
CAPÍTULO III: SELECCION, FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO: HACIA UNA FUNCION PUBLICA PROFESIONALIZADA	507
1. <i>Importancia del Tema</i>	509
2. <i>La normativa Constitucional: el Artículo 123 Constitucional, Fracción VII</i>	514
3. <i>Evolución del Desarrollo de la Normativa Constitucional</i>	518
4. <i>Obstáculos para el Establecimiento de un Sistema Racional de Selección</i>	522
5. <i>La Reforma Constitucional y la Nueva Ley de Funcionarios</i>	526
6. <i>Los Nuevos Sistemas de Selección</i>	528
6.1. <i>La Oposición</i>	530
6.1.1. <i>Fases del Procedimiento del Sistema de Oposición</i>	531
6.2. <i>El Concurso</i>	589
6.3. <i>El Concurso-Oposición</i>	540
6.4. <i>Ventajas e Inconvenientes del Sistema de Oposición. Aplicación en México</i>	541
7. <i>El Papel del INAP</i>	549
8. <i>La Formación y el Perfeccionamiento de los Funcionarios Públicos</i>	550

CAPITULO III

SELECCION, FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO: HACIA UNA FUNCION PUBLICA PROFESIONALIZADA

1. IMPORTANCIA DEL TEMA

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 México, la creciente complejidad de dichas funciones por un lado y el incremento de la escasez de recursos por el otro, hacen que el problema de la selección adquiera una particular y especialísima 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. Si bien es cierto que el rezago se explica en buena parte porque el país no ha podido desarrollarse en muchos sentidos, ello no es suficiente para intentar justificar la actual situación, ya que nuestros constituyentes adoptaron una política y una filosofía social basada en la igualdad individual, lo cual significa descartar los privilegios y las buenas posiciones que no sean consecuencia de méritos demostrados con hechos. No tendría por tanto fundamento decir, que los líderes mexicanos fueron insinceros al decidirse por una política de esa naturaleza, pero sí cabe señalar que la realidad demuestra que no se han tomado medidas para asegurar la posesión de los puestos administrativos a las personas competentes y capaces.

De tal que hasta ahora, subsiste un sistema inadecuado de selección de funcionarios, en el que normalmente las

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

Así pues, las cosas han cambiado muy poco desde que la Revolución Mexicana llegó a su término. Durante este período de lucha, cada vez que un jefe triunfante lograba dominar la situación, llevaba consigo hordas de vivales que solo deseaban obtener el máximo beneficio de la orgía temporal del poder político y militar, recompensa de su adhesión y apoyo, (1). En este aspecto las evidencias actuales nos permiten señalar que las cosas permanecen en su mismo sitio. Todo sigue igual, el único cambio ha sido el de protagonistas. En forma similar al período revolucionario, en la actualidad son los amigos, los parientes y los partidarios más próximos y leales quienes se convierten en funcionarios, con un único requisito: el de la lealtad.

En efecto, si un observador ajeno viniera a México podría comprobar que las cosas permanecen en su mismo estado: los problemas son los mismos y la discrecionalidad es absoluta. Los políticos han venido heredando sus privilegios en favor bien de sus hijos o bien de sus aliados políticos. Aunque

(1) Varios Autores (Extranjeros), "Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal". Secretaría de la Presidencia, México 1976, pág. 263.

las caras son distintas, la sangre es la misma. (2).

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

Este peculiar feudalismo administrativo ha existido siempre. Es como una cadena atada al pié que nos impide caminar. Las condiciones en que nació la burocracia post-revolucionaria le dieron un contenido y una forma tal que todavía no hemos podido librarnos de ellas. De aquí que la base para la selección de personal siga siendo la discrecionalidad. Los Secretarios de Estado se rodean de sus amigos más íntimos, de sus parientes y de sus partidarios, quedando así, en aptitud de manejar su

(2) Ver sobre este punto en particular: AI CAMP, Roderic "Los Líderes Políticos de México... cit o "La Formación de un Gobernante... cit.

Secretaría con una mínima intervención exterior. Por tanto los puestos públicos obtenidos se consideran como una vía segura y rápida para enriquecerse y alcanzar prestigio y posición social. La gente misma ve como imbéciles a las figuras públicas que durante su ejercicio no acumulan dinero: "Para el ladrón que falla, cárcel e ignominia; para el ladrón que triunfa, todos los bienes de la tierra: esta es la ley social en nuestro país".(3)

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

En cuanto hace a la actual legislación sobre la materia, aun cuando esta establece algunos lineamientos sobre política de procesos de selección de personal, su espíritu es más bien otro: proteger los derechos de una parte de la burocracia. No es consecuentemente la base normativa para sustentar un servicio civil a base del sistema de méritos. No obstante, como lo veremos más adelante, algunas de sus

(3) MENDIETA y NUÑEZ, Lucio, "La Administración Pública en México". Editorial Porrúa, S.A. México 1978.

disposiciones podrían sernos útiles al propósito de adoptarlas para el nuevo Estatuto, que basado en un sistema racional de personal tenderá al mejoramiento de la eficacia del personal burocrático.

En la actualidad, en las tareas asignadas a la Administración como "productora del bienestar social", no se concibe una Administración a la altura de los tiempos, ni se configura una Administración de corte moderno y actualizado sin una política racional para la selección de sus funcionarios. En este sentido se ha dicho con razón que la calidad de una Administración depende ante todo de la calidad profesional de sus hombres. De aquí pues que los problemas y disfunciones de nuestro inadecuado sistema de selección, deban interesar a todos los ciudadanos y situarse en el centro de las preocupaciones colectivas.

En palabras de Alain PLANTEY (4), "La amplitud, la continuidad, la diversidad y el coste de la intervención administrativa que resulta del predominio de la acción del Estado en la vida nacional obligan a buscar los medios de dotar al Estado de un personal capaz de cumplir con conciencia, eficacia, probidad e independencia, las funciones esenciales para la prosperidad de los pueblos".

De todo lo anterior, se puede concluir diciendo que en México es urgente que el gobierno considere con la seriedad debida, que el ingreso a las dependencias oficiales no debe continuar a través exclusivamente de recomendaciones, ya que entre otras muchas cosas, limita el acceso al talento de otras personas, así como produce disfunciones que se

(4) PLANTEY, Alain, "Derecho y Práctica de la Función Pública Internacional y Europea" INAP. Madrid 1981.

traducen en grandes irregularidades en el funcionamiento y organización de la administración pública. Actualmente la selección objetiva solo opera para los niveles más bajos de empleados. Cuando predomine la racionalidad y se utilicen los recursos humanos en forma adecuada: calidad de personal en relación con dificultad y responsabilidad de la función, "se evitará el desperdicio absurdo de nuestros recursos humanos, y se revalorizará el prestigio profesional de los cargos públicos, devolviéndoles su dignidad" (5).

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

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

2. LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL: EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL FRACCION VII

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

(5) SALDAÑA HARLOW, ADALBERTO "Observaciones sobre prácticas Administrativas en México". Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2ª Edición, 1975. Pág. 30

No obstante lo establecido en nuestra ley fundamental, ya hemos señalado anteriormente que uno de los más grandes problemas de la Función Pública en México es el que se refiere a la falta de 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 substituto de principios objetivos que como el mérito y la capacidad encuentran vigencia en la mayor parte de los países desarrollados.

Al respecto, es útil recordar el caso de algunos de los países cuya función pública hemos estudiado. 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.

