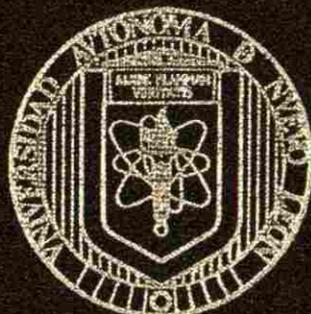


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y EL
MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y
PRODUCTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL EN MEXICO, ANTE LA
GLOBALIZACION DE MERCADOS

POR:

MARGARITA LEDEZMA ROJAS
Licenciado en Ciencias Jurídicas
Universidad Autónoma de Nuevo León

1980

Como requisito para obtener el grado de
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

TM

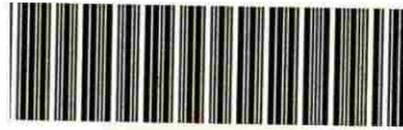
Z7164

.C8

FCPYA

1995

L4J



1020114056



UANL

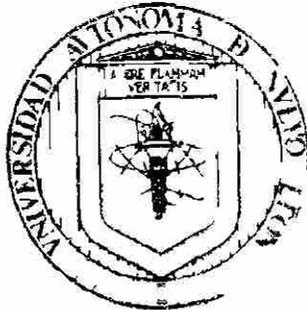
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y EL
MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y
PRODUCTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL EN MEXICO, ANTE LA
GLOBALIZACION DE MERCADOS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
POR.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

MARGARITA LEDEZMA ROJAS

Licenciado en Ciencias Jurídicas

1980

Como requisito para obtener el grado de
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA.

0117-38860

TM
2764
• 8
FCP A
1995
41



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

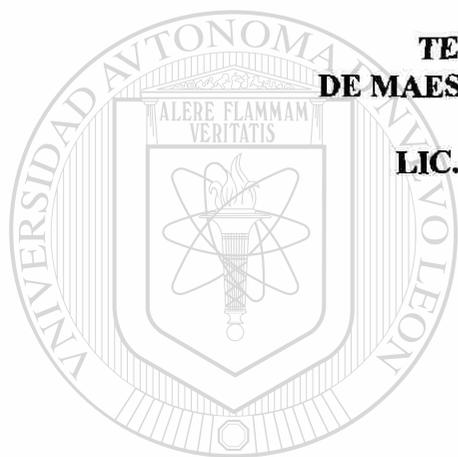
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO TESIS

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

**EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y EL MEJORAMIENTO DE
LA CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL EN MEXICO, ANTE LA GLOBALIZACION
DE MERCADOS**



**TESIS QUE EN OPCION A TITULO
DE MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA :
LIC. MARGARITA LEDEZMA ROJAS**

UANL

COMISION DE TESIS : _____

PRESIDENTE : _____

LIC. y M.C. YOLANDA RUIZ MARTINEZ

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

SECRETARIO : _____

LIC. y M.C. MANUEL BARRAGAN CODINA

VOCAL : _____

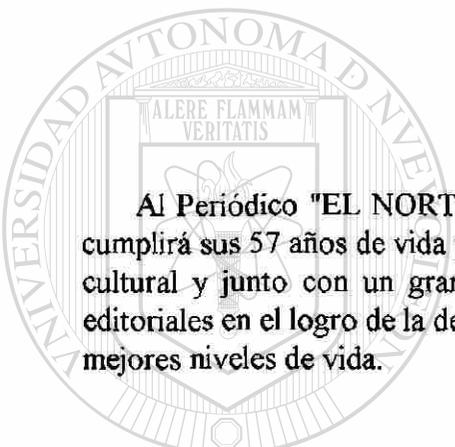
DR. CARLOS GOMEZ DIAZ DE LEON

San Nicolás de los Garza, N.L.

Enero de 1995

DEDICATORIAS

A la Universidad Autónoma de Nuevo León, que el día 25 de Septiembre de este año de 1995 cumplirá 62 años de vida Institucional, si el Estado de Nuevo León, ha progresado se debe en gran parte a nuestra Universidad, a su valiosa aportación a la cultura, las ciencias y las artes, nuestra Alma Mater ha sido semillero de hombres y mujeres insignes que han aportado toda su valía al bien de Nuevo León y México y esto gracias a su gran mística, para mi, la Universidad representa lo más hermoso de mi vida y un estímulo para seguirme superando.



Al Periódico "EL NORTE" de Monterrey que el 15 de septiembre del presente año cumplirá sus 57 años de vida periodística y cumple una gran función informativa, social y cultural y junto con un gran número de mexicanos, nos apoya con sus aportaciones editoriales en el logro de la democracia a la que aspira el pueblo de México, para alcanzar mejores niveles de vida.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

AGRADECIMIENTOS:

A Dios:

Por el don de la vida, y por su amor misericordioso.

A mi Asesor:

Dr. Carlos Gómez Díaz de León.

Al Lic. Helio Ayala Villarreal

Por su valiosa ayuda, al proporcionarme valiosos libros y documentos sin los cuales no hubiera podido realizar esta investigación.

Al Ing. Francisco Gámez Treviño.

Director del Departamento Escolar y de Archivo de la U.A.N.L., mi perenne agradecimiento por su gran apoyo moral y administrativo, para la obtención de este grado profesional.

Al Sr. Luis A. García Reyes, Jefe de la Sección de Captura y Control Académico del Departamento Escolar y de Archivo de la U.A.N.L., por su apoyo moral y técnico.

A mi prima la Sra. María de la Luz Capilla de Jalomo, por su apoyo moral.

