperativos militares del esfuerzo de guerra impuesto por la