Lo cierto es que aquí se ha cometido un error grave: Confiados todos por la ilusión de que la Constitución por sí sola iba a arreglar todas las cosas, como el conjuro de la varita mágica, nadie puso manos a la obra. Se promulgó la Constitución y en la etapa post-revolucionaria no sucedió nada, prolongándose la situación material hasta nuestros días. Y es que no solo no se puso manos a la obra,

sino que tampoco se contó con una voluntad política que pudiera instrumentar los principios contenidos en la Carta Magna. En algunas ocasiones se ha intentado justificar la inaplicabilidad de determinados preceptos constitucionales o bien la falta de decidida voluntad para aplicarlos por el hecho de que los gobernantes post-revolucionarios tuvieron que dedicar gran parte de sus gobiernos a sofocar levantamientos cuando no a desbaratar rebeliones y cuartelazos, lo cual lleva algo de razón.

Pero en el fondo, los gobernantes post-revolucionarios tenían otras ideas en la cabeza -quizá mas importantes y mas urgentes- que las relativas a la propia Administración. En este aspecto como en muchos otros actuaron convencidos para sí que lo verdaderamente importante era consolidarse en el poder y terminar con los levantamientos que aún se producían pensando que lo demás se daría por simple añadidura. Y esto no fue así, ya que lo que en realidad sucedió fué que se vieron totalmente desbordados tanto por la enormidad como por la complejidad de las tareas asumidas. Por lo que hace a la burocracia, la Constitución obligaba a construir un nuevo modelo funcional, pero para ello no se contaba ni con experiencia, ni mucho menos con ciencia y como hemos señalado tampoco con voluntad política. A estos factores hay que unir la herencia de problemas derivados como consecuencia de una larga lucha revolucionaria.

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

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

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

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

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

El Gobierno habla de racionalizar estructuras, de configurar el Servicio Civil, de incrementar las remuneraciones, etc; pero la realidad demuestra la ausencia de un horizonte claro hacia el cual nos dirigimos. Incluso los programas actuales de la SPP, elaborados sin previsiones de futuro ni determinación de objetivos, hacen borrosos a la vista de cualquier observador las intenciones precisas del Gobierno, que al igual que en muchos otros temas ha tenido sus vacilaciones.

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

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

3. EVOLUCION DEL DESARROLLO DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

El primer intento por desarrollar la referida normativa constitucional tuvo lugar en 1934, al expedirse el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. La ley no solo limitó el derecho presidencial de nombrar a los

empleados, sino además estableció procedimientos para seleccionar al personal por métodos objetivos, basados en la aptitud y el mérito. No obstante como se recordará la ley produjo escasos resultados, en razón quizá a su escasa vigencia.

Posteriormente el Estatuto de 1938 introdujo la clasificación de los funcionarios en: "Trabajadores de Confianza" y "Trabajadores de Base" y con ello de hecho dió el primer golpe al principio de igualdad consagrado en la Constitución. Este golpe se convirtió tres años después en letal, ya que la Ley de 1941 solo estableció los exámenes de competencia (cada 2 años) para los trabajadores de base, con lo que no solo falseó y desvirtuó el espíritu del Constituyente de 1917, sino además, abrió una brecha hasta hoy insalvable entre los derechos de una y otra clase de trabajadores.

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

Así las cosas, en toda la legislación sobre la materia solo existe un artículo que establezca un sistema objetivo

conforme al espíritu del artículo 123 constitucional fracción VII. Nos referimos al artículo 50 de la LFTSE que en sus dos últimos párrafos alude al sistema de oposición para seleccionar al personal médico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). La citada disposición indica que: "...En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las plazas de Directores y Subdirectores de clínicas, Jefes de división quirúrgica y de división médica; Jefes de servicios de especialidad médica y quirúrgica y Jefes de laboratorio médico, serán ocupadas por oposición entre los trabajadores de la misma Institución. Para calificar la oposición, la Comisión de Escalafón se asesora de las Academias Nacionales de Medicina y de Cirugía según el caso, las que rendirán el dictamen correspondiente, mismo que servirá de base para la designación. En el caso de que las academias mencionadas declaren desierto el concurso para ocupar las plazas de Jefes de división de Medicina y Cirugía y Jefes de Especialidad Médica y Quirúrgica, podrá convocarse a oposición abierta entre todos los especialistas de la rama en la República".

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

Salvo este excepcional caso, la vigente Ley de funcionarios nada dice con respecto al sistema a seguir para la selección de los funcionarios públicos. No obstante que resulta difícil y un poco riesgoso hacer generalizaciones respecto a la manera que se selecciona a los funcionarios públicos, se puede decir que es evidente que las relaciones políticas y personales tienen una gran importancia. En todo caso, es preciso reiterarlo, las contribuciones al Partido ya sean servicios o aportaciones personales traen consigo siempre una recompensa. En general, los especialistas o los técnicos en derecho, ingeniería, finanzas, economía o contabilidad, encuentran muy poca dificultad para ocupar buenos puestos, siempre claro que sus antecedentes políticos y sus relaciones familiares sean adecuadas. (6).

En suma, durante toda nuestra historia como nación independiente, la amistad, la lealtad, el nepotismo y el clientelismo se han convertido en requisitos indispensables para ocupar cargos públicos. No resulta por tanto sorprendente que los amigos, los parientes y los partidarios más próximos y leales sean o hayan sido los más favorecidos a la hora de los nombramientos y desde luego quienes han gozado también de todos los privilegios.

(6) Ver para una descripción analítica del tema: "Nuestra Clase Gobernante" José R. CASTELAZO... cit.

4. OBSTACULOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA RACIONAL DE SELECCION

Como se ha dicho, los gobernantes post-revolucionarios ocupados en sofocar levantamientos que aún se producían en algunas partes del país, no tuvieron ni tiempo ni ciencia bastante como para desarrollar una gran parte de los preceptos constitucionales. Y eso que la coyuntura resultaba ideal para emprender las transformaciones administrativas que se derivaban del cumplimiento de la norma constitucional.

Pero el caso es que se promulgó la Constitución, en la que estaba contemplado un sistema racional y éste no ha tenido aplicación real. Peor aún: nadie se preocupó de estudiar ni mucho menos de prever las consecuencias administrativas que produciría la nueva Constitución, y luego cuando se hizo, se terminó por falsear o en el mejor de los casos se ignoró el texto constitucional, con lo que hubiera sido mejor no haber hecho nada, ya que el dinamismo propio de las normas que se han promulgado ha ocasionado una situación difícil de desbaratar. De entrada por tanto hemos perdido la ventaja del ímpetu inicial, encontrándonos ahora con la obligación de tratar los temas a partir de un desarrollo desconectado de la base organizativa y funcional que estableció la Constitución de 1917.

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

- A) 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, esto es el afán de premiar clientelas y fidelidades. Esta reiterada tendencia a lo largo de nuestra historia ha terminado por politizar todos los cargos de nuestra Administración, con un resultado obvio: los propios funcionarios están convencidos que resulta más útil mantener el "status quo" que impulsar el cambio de la fidelidad política por el mérito y la capacidad. Una buena muestra de lo anterior lo resume las palabras de uno de los expertos del Partido en la materia, quien señala: "Buscamos legitimidad también en la administración pública para que en los puestos claves, estén administradores revolucionarios. No vamos a compartir la administración con partidos minoritarios porque tenemos un claro mandato popular. El Partido Revolucionario Institucional seguirá promoviendo a los mejores hombres para los puestos del Partido, para los puestos de elección popular a nivel federal, local y municipal, y también el Partido se preocupará porque los técnicos y los Administradores de nuestro sistema nacional de administración pública sean miembros del Partido Revolucionario Institucional" (7).

(7) CASTELAZO, José R. "La Política Administrativa y el Servicio Civil de Carrera". Cuadernos de Política y Administración Pública Nº 29 Enero-Marzo 1984. Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. Pág 19-20. México, D.F.

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 celebran negociaciones. Ello se traduce inexorablemente en que sea el poder, no el mérito y la capacidad, quien decide a quién corresponde determinado puesto. De tal que en tanto los problemas de personal se resuelvan en terrenos ajenos a la propia Administración, no será viable aplicar exámenes, informes de eficacia, calificaciones, etc; para medir el mérito y la capacidad de los aspirantes.