A la Facultad de Contaduría Pública y Administración, por la riqueza de los conocimientos adquiridos.

PROLOGO

Cuando inicié mi investigación no imaginé que la nochebuena de 1994, nuevamente los mexicanos viviríamos una nueva crisis económica, donde la palabra clave es austeridad, hay que continuar nuestra lucha con fe y esperanza, con dinamismo en nuestras Instituciones y en nuestras actividades, y una verdadera entrega en nuestro trabajo, para crear un México mejor para las nuevas generaciones, donde la democracia tenga un lugar preferente en nuestra vida política.

En los umbrales del Siglo XXI, la Administración Pública Federal, tiene el doble reto de servir como instrumento para apoyar programas prioritarios de gobierno, sin desatender aquellos de carácter permanente y racionalizar la estructura del binomio, ingreso-gasto para posibilitar una atención suficiente y de calidad a las demandas de nuestro tiempo.

La transformación estructural del Estado Mexicano, requiere enfoques administrativos novedosos y dinámicos que impriman ritmo y tiempo a las nuevas formas de concentración y organización de la sociedad.

La modernización del país, demanda un ejercicio administrativo que acompase su solvencia financiera con los flujos de capital nacional e internacional.

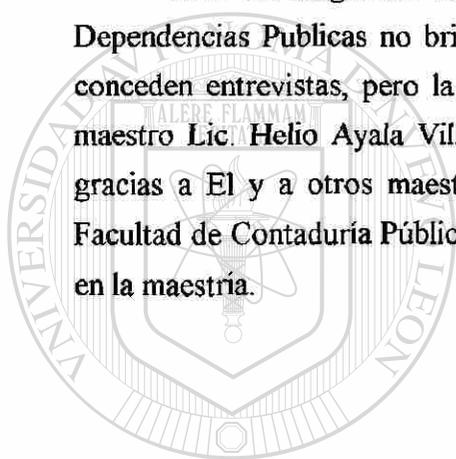
Existe también la necesidad de identificar espacios jurídicos incompletos o vacíos que inhiben el potencial de desarrollo de la ciencia de la administración y de su aplicación práctica.

El ordenamiento jurídico en México, brinda un acervo enorme de disposiciones relativas a la Administración Pública, pero también presenta un importante desfase en el alcance de leyes que fueron concebidas para funcionar en tiempos y circunstancias distintas a las actuales.

Precisamente por este motivo elegí este tema de mi investigación que llame "El Servicio Civil de Carrera y el Mejoramiento de la Calidad y Productividad de la Administración Pública Federal en México, ante la Globalización de Mercados."

Creo firmemente que para modernizar la administración pública, se requiere la práctica de un servicio civil de carrera, eliminar el nepotismo, amiguismo, la administración pública requiere en sus recursos humanos una oxigenación, motivarlos, capacitarlos y pagarles salarios más remunerativos, solo de esta manera mejorará automáticamente los servicios que brinda.

Esta investigación fue muy difícil para mí, porque en primer lugar las Dependencias Públicas no brindan ningún tipo de información, ni escrita, ni verbal, no conceden entrevistas, pero la perseverancia, siempre triunfa, tuve un gran apoyo en el maestro Lic. Helio Ayala Villarreal que me facilitó libros y documentos importantes y gracias a El y a otros maestros fue posible esta realización de mi tesis, gracias a la Facultad de Contaduría Pública y Administración por todos los conocimientos adquiridos en la maestría.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INDICE

PROLOGO	PAGINA
INTRODUCCION	1
I. ANALISIS COMPARATIVO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAISES.	4
A. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA	4
B. EL SERVICIO CIVIL EN CHINA	5
C. EL SERVICIO CIVIL EN LAS INDIAS ORIENTALES	6
D. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA.	8
E. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA.	13
F. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.	18
II. ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PUBLICOS.	23
CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.	23
A. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.	24
B. EL SERVICIO PUBLICO EN LA REFORMA.	26

C. EL SERVICIO PUBLICO EN EL PORFIRIATO.	28
D. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO REVOLUCIONARIO.	30
E. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO POSREVOLUCIONARIO.	32
F. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO DE CONSOLIDACION Y DESARROLLO.	37
G. EL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO, EN EL PERIODO DE CAMBIO Y DESESTABILIZACION.	40
III. BREVE ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA EN EL CONTEXTO ACTUAL 1980-1994.	44
A. DE 1980 A 1985.	44
B. DE 1988 A 1994.	51
<hr/>	
IV. LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO Y LOS RECURSOS HUMANOS.	66
A. LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL, EL ARTICULO 123 FRACCION VII DEL APARTADO B.	67
B. ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.	70
1) CLASIFICACION DE PUESTOS.	74
2) RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL.	75
a) OBSTACULOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA RACIONAL DE SELECCION.	77

3) NOMBRAMIENTO LEGAL O CONTRATACION	79
4)CAPACITACION	80
5)PROMOCION	82
6) PENSION Y JUBILACION	83

C. LA ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN EL EMPLEO PUBLICO. 84

D. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA. 88

1) LA AUSENCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA. 90

2) CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE CARRERA 91

3) LA CARRERA ADMINISTRATIVA. 93

4) LA NECESIDAD DE SU REFORMA. 95

V. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. 99

A. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES. 101

B. VALORES DE LA FUNCION PUBLICA. 106

C. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. 109

D. LA FACULTAD SANCIONADORA. 115

E. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. 117

VI. LA GLOBALIZACION DE MERCADOS Y LA CALIDAD EN EL SERVICIO.	121
A. LA APERTURA COMERCIAL Y LA DESREGULACION EN MEXICO.	122
B. LA CALIDAD PARA LOGRAR MAYOR PRODUCTIVIDAD EN LOS SERVICIOS.	124
CONCLUSIONES	132
RECOMENDACIONES	134
BIBLIOGRAFIA.	135



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



INTRODUCCION

Esta tesis la realicé, teniendo como parámetro una economía sana, y próximos a alcanzar el primer mundo, la realidad de diciembre de 1994, nos indica lo contrario. México ha entrado a la modernidad y todo ha sido posible debido a la Reforma del Estado. La necesidad de la reforma, responde a una necesidad estructural y a modificaciones de fondo, que trascienden con mucho a las exigencias inmediatas de su ajuste o "redimensionamiento", y de las demandas y presiones de grupos o instituciones.

La reforma del Estado, es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social. El estado genero fallas en sus intervenciones que se expresaron en ineficiencia económica e incumplimiento de la justicia social, lo que se tradujo en el reclamo ciudadano para que el Estado cumpla mejor sus funciones.

El Estado acumuló una "sobrecarga" de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en enorme déficit, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad, en el sentido, de que el sistema político es incapaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas.

El Estado está más presionado por el nuevo entorno internacional más global, es decir, los estados se han enfrentado a una más intensa competencia comercial, financiera, productiva y tecnológica. En particular este último factor ha sido muy importante.

En este contexto los Estados Nacionales, se ven irremediamente influidos por la internacionalización de la economía y la reorganización institucional frente a las necesidades de la integración.

La globalización de mercados es un proceso que obliga a los agentes económicos de un país a seguir estrategias de desarrollo globales, en lugar de nacionales que estaban definidos por las necesidades internas. La estrategia global implica que las empresas busquen ganar ventajas competitivas mediante el aumento de su presencia internacional.

Por eso es necesaria la modernización y reestructuración tecnológica, productiva, financiera y de comercialización. La tendencia a la globalización vuelve a las empresas más dependientes de las fuerzas económicas que operan a nivel mundial.

"La reforma del Estado implica: Un redimensionamiento del estado, es decir, un nuevo balance entre los sectores público y privado, o nueva economía mixta, y nuevo arreglo institucional y organizacional que permita refuncionalizar las relaciones entre los sectores público y privado a fin de potenciar al máximo su complementariedad y cooperación o neointervencionismo". (según palabras de José Luis Ayala Espino, Premio INAP 1991).

En este proceso de reforma el estado sufrirá indudablemente una reducción y una concentración de sus funciones. Paradójicamente ello no necesariamente se traducirá en un papel más pasivo, pues el Estado debe garantizar;

- Las condiciones básicas para el desarrollo, y el crecimiento económico.

-La soberanía nacional, en un mundo que inexorablemente estará influido por la globalización de la economía internacional.

Es necesario un cambio tecnológico relevante que permita la elevación de la productividad, competitividad y la estabilidad a través de la incorporación y difusión del progreso técnico.

Alan Stoga de el Kissinger Associates, Inc., de Estados Unidos el día 28 de Agosto del 1994, escribió en un periódico de Estados Unidos, (salió publicado en el Norte de esta ciudad en la sección internacional pagina dos) que "La última victoria del PRI, la burocracia, que es tan impresionante en los niveles altos al menos para los extranjeros, pero sub-capacitada, no profesional y aún tendiente a la corrupción trivial en toda su estructura, necesita transformarse en un moderno servicio civil basado en el modelo japonés, francés o incluso estadounidense".

Este es precisamente el problema, para contar con un sector público ágil, eficiente, honesto y capaz de proveer la infraestructura económica y social necesaria para el desarrollo del país, se requiere para lograr el mejoramiento de la calidad y

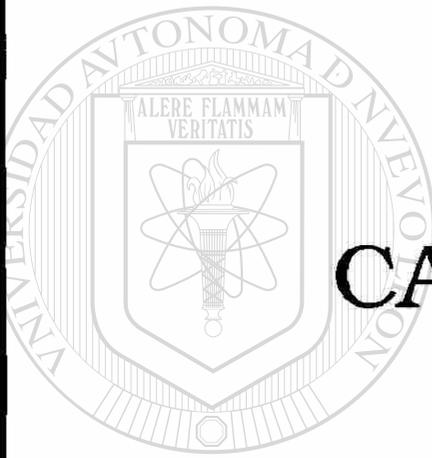
productividad de la Administración Pública Federal en México, la implantación del servicio civil, ya que en el período del presidente de la Madrid el 29 de junio de 1983, se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, para la instauración del servicio civil de carrera de la administración pública federal, debido a la crisis económica todo quedó en un intento, el 21 de febrero del 1992 fue eliminada la Secretaría de Programación y Presupuesto, que era la que se encargaría de ese programa, ahora con el cambio de gabinete ya nadie se acuerda de dicha innovación.

Cada cambio de sexenio, se genera mucha insertidumbre, por parte de los servidores públicos, el PRI, desde 1929 ha sido una agencia de colocaciones, y de esta manera pagar los favores y lealtades, y se ingresa no por méritos y capacidad, sino por este sistema tercermundista.

Los tiempos han cambiado, nos ha tocado vivir en la época de la tecnología y la cibernética y en la competitividad de los mercados globales.