De hecho, la Administración Pública mexicana se halla hoy día presa entre el inflexible sistema sindical por abajo, y los peligros del favoritismo político por arriba. En efecto, los sindicatos de burócratas son ya un interés sancionado por la propia ley, que los líderes de todo el sector trabajo defenderían en una lucha sin cuartel. Por lo que hace al favoritismo político aunque es un mal mucho más antiguo; con una voluntad política decidida puede ser superado. Sólo puede conjeturarse sobre cuanto tiempo se necesitará para eliminar a los políticos y volver hacia la implantación de un sistema que se base más en la habilidad y la razón que en el favoritismo y la fuerza.

- B) Un segundo factor, ligado íntimamente con el anterior, lo es la oposición sistemática por parte de quienes se verían en peligro de perder sus privilegios y la posición que ahora disfrutaban. Un sistema integral de

personal fortalecería a la propia Administración, pero entonces se afectarían las prerrogativas feudales de los Secretarios de Estado. Estos ya no podrían nombrar a sus amigos y partidarios para los cargos no 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.

Con un sistema como el que proponemos, los altos funcionarios verían sumamente mermada la posibilidad de hacer nombramientos. Por tanto, ningún Secretario de Estado sabiendo que la clave del éxito político en México consiste en rodearse de un fuerte grupo adicto, estaría dispuesto a sacrificar estas ventajas. Los dirigentes obreros por su parte que dominan -como hemos señalado- los sindicatos gubernamentales se encontrarían ante un dilema semejante si se estableciera un sistema integral de personal. También ellos como resulta obvio suponer tienen gran interés por mantener el "status quo". Otros grupos también saldrían perdiendo con un sistema racional de selección. "El primero es el de aquellos que se verían inmediatamente fuera de las nóminas por su ineptitud y falta de capacidad. El otro es el de aquellos que han convertido sus puestos en lucrativas sinecuras" (8).

- C) 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 conocimiento de los sistemas y técnicas de personal. Como resultado directo de esta ignorancia y la sujeción a la rutina del

(8) Aportaciones al Conocimiento... Op. cit. Pag 277.

trabajo, se han ido acumulando enormes escollos que obstaculizan el avance de quienes intentan algún progreso.

D) Un 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. 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, corrupta y viciosa administración pública.

5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA LEY DE FUNCIONARIOS

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

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

Lo cierto es que no podemos aproximarnos al final de la presente década y mucho menos al próximo siglo con una administración pública como la actual. Si bien es justo reconocer que los últimos gobiernos se han preocupado por

introducir elementos materiales y humanos tendentes a una modernización de la organización, las dificultades para la implantación de un sistema racional de selección no solo han continuado sino incluso se han agravado.

Ahora bien, no bastan las buenas intenciones para la implantación de un adecuado proceso de selección de funcionarios. Es preciso impulsarlo desde una decidida voluntad política que se traduzca en una reforma, cuya máxima expresión se plasme en nuestras normas. Al efecto, sería sumamente recomendable modificar en primer lugar la fracción VII del artículo 123 en su apartado B, con el fin de clarificar totalmente la intención del legislador, en el sentido de implantar definitivamente el sistema de mérito. Esta medida vendría a completar la ya propuesta para las facultades de nombramiento del Presidente de la República (Ver supra), con lo cual se subordinaría tanto al Jefe del Ejecutivo como a sus colaboradores inmediatos al imperio de la ley.

Recordemos que en capítulos anteriores, habíamos ya insistido en introducir los principios de mérito y capacidad para seleccionar a los funcionarios públicos. De tal forma que la actual fracción VII del citado precepto podría modificarse para quedar redactada de la siguiente manera, en consonancia con la ideología de la reforma: "El acceso a la Función Pública se hará mediante sistemas objetivos y racionales de selección que con base en los principios de mérito y capacidad permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará Escuelas de Administración Pública..."

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

cargos importantes, por falta simplemente de relaciones personales o partidistas. El fenómeno sería -si se me permite la comparación- semejante al pasaje bíblico de la resurrección de LAZARO. No obstante, es útil recordar que ello no bastaría, porque la historia nos ha demostrado que los problemas de la burocracia no se remedian con milagros, sino más bien como consecuencia de un trabajo constante, apoyado por una voluntad política decidida. Uno de los primeros frutos por tanto de la necesaria combinación entre trabajo constante y voluntad política tendría que ser el desarrollo legislativo de los principios constitucionales, tarea que no sobra decir se enfrentará a su vez a múltiples resistencias de grupos anacrónicos que pondrán toda su fuerza para evitar que las cosas cambien en detrimento de su situación.

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

6. LOS NUEVOS SISTEMAS DE SELECCION

Uno de los aspectos más importantes que deberá abordar la nueva Ley general de funcionarios es sin duda, el referente a los sistemas a seguir para seleccionar al personal público. Se trata en definitiva de diseñar el segundo nivel de la reforma de la Función Pública que impulsamos. Si recordamos el primer nivel lo han constituido las propuestas de reformas constitucionales que hemos señalado como el camino indicado para la introducción en nuestro

modelo de sistemas objetivos y racionales para seleccionar personal competente para nuestra Administración Pública.

En este sentido, en la mayor parte de los países evolucionados operan desde hace un buen número de años sistemas objetivos para seleccionar a los aspirantes a ingresar en la Función Pública.

No obstante, en México, como se ha descrito anteriormente se han conjugado diversos factores que han frenado la adopción de sistemas racionales de selección. Por ello, a lo largo de este capítulo hemos insistido en la necesidad de cambiar el estado actual de cosas, y dirigirnos hacia sistemas de selección basados en el mérito y la capacidad de los aspirantes. N.

Al respecto, es oportuno señalar que en todo el derecho comparado nos encontramos con una constante histórica: la mayor parte de los países han pasado de una etapa caracterizada por el predominio de sistemas subjetivos, como la lealtad, el clientelismo y el nepotismo para la designación de sus agentes públicos (recuérdese por ejemplo: el patronage inglés, el spoils system norteamericano o las cesantías en España) a una de alianzamiento y desarrollo de principios objetivos que han terminado por consolidar sistemas racionales de selección.

En cambio, nuestro caso ha sido distinto. Se puede decir que hemos pasado de un sistema de botín al modo norteamericano, a un sistema muy peculiar y sui géneris donde se combinan todos los aspectos, incluso en algunos casos el mérito y la capacidad. Dicho de otra forma, el tiempo sólo ha servido para perfeccionar la irracionalidad. En un orden lógico por tanto ya que hemos recomendado la adopción a nivel constitucional de los principios de mérito y capacidad, también -como un segundo nivel de la reforma-

es que impulsamos sobre la base de estos principios, sistemas de selección racionales, de entre los cuales destacan: el de la Oposición, el del Concurso y el Concurso-Oposición. Al respecto es importante señalar que los sistemas de selección que a continuación describiremos dependen de la estructura funcional que se adopte. En todo caso la selección debe ser siempre objetiva, pero no es lo mismo seleccionar para grandes cuerpos (con los que se puede emplear sistemas rígidos como el español) que para puestos de trabajo aislados, en los que no tienen sentido los procedimientos rígidos como los que aludiremos.

6.1. La Oposición

Consiste en la celebración de una o más pruebas objetivas e iguales para todos los aspirantes, que tienden a determinar la aptitud de los mismos. Se caracteriza, como señala JUNQUERA (9), por el régimen competitivo, la valoración exclusiva de los exámenes y la preferencia derivada de la calificación. Lo cual significa que la oposición no es un simple examen de suficiencia, sino también un régimen competitivo, en el que cada examen está en conexión directa con el de los demás aspirantes. En ese sentido cabe agregar que la tipología de las pruebas es muy amplia, pudiendo agruparse en los siguientes grupos: orales, prácticas, escritas de personalidad, escritas de conocimiento, valoración de experiencia y referencias significativas, etc. (10)

(9) JUNQUERA GONZALEZ, Juan. "El Sistema de Oposición". D.A. Nº 137. pág 24.