Por esta razón, elegí esta investigación, donde se describe el análisis comparativo del servicio civil de carrera en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, los antecedentes históricos nacionales entre el Estado y los servidores públicos, la administración pública en el contexto actual, la responsabilidad de los servidores públicos, La globalización de mercados y la calidad en el servicio.

Este trabajo lo dedico a los 62 años de la Universidad Autónoma de Nuevo León, y al progreso que ha generado, así como al periódico El Norte de Monterrey N.L.



CAPITULO I

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

®

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

A. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

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

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

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

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

DEFINICION:

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

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

B. EL SERVICIO CIVIL EN CHINA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. EL SERVICIO CIVIL EN LAS INDIAS ORIENTALES.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA.

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

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

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

La creación de un cuerpo eficiente de funcionarios.

La clasificación de funciones.

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

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

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

Un cuerpo de oficinistas suplementarios para los rangos más bajos.

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

La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos.

El régimen de los ascensos

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

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

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

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

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

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

1.- Unidad dentro de la variedad.

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

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

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

5.- No tienen derecho a huelga.

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

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

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

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

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

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

1.- Ausencia de favoritismos e influencias de partidos políticos.

2.- Selección fundada ante todo en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los candidatos.

3.- Unidad del órgano de selección (civil Service Department). Cuyos poderes son cuasi-judiciales.

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

Administrative: Es la clase superior o directa de la Administración Pública Inglesa.

Desempeñan los puestos de mayor responsabilidad. Son equivalentes a subsecretarios Directores Generales y Jefes de Sección. Se estima que se llega al puesto de subsecretario (su equivalente inglés) dentro de los primeros cuarenta años de servicio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA.

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

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

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

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

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

De este principio se derivan consecuencias importantes como que.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Desarrollo de la Carrera del Funcionario:

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

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

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

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

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

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

El Reclutamiento:

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

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

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

Las oposiciones comportan diversas fases en Francia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.- Cada miembro del servicio civil es responsable de la disciplina que debe guardar ante sus superiores.

2.-Se procura mantener una alta eficiencia en el personal.

3.-Neutralidad política en el desempeño de las actividades gubernamentales.

4.-Jerarquía basada en la subordinación.

5.-Lealtad al sistema americano de gobierno.

6.-No tienen derecho a huelga.

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

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

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

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

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

Los métodos de selección se basan en los siguientes principios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

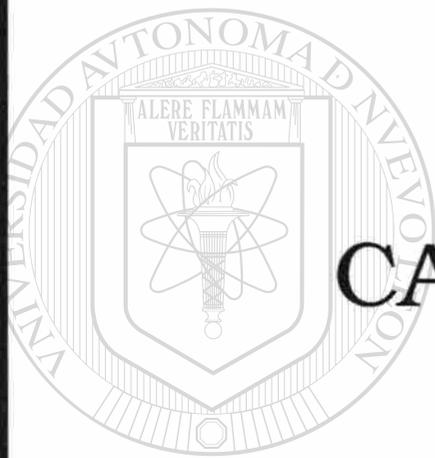
Hasta aquí podemos observar la forma como opera en estos países altamente desarrollados en el servicio civil de carrera.

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

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

En tanto que un considerable número de naciones occidentales han instituido sistemas de selección de personal de acuerdo con lineamientos científicos, México ha permanecido a la zaga.

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



CAPITULO II

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

®

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

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

CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO:

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

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

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

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

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

A. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

1810 - 1857.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO REVOLUCIONARIO.

1911 - 1924

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. EL SERVICIO PUBLICO EN EL MEXICO POSREVOLUCIONARIO 1924 - 1970

El Período de Institucionalización 1924-1940:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Lograr la mejor preparación del personal gubernamental.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Años más tarde, el 10. de octubre de 1960, por efectos de la nueva ley, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, representando un gran avance social, no sólo a nivel nacional sino internacional, por lo menos en la filosofía de enorme contenido social que lo sustenta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

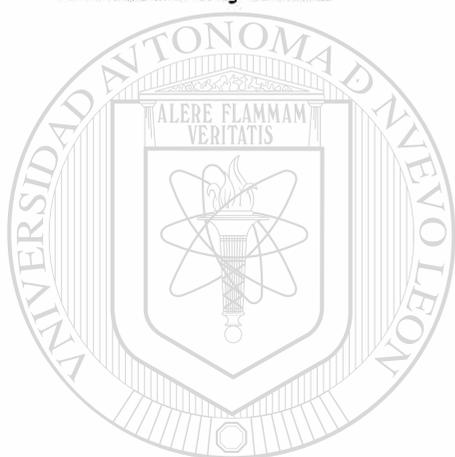
d) Adiestramiento y Capacitación.-En 1971 se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa de el ISSSTE con el fin de promover la capacitación entre los trabajadores del Estado. En ese mismo año y en 1973, se publicaron acuerdos presidenciales en los que se ordenaba promover la capacitación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

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

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

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

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



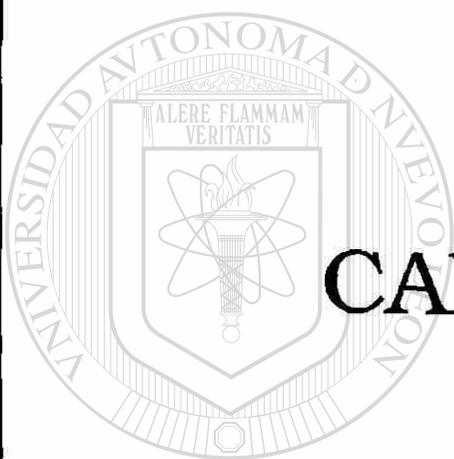
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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



CAPITULO III

UANIL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

A. DE 1980-1985.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

** Ibid., p. 139.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tercero: Corresponsabilidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-La Rehabilitación de las Finanzas Públicas:

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

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

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

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

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

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

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

6). Fortalecer el Federalismo Fiscal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

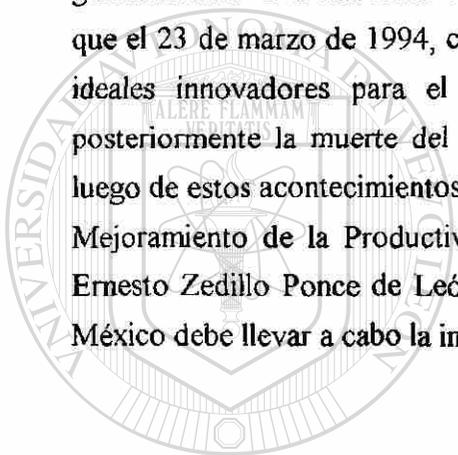
-La Reforma Monetaria de 1993. La medida está encaminada a facilitar las transacciones en dinero, a disminuir el manejo de cifras elevadas y a lograr un mejor aprovechamiento de los sistemas contables y de cómputo.

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

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

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

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



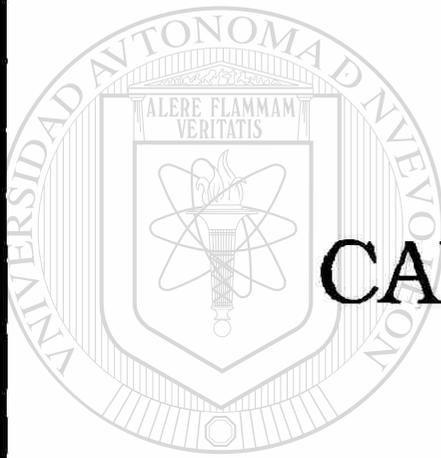
UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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



CAPITULO IV

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A continuación las técnicas más comunes de los Recursos Humanos:

1) CLASIFICACION DE PUESTOS

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

2) RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL.

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

3) NOMBRAMIENTO LEGAL O CONTRATACION

4) CAPACITACION

5) PROMOCION

6) PENSION Y JUBILACION

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

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

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

1) CLASIFICACION DE PUESTOS.

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

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

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

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

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

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

2) RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) NOMBRAMIENTO LEGAL O CONTRATACION:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) CAPACITACION.

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

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

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

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

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

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

-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

-Ley Federal del Trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5) PROMOCION:

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

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

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

Aunque toda esta reglamentación pretende garantizar la estabilidad de los

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

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

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

6) PENSION Y JUBILACION:

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

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

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

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

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

C. LA ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN EL EMPLEO PUBLICO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

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

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

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

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

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

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

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

1. LA AUSENCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE CARRERA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LA CARRERA ADMINISTRATIVA:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. LA NECESIDAD DE SU REFORMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

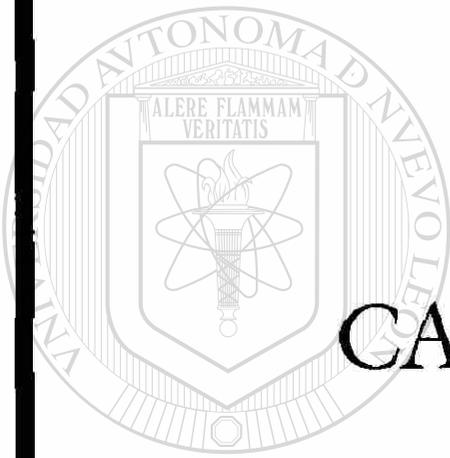
De igual modo en la administración pública del futuro, debe estar presente la idea de la movilización intersecretarial de todos los funcionarios, entendiendo por ésta, el fácil tránsito de los servidores públicos de una Secretaría a otras. Sin olvidar tampoco la idea de la movilidad interadministrativa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

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

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

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

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



CAPITULO V

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

®

V. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Corresponsabilidad significa respeto mutuo, colaboración y participación en los

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

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

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

A. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.

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

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

1.- Responsabilidad penal:

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

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

Los delitos referidos son:

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

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

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

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

Los sujetos que gozan de esta protección son:

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

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

La Sección Instructora procurará establecer:

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

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

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

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

2. Responsabilidad Civil.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y se encuentra su base constitucional en los artículos 10., 12, 14 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público. Cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

3. Responsabilidad Política.

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

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

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

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

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

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

4. Responsabilidad Administrativa.

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

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

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

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

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

B. VALORES DE LA FUNCION PUBLICA

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

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

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

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

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

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

1. Legalidad:

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

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

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

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

2. Honradez:

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

3. Lealtad:

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

4. Imparcialidad:

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

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

5. Eficiencia:

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

C. LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS.

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

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

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

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

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

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

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

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

CARACTERÍSTICAS:

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

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

1. Apercibimiento y Amonestación:

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

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

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

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

2. La Suspensión:

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

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

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

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

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

3. Destitución del Puesto:

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

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

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

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

4. Sanción Económica:

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

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

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

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

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

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

5. Inhabilitación temporal:

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

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

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

D. LA FACULTAD SANCIONADORA.

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

SUPERIOR JERARQUICO:

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

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

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

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

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

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

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

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS EXTINCIÓN DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA.