(10) Véase para un estudio sobre este tipo de pruebas: GUTIERREZ REÑON, Alberto. "El Sistema de Selección de los Funcionarios Públicos". D.A. Nº 103 pág 41 y ss.

Se puede decir que en general en los países de modelo continental de función pública ha sido tradicional la preponderancia de los "conocimientos" sobre las "aptitudes", siendo las pruebas objetivas fundamentalmente teóricas, sobre programas más o menos amplios, dependiendo del Cuerpo al que se desee ingresar, aunque sin dejar de considerar ejercicios prácticos que completan el proceso selectivo.

Descrito ya de manera general lo que este tipo de método de selección supone, haremos referencia a sus fases, ya que este sistema se desarrolla a través de un procedimiento.

6.1.1. Fases del Procedimiento del Sistema de Oposición (11).

El procedimiento de la oposición se desarrolla en tres fases, dos de ellas ante la propia Administración y la otra ante un órgano extraordinario como lo es el Tribunal.

A) Primera Fase: Ante la Administración

a) Convocatoria.- Es el acto inicial del procedimiento. Normalmente en los países que siguen el sistema es competencia del Presidente de la República o Presidente del Gobierno, quién a su vez suele delegarlo en el Primer Ministro o Ministro para la Función Pública o Secretario de Estado para la Administración Pública. Esta contiene fundamentalmente las bases a seguir por los aspirantes y la actuación del Tribunal. Como acto no normativo debe respetar lo que la normativa exprese, no pudiendo incluir

(11) Seguimos fundamentalmente a GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A, "Tratado de...cit pág 532 y ss.

por sí misma limitaciones no previstas legalmente. Las bases contenidas en la convocatoria vinculan por tanto de un lado a los participantes de las pruebas selectivas y del otro a los tribunales que las juzgan. Dicha convocatoria debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado, empezando a tener eficacia a partir del día de su publicación.

En cuanto al tiempo en que debe convocarse la oposición, unas veces obedece a formulas "standars" (se celebrarán "periódicamente") y otras a fijación estricta. En España por ejemplo se sigue esta última fórmula. El artículo 18 de la LMRFP expresa que la publicación de la oferta de empleo obliga a los órganos competentes a proceder, dentro del primer trimestre de cada año natural, a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes. El citado precepto establece además que tales convocatorias indicarán el calendario preciso de realización de las pruebas, que, en todo caso, deberán concluir antes del 1 de Octubre de cada año, sin perjuicio de los cursos selectivos de formación que se establezcan.

b) Programa.- Normalmente se publica de modo conjunto con la convocatoria (forma parte de ella), salvo que se disponga otra cosa o esté publicado con anterioridad.

c) Solicitudes de participación en las pruebas.- Los interesados en participar en la oposición deben manifestar su voluntad de querer participar en las pruebas en el plazo que se fije en la correspondiente convocatoria. En España por ejemplo en la última convocatoria para pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (BOE 28 de Marzo de 1987) fué fijado en veinte días naturales, contados a partir del siguiente a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del Estado. La solicitud debe ir acompañada de los documentos que deban ser examinados

previamente por la Administración (certificaciones académicas, trabajos, publicaciones), no así de otros relativos a la justificación de que reúnen las condiciones exigidas en la convocatoria, ya que si no resultan propuestos por el Tribunal no tendrán que soportar gastos y molestias para su obtención. Estos últimos documentos se sustituyen por una manifestación personal de que reúnen tales condiciones o requisitos.

d) Derechos de exámen.- Normalmente los aspirantes deben acompañar a su solicitud el justificante de pago de los correspondientes derechos, uno por formalización del expediente y otro para el pago de dietas a los miembros del Tribunal.

e) Admisión y Exclusión de Candidatos.- Una vez expirado el plazo de presentación de solicitudes el órgano competente (en España por ejemplo la Secretaría de Estado para la Administración Pública), dictará en el plazo que se fije en la convocatoria, resolución en la que se aprueba la lista de admitidos y la relación de los aspirantes excluidos con indicación de las causas y del plazo de subsanación. En dicha resolución se determinará también el lugar y la fecha de comienzo de los ejercicios y, en su caso el orden de actuación de los aspirantes. (Artículo 19.1 Reglamento de Ingreso). No obstante no siempre se publica la lista de admitidos y excluidos, cabe la posibilidad que ofrece el artículo 19.2 del mencionado Reglamento de Ingreso al establecer que cuando el procedimiento selectivo lo permita, no será preceptiva la exposición al público de la lista de aspirantes admitidos, debiendo especificarse así en la correspondiente convocatoria.

f) Designación del Tribunal.- Se trata de un acto organizatorio. En algunos casos existen normas que regulan de manera detallada tal designación en las que se llegan

incluso a mencionar órganos concretos o turnos restringidos ya determinados, etc. En España el Reglamento de Ingreso establece que el Tribunal habrá de ser designado en la propia convocatoria (artículo 14 F) que junto con sus bases se publicarán en el Boletín Oficial del Estado. El Tribunal puede, como es lógico suponer, impugnarse por razones de recusación de sus miembros o bien por ilegalidad en su constitución. El Tribunal es un órgano extraordinario que se disuelve normalmente una vez finalizada su función, aunque existen casos como el de Inglaterra donde los tribunales se constituyen con carácter permanente. En España también existen comisiones permanentes. Así las hay para el Cuerpo General Administrativo y para el Auxiliar, tal como está previsto en el artículo 10.4 del citado Reglamento de Ingreso.

B) Segunda Fase: Ante el Tribunal

En esta fase es en la que se desarrollan en sí las pruebas selectivas. Es precisamente la relación entre Administración y Tribunal la que dota al sistema de mérito de las garantías necesarias que hacen a este sistema muy superior a otros métodos selectivos.

a) El Tribunal. Autonomía, Reglas y Constitución.- La autonomía del Tribunal puede ser amplia o restringida. Si las normas y la propia convocatoria fijan detalladamente los pormenores de las pruebas, su autonomía resulta muy limitada. En este sentido, entonces la autonomía del Tribunal está en la calificación de los ejercicios, en razón de que su valoración sí es de la competencia exclusiva de los tribunales.

En otros casos, goza de discrecionalidad para dictar determinadas reglas para regular el desarrollo de los ejercicios. Así es común que los tribunales den a conocer

la forma práctica de realizar las pruebas selectivas: lugar, día, hora, tiempo de exposición, etc.

El primer acto que realiza el Tribunal una vez nombrado es el de su constitución, que puede o no coincidir con la fecha de comienzo de las pruebas. De todas sus sesiones y reuniones debe levantarse acta, incluyendo desde luego la constitutiva.

En cuanto al orden de actuación de los opositores ante el Tribunal, normalmente obedece al resultado del sorteo que con tal fin se lleva a cabo. Por lo que respecta a la fecha del comienzo de los ejercicios, nos encontramos con un supuesto que dada su contingencia no es posible regularlo normativamente, por lo que este varía en cada convocatoria. Por citar un ejemplo la convocatoria de pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado en España (BOE 28 Marzo 1987), estableció que el primer ejercicio se desarrollaría durante la segunda quincena del mes de Mayo, con lo que habrá un período de dos meses entre un acto y otro. Al Tribunal también corresponde excluir candidatos por diversas razones como la inexistencia o pérdida de requisitos subjetivos (si no se acredita la identidad), etc.

b) Celebración de las Pruebas.- Un buen ejemplo de las mismas lo constituyen las pruebas selectivas para el acceso al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado en la administración pública española. Sin ánimo exhaustivo resulta conveniente destacar alguna de las notas características de este sistema a la luz de la última convocatoria (BOE de 28 de Marzo de 1987).