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

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

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

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

E. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

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

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

INVESTIGACION:

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

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

INSTRUCCION:

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

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

DECISION :

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

EJECUCION :

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

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

MEDIOS DE DEFENSA:

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

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

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

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

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

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

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

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

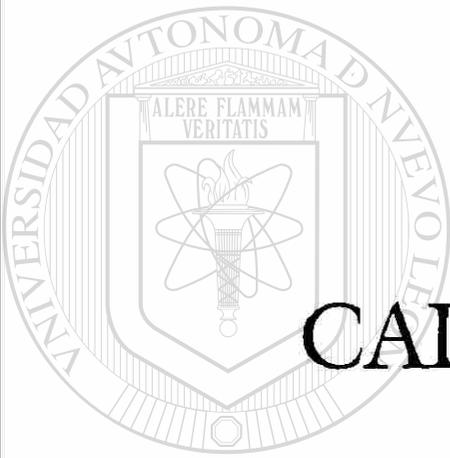
Se establecen como plazos; cinco días para el desahogo de las pruebas admitidas y tres días para emitir la resolución correspondiente, a partir del deshaogo de las pruebas.

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

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

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



CAPITULO VI

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

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

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

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

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

Modernizar la economía nacional requiere como condición fundamental contar

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

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

A. LA APERTURA COMERCIAL Y LA DESREGULACION EN MEXICO.

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

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

1). Privatización.

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

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

2). Importancia de la Regulación:

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

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

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

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

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

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

3). Tecnología:

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

4). La Desregulación:

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

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

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

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

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

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

El programa de desregulación abarcó lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) . El Enfoque del Control Total de Calidad.

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

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

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

a) Por Administración Directa.

b) Por Colaboración.

c) Por concesión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

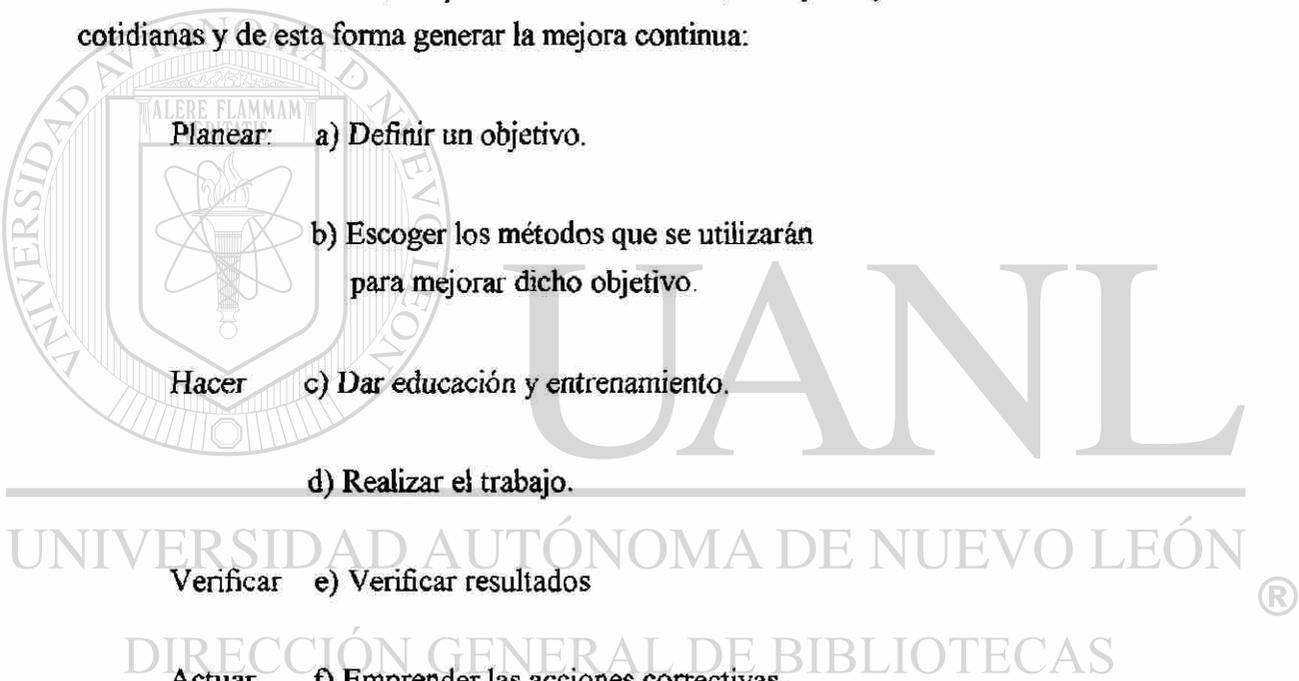
Japón comenzó la Garantía de Calidad haciendo una buena inspección, pero pronto abandonó esta modalidad, sin embargo, en Occidente muchos siguen pensando que inspección equivale a garantía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algunas de las indicaciones que se pueden dar para lograr esta orientación, son las siguientes:

- Recabar información sobre los requerimientos de los usuarios.
- Estar al día con el desarrollo de nuevos servicios.
- Prevenir defectos que pudieran ocurrir durante el proceso.
- Poner la meta de "satisfacer siempre " al usuario.
- La calidad es lo primero. Para que este lema sea cierto, el usuario deberá percibir que el objetivo de la administración es lograr una calidad total - brindando un servicio de calidad.

- Para lograr este cometido, a continuación se mencionan algunas indicaciones

- Identificar la calidad que exigen los usuarios del servicio

- La calidad que requieren los usuarios se deberá tomar en cuenta dentro de los planes de la administración.

- Interpretar los requerimientos de los usuarios, de tal manera que puedan indicarse bajo formas escritas.

- Asegurar que la calidad impere en todo el proceso.

- Asegurar la calidad mediante el empleo de manuales, los cuales estarán escritos de manera sencilla y entendible.

Todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, desde los Secretarios de Estado, hasta los empleados de base, deberán involucrarse en el control de calidad, para que el impacto que tenga este Control sea realmente efectivo y todas las actividades puedan estar orientadas hacia la satisfacción del usuario.

Los servidores públicos, tienen necesidades que deberán estar satisfechas para que puedan rendir eficientemente en sus labores y sobre todo los ascensos por capacidad y méritos. Para conseguir un servicio de buena calidad, se necesita flexibilidad. El personal público que trabaja directamente con los usuarios del servicio, deberán tener el apoyo de sus superiores, para en caso necesario, disponer de autoridad y responsabilidad en su trato con el usuario.

Para obtener lo anterior se necesitará que los directores de Recursos Humanos motiven y capaciten a todo el personal en como enfrentar los problemas que se les lleguen a presentar y sobre todo como solucionarlos.

Ahora que México es socio comercial de Estados Unidos de Norteamérica es cierto que nuestros intereses nacionales son distintos, pero coinciden en dos puntos medulares, primero, en que el desarrollo económico de ambas naciones es la mejor garantía de una convivencia pacífica, y segundo, en que una fuerte interacción económica entre los dos países va a permitir elevar la competitividad de sus economías y eso , a su vez, se va a traducir en una mayor riqueza para los habitantes de la región.

El futuro de la relación más amplia con los Estados Unidos, Canadá y con otros países del mundo va a depender de todos los mexicanos, pero sobre todo de los servidores públicos, ya que tanto los inversionistas extranjeros como los del país, quieren mejores servicios públicos, por esta razón, el personal de la administración pública debe capacitarse a conciencia y de ello depende la buena marcha del país, es necesario brindar eficientes servicios y de calidad en todas las dependencias del gobierno.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En estos últimos doce años México, se ha transformado y se ha vuelto competitivo a nivel internacional a pesar de la crisis económica, se han destruido tabus, que lo han hecho más moderno en el sexenio que acaba de concluir.

SEGUNDA: Para poder competir globalmente en los mercados externos la Administración Pública Federal debe tomar lo mejor de los modelos de servicio civil de carrera de Inglaterra, Francia y Estados Unidos y adecuarlos a nuestras estructuras socio políticas y administrativas.

TERCERA: De Francia, se debe tomar el procedimiento de Reclutamiento y Selección de candidatos, así como el sistema de oposición.

CUARTA: Es urgente la aplicación real de la Fracción VII del artículo 123 del apartado B de la Constitución, para ingresar al Servicio Público, mediante la aplicación del sistema de capacidad y mérito.

QUINTA: Es importante que se tome en cuenta que los mejores métodos de Reclutamiento son aquellos que aseguren el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los servidores públicos.

SEXTA: La estabilidad o inamovilidad en el Servicio Público de los empleados de base, contribuye a incentivarlos y a tener las expectativas de ascenso, o sea una auténtica carrera administrativa, los empleados de base son la pieza clave que consiguen que la administración no se derrumbe y continúe su marcha.

SEPTIMA: Es necesaria la carrera administrativa que beneficie a cada uno de los miembros de la Administración Pública Federal, para que se profesionalicen, para que atiendan de manera eficiente, expedita y amable las demandas de los ciudadanos, ya que el fin del Estado es lograr el bien común de la población.

OCTAVA: La ley de Responsabilidades de los servidores públicos, que se aplica desde diciembre de 1982, ha dado buenos resultados, sin embargo considero que si los

mexicanos luchamos por llevar a nuestro País al primer mundo, se requiere que los ciudadanos que ingresen a la administración pública, sean los mejores profesionistas, presenten un examen para ingresar, y no le deban ningún favor a ningún funcionario, de esta manera se disminuiría la corrupción y el mal desempeño de sus funciones.

NOVENA: México, el 1o. de enero de 1994, inició la aplicación de las cláusulas del tratado de libre comercio que firmó con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, también mantiene relaciones comerciales con otros países Europeos, de ahí la necesidad de que cada uno de los servidores públicos sobre todo los de base, reciban continuamente, una buena capacitación, sobre la calidad en el servicio, para que de esta manera los servicios que brinden a los ciudadanos, sean de calidad y se eleve la productividad tanto en el sector privado como en el público.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

RECOMENDACIONES:

PRIMERA: Para que se aplique imparcialmente y con métodos modernos el servicio civil de carrera, es impostergable la separación del partido del gobierno (PRI) para que todo ciudadano que desee ingresar al servicio público, lo pueda hacer libremente teniendo como requisito, la honestidad, deseo de servir a sus conciudadanos y contar con una buena preparación profesional, para, de esta manera profesionalizar el servicio público.

SEGUNDA: Reforma de las Fracciones VII y VIII del artículo 123 apartado B de nuestra constitución, que indican la forma de ingresar al servicio público y la forma de ascender o realizar una carrera administrativa, ya que estas fracciones no responden al desarrollo al que aspiramos los mexicanos y a la aplicación del servicio civil de carrera.

TERCERA: Auténtica separación de poderes (o autonomía) para que tanto el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial realicen sus funciones con independencia del ejecutivo y el Presidente de la República, nadamás elija a los Secretarios de Estado, y los demás servidores públicos, ingresen mediante sistemas de oposición y también sistemas escalafonarios adecuados y vanguardistas.