1 - Desarrollar por escrito, en un plazo máximo de cuatro horas dos temas de entre los propuestos por el Tribunal. El ejercicio es leído por el opositor en sesión pública. El

tribunal valora la formación general, la claridad y orden de ideas, así como la facilidad de expresión escrita.

2 - Un ejercicio oral y escrito sobre el idioma inglés o francés a elección del aspirante y un ejercicio de las mismas características sobre otro de los idiomas oficiales de la Comunidad Económica Europea, a elección del opositor, distinto al elegido en la prueba anterior. Estas pruebas consisten por una parte en la traducción directa, sin diccionario, de un texto determinado por el Tribunal y por la otra en la elaboración de un resumen en castellano de un texto en la lengua elegida, que les es leído.

3 - Resolución de un supuesto práctico, durante un período máximo de cuatro horas, relacionado con el grupo de materias específicas elegido. En este ejercicio se permiten utilizar los textos, libros y apuntes que se consideren necesarios. Este ejercicio también es leído en sesión pública ante el Tribunal, quién normalmente dialoga con el opositor sobre los extremos relacionados con su ejercicio. En esta prueba se valora el rigor analítico, el conocimiento teórico y práctico, la capacidad de síntesis, la exposición y las conclusiones expuestas.

4 - Exposición oral de cuatro temas extraídos al azar del programa. Para este ejercicio no se permite utilizar ninguna clase de texto o apuntes. Se valora el volumen y comprensión de los conocimientos expuestos, la claridad de exposición y la facilidad de expresión oral.

El procedimiento de selección de los aspirantes a Cuerpos Superiores se completa con un curso selectivo organizado normalmente por el Instituto Nacional de Administración Pública, curso que tiene como finalidad primordial la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos, en atención a la preparación específica de los aspirantes,

para el futuro ejercicio de funciones administrativas de dirección, coordinación, programación y estudio (12). La duración de este curso selectivo no es inferior a seis meses, siendo las normas internas que lo regulan (calendario, programa, materias) establecidas oportunamente por el propio Instituto Nacional de Administración Pública. Existen también cursos selectivos para aspirantes a cuerpos especiales. Tal es el caso por ejemplo de la Escuela Diplomática, la Escuela Tributaria, de Aduanas, etc).

c) Votaciones y Propuestas.— Las votaciones constituyen el punto más importante del sistema, ya que de ellas depende la superación o no de las pruebas selectivas. Normalmente se regulan en normas o en la convocatoria, de aquí que en este aspecto la autonomía del Tribunal sea escasa. Para las votaciones existen varios sistemas. Mayorías absolutas de miembros, unanimidad para excluir candidatos, número mínimo de votos para considerarse aprobado, etc. En este punto en particular la convocatoria que hemos venido comentando para el caso español prevé incluso la forma en que se calificarán cada uno de los ejercicios. Finalizados los ejercicios se elabora la propuesta que consiste en una declaración del Tribunal dirigida a la administración competente. En este sistema no pueden proponerse más individuos que plazas convocadas. La lista de aprobados debe publicarse, aunque en este caso no es preciso hacerlo en los periódicos oficiales, basta en los anuncios internos del Tribunal.

C) Tercera Fase: Ante la Administración

(12) Ver al respecto M. HEREDERO HIGUERAS, "En torno a la definición de las funciones del Cuerpo General Técnico de la Administración Civil". D.A. Nº 113.

Recibidas las propuestas por parte del Tribunal nuevamente la Administración es la que actúa. Por un lado puede iniciar el procedimiento de anulación de oficio de la convocatoria si considera que se han cometido infracciones e incluso puede revocarla y del otro, también puede al igual que el Tribunal excluir a los propuestos y no proceder a su nombramiento si decaen los requisitos que les habilitan para acceder a los cargos públicos. Si por el contrario, nada de esto sucede, la administración está vinculada a seguir el orden de prelación enviado por el Tribunal.

El procedimiento continúa entonces con el acto de nombramiento. Para proceder a este se requiere que los candidatos propuestos aporten los documentos acreditativos de sus condiciones y de los requisitos exigidos, que no se presentaron con anterioridad (acta de nacimiento, antecedentes no penales, título, certificado médico, etc). Esta acreditación de documentos y condiciones ha de hacerse en el plazo fijado por la convocatoria, ya que de no hacerse así quedan los afectados excluidos automáticamente. Finalmente se procede a su nombramiento como funcionarios en prácticas. (En España mediante resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública), cuando existe un curso selectivo posterior, lo que ocurre normalmente para los funcionarios de los Cuerpos superiores.

a) Curso Selectivo y Nombramiento de Funcionarios de Carrera.- Los funcionarios en prácticas, una vez nombrados deberán participar normalmente, en un curso selectivo, organizado en general por el INAP y supervisado por la Secretaría de Estado para la Administración Pública, el cual tiene como finalidad la adquisición de conocimientos técnicos y prácticos, atendiendo a la preparación específica de los aspirantes. En el caso que hemos seguido

de funcionarios del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, dicho curso tiene una duración aproximada de seis meses. Los candidatos aprobados que superen este curso selectivo señalarán sus preferencias en relación con las vacantes anunciadas, que son adjudicadas de acuerdo con el orden de puntuación alcanzada en la fase de oposición sumada a la obtenida en el curso selectivo.

Concluido el curso selectivo, quienes lo superen, serán finalmente nombrados funcionarios de carrera mediante resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, debiendo tomar posesión en el plazo máximo de un mes, contado a partir del día siguiente al de la publicación de su nombramiento en el Boletín Oficial del Estado.

6.2. El Concurso

El concurso se basa exclusivamente en la calificación de los méritos alegados por los aspirantes para determinar su aptitud y la prelación de los mismos en la selección. Es el llamado concurso por títulos del derecho francés o italiano. En otras palabras el concurso opera sobre méritos preconstituídos y no sobre pruebas realizadas ante el Tribunal. Por ello, todo lo que se refiere a ellas desaparece en este método de selección, pero no el resto, quedando por tanto la fase ante el Tribunal muy modificada, debido a la inexistencia de ejercicios que den lugar a sesiones con candidatos. Los concursos pueden ser libres o abiertos y cerrados. El primero es el que tiene lugar entre aspirantes que previamente no son funcionarios. Los cerrados son los que exigen previamente la condición de funcionario. Por ejemplo el caso español recogía hasta la reforma de 1984 varios supuestos entre los que destacamos el del Cuerpo Técnico de Letrados del Ministerio de Justicia al que se podía ingresar a través de turno

restringido por concurso del cincuenta por cien de vacantes entre funcionarios de las carreras judicial y fiscal.

6.3. El Concurso-Oposición

Es un proceso selectivo complejo. Consiste en la sucesiva celebración como partes del procedimiento de selección, de los dos sistemas anteriores, con independencia del orden en que se celebre. Este sistema lo han adoptado en España algunos Cuerpos, de entre los cuales se encuentran los siguientes: Cuerpos docentes, Cuerpos de ingenieros superiores, Profesionales técnicos de alta especialización. (Ingenieros geógrafos, topógrafos, astrónomos) (13).

En este sistema en ocasiones es previa la oposición (Cuerpo de ingenieros geógrafos) mientras que en otros casos es anterior el concurso, aunque a veces este presente el carácter de un ejercicio más.

Quizá el ejemplo más claro de entre todos los concursos-oposición es el del ingreso en la carrera diplomática del servicio exterior español, procedimiento que comprende diversas fases:

1º Examen de admisión a la sección de estudios internacionales de la Escuela diplomática.

2º Cursos en dicha sección de estudios, cuya puntuación global constituye la fase de concurso.