CUARTA: El congreso de la unión debe analizar una reforma constitucional, respecto al personal de confianza de la administración pública, ya que cada término de sexenio sufren incertidumbre en su empleo y repercute en los servicios de calidad que deben brindar los servidores públicos a todos los ciudadanos.

QUINTA: Nos ha tocado vivir una época sumamente interesante y que requiere que en este momento de crisis, por el que pasa México, todos juntos vencamos los retos que nos han tocado como pueblo vivir, los Mexicanos, hombro con hombro debemos sacar a nuestro País adelante, Nuevo León, es un Estado vanguardista, y cuenta con magníficas Universidades, preparemos con calidad y excelencia a los futuros profesionistas para que los que ingresen en un futuro a la administración pública Federal, Estatal o Municipal, enaltezcan las Instituciones Públicas con su probidad y profesionalismo para el bien de México y del mundo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 1er. curso. Editorial Porrúa, México, 1988.

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". 1a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1989.

"La Administración Pública Contemporánea en México". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993

"La Administración y el Desarrollo de Personal Público". Presidencia de la República. Colección Seminarios, México. 1980.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "El Estudio de las Políticas Públicas". Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1992

AYALA ESPINO, José Luis. "Límites del Mercado, Límites del Estado. INAP. (Premio del I.N.A.P. 1991) México, 1992.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. "Teoría del Estado. Editorial Jus, México, 1985.

BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1989.

Calidad, "Segunda Reunión Anual de Calidad". Gobierno del Estado de Nuevo León. Octubre de 1994.

CANTON MOLLER, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Editorial
Pac. México, 1988.

CASSAGNE, Juan Carlos. "Derecho Administrativo". Tomo Uno Editorial De
Palma, Buenos Aires, Argentina. 1987.

CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la
Administración Mexicana". 2da. Edición, México, 1987.

CORDOVA, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México". Editorial
Era. México, 1980.

COSIO VILLEGAS, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". Editorial Planeta.
México 1988.

DELGADO DE CANTU, Gloria M. "Historia de México, Formación del Estado
Moderno". Editorial Alhambra. México, 1990.

DUHALT KRAUSS, Miguel. "Una Selva Semántica y Jurídica". La clasificación de los
trabajadores al Servicio del Estado. INAP. México, 1977.

GARCIA VALENCIA, Antonio. "Las Relaciones Humanas en la Administración

Pública Mexicana”. Editorial Porrúa, México, 1978.

GLADDEN, E.N. “Una Historia de la Administración Pública” Tomo I y II
INAP. México, 1989.

GUERRERO OROZCO, Omar. “Introducción a la Administración Pública”.
Editorial Harla. México, 1985.

GUERRERO OROZCO, Omar. “La Teoría de la Administración Pública”.
Editorial Harla. México, 1986.

HANSEN, Roger D. “La Política del Desarrollo Mexicano”. Editorial Siglo XXI.
México, 1980.

HARO BELCHEZ, Guillermo. “Aportaciones para la Reforma de la Función
Pública en México”. INAP. de Madrid, España. 1987.

HARO BELCHEZ, Guillermo. “La Función Pública en el proceso de
Modernización Nacional”. Editorial IAPEM. México, 1991.

ISHIKAWA, Kaoru. “¿Qué es el control Total de Calidad?”. Grupo Editorial
Norma Colombia, 1992.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral". 2da. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

KLIKSBURG, Bernardo. "Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina". Editorial INAP. México, 1983.

LOPEZ CANO, José Luis. "Método e Hipótesis Científicos". Editorial Trillas, México, 1990.

LOPEZ ROSADO, Diego G. "La Burocracia en México". Cuatro Tomos. Editorial Sria. de Comercio, México, 1980.

"Manual de Estilo para Presentación de Tesis de Postgrado". Secretaría

Académica. U.A.N.L. San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 1993.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

MELGAR ADALID, Mario. "Educación Superior, Propuesta de Modernización". Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

MUÑOZ AMATO, Pedro. "Introducción a la Administración Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

PARDO, María del Carmen. “La Modernización Administrativa en México”.

Editorial INAP. México, 1991.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. “Reformas Constitucionales y Modernidad

Nacional”. Editorial Porrúa. México, 1992.

“Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de

Personal del Poder Ejecutivo Federal”. Editorial Presidencia de la

República. México, 1977.

REYES HEROLES, Federico. “Transformaciones Políticas del Estado

Mexicano”. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

SAYEG HELU, Jorge. “El Constitucionalismo Social Mexicano”. Editorial

Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. “Ciencia Política”. Editorial Porrúa, México, 1988.

TOCQUVILLE, Alexis de. “La Democracia en América”. Editorial Fondo de

Cultura Económica. México, 1987.

VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Administrativo". Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1987.

WALDO, Dewiht. "Administración Pública". Editorial Trillas. México, 1980.

"Gestión de Grandes Ciudades. Revista del IAPEM. México, Octubre-Diciembre, 1991.

LEGISLACION

"La Constitución Mexicana en el Siglo XX". Sergio Elías Gutiérrez S. y Roberto Rives S., 1a. Edición. Editorial Las Líneas del Mar, S.A. de C.V. México, Septiembre de 1994.

Ley Federal del Trabajo, 70a. Edición. México, 1992.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 30a. Edición. México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Pac. México, 1988.

Código Penal para el Distrito Federal. 47a. Edición Editorial Porrúa. México, 1990