(13) Ver ESCUIN PALOP Vicente M. "El Acceso del Personal y la Provisión de Puestos de Trabajo en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas" INAP 1986. Pág 100.

3º Fase de oposición con varios ejercicios.

El resultado final es la media entre la fase del concurso y la nota obtenida al promediar los distintos ejercicios de la oposición.

Finalmente resulta importante señalar que tanto el concurso como el concurso-oposición siguen los períodos o fases que hemos descrito para el sistema de oposición, pero con las peculiaridades propias que hemos señalado para cada uno de ellos.

6.4. Ventajas e inconvenientes del Sistema de Oposición. Aplicación en México

Este capítulo no quedaría completo sin una valoración sobre las ventajas e inconvenientes que el sistema de oposición ha tenido a lo largo de su aplicación, por ejemplo en España. De lo que se trata por tanto es poner a contribución nuestra capacidad de análisis para que los errores o desaciertos en que el sistema ha incurrido en España no se presenten en el nuestro, o al menos sean previstos de antemano.

En primer lugar, es preciso insistir en que la selección de aspirantes a la función pública, es un tema capital al que paradójicamente la LFTSE ha dedicado una atención marginal.

En ese sentido es evidente como se ha dicho hasta la saciedad que la ley no ha afrontado los auténticos problemas de fondo de la selección de funcionarios. Nuestra intención por tanto, una vez descritos los sistemas de selección que proponemos sean introducidos en la nueva ley, es señalar sus ventajas e inconvenientes con especial referencia al de oposición en la función pública española, para a partir de su análisis adaptar su aplicación al caso

particular de la función pública mexicana.

No obstante para ello es preciso insistir en una cuestión previa: una reforma tan profunda y general de sistemas, como la que hemos planteado, afecta a un conjunto tan impresionante de situaciones e intereses que ha de ser meditada con toda serenidad. Quiénes abogamos por la creación inmediata de un sistema riguroso de exámenes no debemos olvidar que en una primera fase sería muy reducido el número de candidatos que tuvieran éxito; en razón quizá a que en México aún no existen facilidades adecuadas para la formación de las personas que desean dedicarse al servicio público y mientras no las haya, el favoritismo político, el nepotismo y la fuerza del dinero seguirán siendo los factores esenciales para la selección del personal administrativo. Y no sólo eso; por ello pensamos que un asunto tan delicado como la selección de los funcionarios públicos no puede jugarse en una reforma a una sola carta.

Por tanto, en una primera etapa los sistemas de selección como los propuestos deben tener la elasticidad necesaria para irse adaptando paulatinamente al nuevo estado de cosas. En este mismo sentido es importante señalar que el cambio debe ser gradual. En definitiva la aplicación de las normas contenidas en el nuevo Estatuto debe llevarse a cabo de acuerdo a una escala de prioridades, que no es otra que la que considera que las primeras acciones deberán referirse al ingreso en los dos Cuerpos Generales de la Administración Pública Federal: el de Directivos y el de Auxiliares (ver infra). En los demás casos basta de momento adoptar los recaudos para asegurar la objetividad.

Así las cosas, hay que decir que en su conjunto estos sistemas objetivos de selección han sido valorados tradicionalmente desde una óptica legal, en dónde solo

preocupan las exigencias de establecer un procedimiento selectivo que, desde el punto de vista del derecho resulte impecable en lo concerniente a convocatoria, lista de admitidos, nombramiento de tribunales, etc. Entre tanto otros aspectos cargados de interés han sido ignorados y no se les presta atención alguna por parte de los órganos encargados de llevar a cabo el proceso selectivo. En nuestro caso, dadas las peculiaridades de nuestra singular situación es preciso atender también a estos últimos aspectos, como podría ser la edad de los aspirantes, su formación, los puestos desempeñados con anterioridad, su experiencia, etc.

Por lo que hace a la aplicación que el sistema de oposición ha tenido por ejemplo en España, no resulta sencillo hacer un inventario de los problemas con que se ha enfrentado. No obstante, aún a riesgo de olvidar señalar algunos, he aquí los más importantes: (14)

A.- En primer lugar, es notorio en España el fenómeno de la disminución progresiva del número de aspirantes cualificados para ingreso en los Cuerpos y Escalas del Grupo A. A pesar de que año tras año el número de plazas convocadas por las distintas Administraciones Públicas es muy elevado (a lo que hay que sumar factores como el incremento de la población universitaria y la alta tasa de licenciados en situación de desempleo), el número de aspirantes que se presentan a las pruebas con un nivel mínimamente decoroso ha descendido notablemente. El resultado es en consecuencia que los Tribunales sólo aprueban

(14) Al respecto, seguimos fundamentalmente las ideas de SANTAMARIA PASTOR, J.A., contenidas en el prólogo al libro de ESCUIN PALOP, "El acceso del personal... cit."

a un número de aspirantes que no suele superar el 25 por 100 de las plazas convocadas, lo que equivale a decir que el 75 por 100 restante quedan invariablemente desiertas.

B.- En segundo lugar, la aplicación de los sistemas objetivos de selección han demostrado su incapacidad para garantizar la adecuación de los aspirantes seleccionados a las necesidades concretas de los servicios administrativos. El problema ha tenido su origen quizá en concebir las pruebas selectivas como un trámite en sí mismo suficiente, cuando no lo es ni puede serlo. Lo único que la oposición clásica asegura -y no siempre- es la selección de personas dotadas de un cierto nivel de comprensión y memorización y sobre todo hechas a un trabajo tenaz, regular, duro e ingrato. En palabras de SANTAMARIA PASTOR (15) la oposición es un procedimiento para seleccionar chicos listos y trabajadores.

De igual forma la especialización, entendida como un plus a conseguir posteriormente, no se alcanza en razón de que el actual sistema de cursos de formación inmediatamente posterior al trámite selectivo no responde a esta finalidad de especialización, justamente porque se trata de cursos de vocación nuevamente generalista, dónde se imparte a los aspirantes seleccionados un conjunto de enseñanzas complementarias de uso polivalente.

El resultado de todo ello es claro: Al término de cada trámite selectivo, cada Ministerio o Dirección General de la Administración Española recibe un conjunto de personas dotadas exclusivamente de una formación general que desconocen prácticamente todo de los problemas funcionales.

(15) Idem

y concretos del Departamento, y cuya única razón de llegada es la ocupación de los niveles orgánicos o retributivos vacantes en el centro directivo.

C.- El tercer problema es el relativo a la configuración de los mecanismos o técnicas de selección, sobre las cuales en España se ha discutido en abundancia. De un lado se pide casi a gritos un debate en profundidad sobre la necesidad de pruebas sustantivas para los aspirantes, y de su necesaria sustitución por técnicas "más modernas" de entrevista, tests de inteligencia y personalidad, períodos de prueba, etc., y del otro se sostiene que las pruebas sustantivas de conocimientos son y siguen siendo indispensables para el acceso a los Cuerpos que se nutren de licenciados universitarios, aunque con una configuración distinta a la que hoy poseen.

Así las cosas, la respuesta entonces a la pregunta de si son necesarias o convenientes las oposiciones para el ingreso en la función pública mexicana, es rotundamente sí, ya que estas reúnen dos condiciones que nosotros buscamos: de un lado tienden a garantizar la igualdad completa de los aspirantes, a quienes se exigiría la exposición de un mismo número de temas sobre un mismo cuestionario y en un mismo tiempo; y del otro proporcionaría al aspirante una vez superado el proceso selectivo en su conjunto, la garantía de la estabilidad, lo que lo libraría de una vez por todas de la inestabilidad que produce la situación actual, caracterizada por los vaivenes políticos y la discrecionalidad absoluta. Todas las críticas al sistema que hoy se hacen en España y que seguro se harán en México, terminarían por desmoronarse ante las evidentes ventajas que éste acarrearía. El funcionario consciente ya que lo que vale es su trabajo podría dedicarse íntegramente a la correcta prestación de los servicios. Su funcionalidad y aplicación en México puede no obstante mejorarse

sensiblemente, a través de matizaciones que conviene ir señalando.

A nuestro modesto entender, hay que partir de la existencia de unos conocimientos comunes a todo aspirante a ser funcionario, sean generalistas o especialistas, y a la vista de ellos montar un sistema de pruebas concretas según las funciones a desarrollar, tratando de conocer la personalidad y potencialidad del candidato. Se podría incluir incluso en el proceso selectivo una entrevista, que permitiera conocer aspectos que no descubre la exposición de uno o varios temas de un programa (16). Uno de los aspectos más importantes que precisamente no debemos olvidar es el relativo a la conexión entre las pruebas selectivas y los puestos a ocupar. Significa que el Gobierno deberá cuidar especialmente que los conocimientos que se valoran se adecuen a los puestos de trabajo a desempeñar. Al respecto, sorprende en verdad, que en la actualidad uno de los programas que intenta desarrollar la SPP al referirse a esta cuestión, sostenga una tesis contraria. En efecto, una de las etapas del Servicio Civil: la "Inducción", tiene como objetivo proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permite identificarse con el puesto asignado. Dicho de otra forma primero se otorga el puesto y posteriormente se comprueba si es apto para él. En términos aún más gráficos utilizando la expresión de PARADA que ha

(16) Sobre el particular, pueden consultarse: FORTEZA, J.A. "La entrevista como método de selección" D.A. Nº 10, Madrid, 1958 y LASO VALLEJO, Gregorio "La entrevista como procedimiento de selección". D.A. Nº 31, Madrid, 1960.

hecho fortuna, "La carreta se pone antes que los bueyes" (17).

Por lo que hace al ejercicio "de temas" (es decir, la exposición oral de temas ante el Tribunal), al que ya hemos hecho referencia (ver supra), sería muy recomendable que para su aplicación práctica en México, fuese por un lado dividido en un mayor número de ejercicios, lo que eliminaría el tan innecesario como brutal esfuerzo de memorización simultánea que como se ha visto hacen los aspirantes a la función pública española sin razón lógica alguna, y por el otro podría ampliarse el tiempo dedicado a la exposición, a efecto de evaluar el auténtico nivel de conocimiento de los aspirantes, hecho que terminaría por ahuyentar a los opositores de "temas pídora". Y por último en relación con este ejercicio, podría como sugiere SANTAMARIA PASTOR (18) potenciarse el diálogo, ulterior al ejercicio, entre el opositor y el Tribunal, trámite que puede ser sumamente valioso e indicativo tanto de la personalidad como de la profundidad de conocimientos del opositor. Se trata en definitiva, de alejar al aspirante de la agobiante sensación de estarse jugando la vida a una sola carta.

A diferencia del alto porcentaje de viabilidad que los ejercicios de temas -núcleo central del sistema de oposición- tienen para la función pública mexicana, los dos restantes (el práctico y el idiomas) ofrecen no sólo un grado de cuestionabilidad enorme, sino incluso una muy dudosa utilidad. Resulta absurdo exigir la resolución de un supuesto práctico a una persona sin práctica, por la

(17) Derecho Administ... Op. cit. Pág. 325

(18) SANTAMARIA PASTOR, Prólogo... cit.

sencilla razón de que, valga la redundancia, la práctica sólo se adquiere con la práctica de la función (19). En este sentido sería mucho más útil introducir en esta etapa del proceso selectivo -o en cualquier otra- el orden es lo de menos, la realización de un test psicotécnico, de personalidad, etc.

Por lo que hace al ejercicio de idiomas, sostenemos que sólo para el acceso a determinados puestos de nuestra administración (básicamente los relacionados con el Servicio Exterior, Hacienda y Crédito Público) sería útil su inclusión en el proceso selectivo. En los demás casos, resultaría no solo perturbador para los aspirantes que tendrían que dedicar unas horas adicionales de trabajo al aprendizaje de uno o varios idiomas, que posteriormente quizá nunca utilizarán, sino también y en conexión con la idea anterior terriblemente discriminator, en razón de que daría preferencia a quienes han disfrutado de medios económicos para aprender el idioma o los idiomas exigidos en los propios países en los que se hablan. Y ello sería simple y llanamente legitimar la desigualdad.

En este orden de ideas por tanto, si recordamos que la mayor parte de las críticas que con razón se han lanzado contra el sistema de oposición parten del hecho de que por sí solo es incapaz de procurar buenos funcionarios, en ningún modo puede dejarse a la mano de Dios el complemento del sistema. Lo primero por tanto que hay que reconocer, es que la oposición no puede cumplir por sí sola un papel globalizador. De un lado no proporciona especialización práctica ya que ésta solo puede adquirirse en el ejercicio real de la función, y por el otro, tampoco puede asegurar

(19) Idem

una especialización técnica: el mejor tema posible no proporciona ni un 10 por 100 de los conocimientos que el funcionario tendrá después que aplicar. En consecuencia, una vía de solución por tanto podría encontrarse en la llamada oposición complementada con la escuela, o bien en algunos casos el sistema inverso de ingreso, esto es primero a la escuela y luego una oposición posterior para ingresar en la Administración, como por ejemplo ocurre actualmente en la carrera diplomática española. Pues bien, esta importante fase de especialización necesaria para completar la formación del funcionario debe corresponder al INAP.

7. EL PAPEL DEL INAP

Anteriormente (ver órganos con competencia) hicimos referencia al importante papel que debería jugar el INAP en la nueva organización de la función pública mexicana. Convendría pues en este apartado recordar algunas de las propuestas referentes a su deseable futuro en materia tan importante como la selección, la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos.

A un nivel general, el INAP como pieza fundamental en la nueva organización de la función pública mexicana, sería el responsable de la coordinación, el control y la realización de las pruebas selectivas para el ingreso en la administración pública federal, el órgano encargado de la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios públicos, ejerciendo además las funciones de colaboración y cooperación con los Institutos de administración pública de los Estados, que tendrían asignadas dichas facultades en el ámbito de sus respectivas entidades federativas y municipios.

En suma, el INAP en su conjunto sería el responsable del seguimiento de todo el proceso selectivo: convocatoria de oferta de empleo público, convocatoria para el ingreso, elaboración del temario para las oposiciones, integración de los tribunales examinadores y la realización de los cursos de formación y perfeccionamiento, etc.

8. LA FORMACION Y EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Las dos palabras que junto con la de selección intitulan este capítulo, indican en realidad cuestiones distintas. Ya se ha dicho (ver supra) que entendemos por Selección de Funcionarios el sistema idóneo para reclutar el personal necesario para la realización de los fines de la Administración. Por su parte, identificamos la formación con el concepto de capacitación previa o simultánea al ingreso en la función pública. Su finalidad es la preparación de los futuros funcionarios o bien completar la de aquellos que acaban de ser seleccionados como tales con carácter provisional o definitivo. Por Perfeccionamiento entendemos todo proceso de estudios técnicos o prácticos realizado por funcionarios que desempeñan ya un puesto en la Administración Pública. Su fin genérico consiste en lograr una puesta a punto de la formación inicial, que incida en una mejor aptitud de los funcionarios en el cumplimiento de las misiones encomendadas. Dicho en otras palabras, el perfeccionamiento viene a hacer de la formación un "proceso continuo" (20).

(20) Véase sobre el particular la experiencia española en las ponencias presentadas en el Coloquio Internacional sobre Formación de funcionarios (Alcalá de Henares, Mayo de 1960; JORDANA DE POZAS, Luis. "Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos en España". D.A. Nº 38, pag. 27 y ss. y DE LA OLIVA DE CASTRO, Andrés, "El Centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios". D.A. Nº 38, pag 37 y ss.

Así, tanto la selección como la formación y el perfeccionamiento, indican en realidad tres fases distintas, aunque ciertamente complementarias. De tal que es preciso en primer lugar seleccionar de entre los aspirantes a ingresar en la Administración a aquellos que demuestren mediante las pruebas selectivas, determinadas condiciones o requisitos; en segundo lugar, los seleccionados deben completar su formación inicial externa al preparar las pruebas selectivas con una formación interna y específica proyectada ya hacia la propia función pública, que bien puede consistir en un curso selectivo y un período de práctica administrativa y finalmente esa formación alcanzada para el ingreso en la Administración debe ser objeto de un perfeccionamiento periódico.

Pues bien, estas fases se encuentran absolutamente desconectadas en la Administración mexicana. Como se ha visto la fase de selección se lleva a cabo mediante mecanismos discrecionales, en cuanto a la formación de los funcionarios, ésta más bien depende de cada funcionario y en muchos casos se corresponde con el nivel educativo de la institución de la que haya egresado. Finalmente no existe un programa institucional y permanente para el perfeccionamiento de los funcionarios. Es más bien el propio funcionario quién busca la manera de realizar cursos y actividades, ante la pasividad de la Administración. En efecto sólo en algunas instituciones se llevan a cabo "recyclajes" para los funcionarios públicos, otorgando diplomas a los que los siguen con aprovechamiento, pero dichos cursos han constituido acciones aisladas u ocasionales, con lo que se carece de una política general

sobre la materia (21). A falta de esta política se actúa con arreglo al mecanismo de "estímulo-respuesta", esto es, sólo se organiza un curso -normalmente improvisado- tras una necesidad surgida. Así las cosas, este mecanismo ha sustituido al de una auténtica política, que debiera consistir en la previsión anticipada de las necesidades que puedan surgir, ya que la política a seguir debe ser evitar el surgimiento de disfunciones y no el remedio de necesidades ya surgidas. El fenómeno se traduce -normalmente cada sexenio- en que cada Secretaría de Estado recibe un conjunto de personas que desconocen prácticamente todo de los problemas funcionales concretos de dicha Secretaría, y cuya única razón de llegada es la ocupación de los puestos vacantes de la dependencia.

En suma, si no se cuida la formación mucho menos el perfeccionamiento del funcionario, es más; tampoco se le incita o motiva para que actualice sus conocimientos profesionales, con los que el funcionario ha terminado por demostrar un profundo desinterés en el ejercicio de sus funciones y a descuidar como consecuencia su propia formación profesional. Sólo una minoría de funcionarios, rompen con este sombrío panorama de nuestra administración: de una parte los recién incorporados que muestran deseos de aprender y desarrollarse y de otra un grupo selecto de profesionales que a pesar de sus años de servicio en la administración siguen conservando las ilusiones de antaño.

(21) Sobre las acciones del Gobierno en la materia, véase: ROSOVSKY LEDESMA, José "Acciones del Gobierno Federal mexicano en la capacitación y desarrollo de sus recursos humanos". Revista de Administración Pública N° 31-32. INAP. México, 1977. Pág 71 y ss.

Como señala para España LUCAS TOMAS (22) "Ellos son las piezas clave que consiguen que la Administración no se derrumbe y que mal que bien continúe marchando y obteniendo resultados".

En este sentido, el punto de partida estriba en tomar conciencia plena del tema, ya que sería difícil establecer una formación y un perfeccionamiento permanente para el funcionario si quienes gestionan la política de personal no alcanzan a comprender toda su significación y toda su problemática en la actualidad. El tema reviste sin ninguna duda una vibrante actualidad (23), aunque hasta la fecha no haya preocupado demasiado a la Administración. El problema no obstante no es exclusivo de nosotros. España por ejemplo en el aspecto legal apenas si tiene normas aplicables al efecto, como ha puesto de relieve VAZQUEZ DE PRADA (24).

Aunque fuera por esta sola razón, la evolución misma de nuestra sociedad y por ende de nuestra función pública parece reclamar un planteamiento audaz y consecuente del tema, polarizando hacia él la atención de los responsables de la política de personal en el sector público. Ha dejado ya de ser válido el principio tradicional de que la preparación del funcionario tiene una naturaleza perdurable

(22) Citado por GONZALEZ-HABA GUIZADO, Vicente María, en "Los funcionarios públicos ante el Estado de las Autonomías". Deptº de Publicaciones de la Excma Diputación Provincial de Badajoz. 1986. Pág 40

(23) En efecto, el tema fue el núcleo central del Coloquio Internacional organizado por el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de París, en ocasión de su vigésimo aniversario. (París, Enero de 1987).

(24) RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA, Valentín: "¿Reciclaje para los funcionarios?". D.A. Madrid. Marzo-Abril de 1970, número 134, pág 68 y ss.

y que no precisa ser actualizada con el paso de los años.

Por el contrario el principio que rige en la actualidad es que el "saber se desgasta y queda anticuado, aún más aprisa que las máquinas" (25) con lo cual la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios ha de ser empeño de todos los días. No bastará ya por tanto proporcionarle como ahora, una formación escasa y un perfeccionamiento disperso, fragmentario y ocasional, sino que el INAP, sin perjuicio de la creación de otros centros o escuelas de funcionarios, habrá de proponerse como uno de sus principales objetivos, el de organizar sistemáticamente, con sentido de continuidad, la formación y el perfeccionamiento del conjunto del personal público, con especial interés hacia los que desempeñan tareas de dirección y responsabilidad.

Como ha de llevarse a cabo es, desde luego un tema mucho más difícil y que lógicamente no cabe resolver en un estudio como el presente, dado el complejo mundo de situaciones que se presentan en la función pública(26). Las únicas reflexiones generales que cabría señalar sobre el particular en este epígrafe son meramente negativas: en primer lugar, ni la formación ni el perfeccionamiento son cuestiones que puedan confiarse como hasta ahora al simple transcurso del tiempo en el desempeño de un puesto de trabajo, en segundo lugar tampoco puede dejarse a iniciativa

(25) BERGER, Gaston. "Universidad, Tecnocracia y Política". Ediciones CID, S.A. Madrid, 1966. Pág. 52

(26) No obstante puede verse sobre el particular el artículo de PAREJO ALFONSO, Luciano. "La Formation du Fonctionnaire dans un Etat Social de Droit" R.F.A.P. Avril-Juin N° 38. París 1.986

del propio funcionario y en tercer lugar es preciso promover un cambio de mentalidad en no pocos servidores públicos que se resisten sistemáticamente a prescindir de alguno de sus funcionarios, cuando estos se proponen realizar un curso. En igual sentido es también necesario un cambio de mentalidad del propio funcionario en formación o en perfeccionamiento, que no puede tampoco seguir considerando estas tareas, como un tiempo libre o bien como un pretexto para viajar.

En los años venideros por tanto, los órganos gestores de la función pública entre los que el INAP deberá tener un papel destacado, tendrán ante sí la tarea de diseñar las grandes líneas, las orientaciones fundamentales sobre cuyas bases se vaya convirtiendo en realidad la hoy inexistente formación y el hoy ausente perfeccionamiento continuo de los funcionarios. Desde las materias a impartir y la especialización a conseguir hay latente todo un vasto y complejo mundo de problemas que habrá de regular a fin de lograr que el "deber de perfeccionamiento", al que se referirá la nueva ley de funcionarios, no sea simplemente una proclamación retórica, sino una rigurosa obligación a cumplir con formalidad y periodicidad. En este sentido tanto a la propia Administración como a los funcionarios mismos les interesa el montaje de una estrategia apropiada para la formación y el perfeccionamiento, a una para garantizar la mejora en la prestación de los servicios y a los otros para no perder el rumbo del progreso.