

CAPÍTULO VI: PROVISION DE PUESTOS DE TRABAJO Y CARRERA ADMINISTRATIVA	601
1. <i>Consideraciones Previas</i>	603
2. <i>La Normativa Constitucional y la LFTSE: Antecedentes y Realidad</i>	610
2.1. Elementos, Reglamentos y Comisiones Presentes en las Disposiciones	612
2.1.1. El Escalafón	612
2.1.2. Los Reglamentos de Escalafón y de Condiciones Generales de Trabajo	614
2.1.3. Las Comisiones Mixtas de Escalafón.....	615
2.1.4. Factores Escalafonarios Previstos en la LFTSE	617
3. <i>La Provisión de Vacantes en la LFTSE</i>	618
4. <i>Hacia un Sistema Racional Uniforme y Congruente en la Provisión de Puestos de Trabajo</i>	621
4.1. Modificaciones Generales que se recomiendan	622
4.1.1. Una Doble Exigencia.....	625
4.1.2. El Concurso de Méritos	631
4.1.2.1. El Régimen Jurídico de los Concursos.....	633
4.1.3. La Libre Designación	636
4.1.4. Valoraciones sobre la Adopción y Aplicación de Ambos Sistemas en el Nuevo Régimen Jurídico de la Función Pública Mexicana.....	639
5. <i>La Carrera Administrativa. Bases para su Establecimiento y Articulación en la Nueva Estructura de la Función Pública Mexicana</i>	642
5.1. Panorama Actual	642
5.1.1. El Sistema Intercomunicado y Funcional del Servicio Civil de Carrera.....	645
5.2. Principios, Requisitos y Recomendaciones para la Implantación de la Carrera Administrativa en México	648

CAPITULO VI

PROVISION DE PUËSTOS DE TRABAJO Y CARRERA ADMINISTRATIVA

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Si como se ha dicho el sistema para seleccionar a los aspirantes a ingresar en la Administración pública mexicana se encuentra basado fundamentalmente en criterios subjetivos, como el favoritismo, la amistad o la lealtad hacia las personas, poco en contrario puede esperarse del sistema para proveer los puestos de trabajo y en consecuencia casi nada con respecto a la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

Se ha dicho ya en anteriores capítulos, que tanto la 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. A estos obstáculos hay que unir un hecho presente en todo el trabajo, que torna la materia aún más compleja. Nos referimos a la falta de regulación para los trabajadores de confianza, dada su exclusión del ámbito de aplicación de la LFTSE (art. 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.

Por lo que hace 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. En realidad pese a los años que han transcurrido desde la

promulgación de la LFTSE, los trabajadores de base no han ganado prácticamente nada, con todo y una ley que los regule. Por citar tan sólo un ejemplo diremos que 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, como es sabido, estas pruebas raramente se celebran y cuando ocasionalmente se llevan a cabo ningún concursante las resuelve de modo que justifique su ascenso. Ahora bien, como 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 LFTSE permite que se hagan nombramientos interinos para cubrir vacantes por períodos menores de 6 meses sin atender a la jerarquía del empleado. Por otro lado, 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 a examen alguno. Por decirlo de algún modo la discrecionalidad está legitimada.

Como contraste de esta situación, 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. Pues bien, en México sucede exactamente lo contrario, ya que el sistema normal de provisión de puestos de trabajo lo constituye la libre designación y la excepcionalidad el concurso, limitado expresamente para los trabajadores de base.

Al respecto, es curioso observar que aún cuando desde hace mucho tiempo han sido identificadas las causas principales que obstaculizan el cambio hacia un sistema de provisión de puestos basado en el mérito y la capacidad probada, poco o nada se haya hecho para remediar el estado actual de cosas. Incluso para observadores ajenos resulta incomprensible que las aisladas acciones que se han promovido, sigan sin considerar al colectivo de los trabajadores de confianza. La razón parece clara, los Presidentes desean conservar las facultades de nombramiento y remoción de este gran colectivo de funcionarios y con éstas las ilusiones o frustraciones -en el mejor de los casos- de la clase directiva de la Administración pública mexicana. En tanto esto sucede, los trabajadores de confianza, olvidados en toda regulación, siguen navegando a la deriva, cuando no haciendo esfuerzos por sobrevivir en un turbulento mar donde las condiciones siempre les han sido desfavorables.

Esta omnipotencia presidencial, es a su vez asumida por los altos cargos, lo cual no es sino consecuencia del ejemplo presidencial. De aquí que estos tampoco conozcan ningún tipo de freno o control a la hora de los ascensos o de los propios ceses de los funcionarios. No sobra por este motivo, insistir nuevamente en que la práctica del dedazo atenta contra las esencias del sistema de mérito, destruyendo por donde pasa las legítimas expectativas de los funcionarios que desean mejorar y ser promocionados. Y no sólo eso, ya que si a este digitalismo para las promociones unimos la existencia de deficientes escalafones que generalmente terminan por distorsionarse en la práctica, el problema es doble. Aún más, los Reglamentos de Escalafón son imprecisos, lo que genera el mayor porcentaje de los conflictos surgidos entre los trabajadores, el sindicato y cualquier organismo. "En materia escalafonaria, las leyes, los reglamentos y los organismos encargados de calificar y realizar la promoción del personal sujeto a

este régimen han resultado inoperantes y en muchas ocasiones han dado lugar a conflictos laborales" (1). Se estima que el escalafón no funciona en un 70% de las dependencias del ejecutivo federal. Ello ocasiona entre otras muchas cosas que haya una lucha cerrada por prosperar al amparo de las influencias personales o políticas más descaradas.

Pues bien, si los mecanismos escalafonarios no funcionan o se distorsionan a la hora de su aplicación, malamente puede existir una carrera administrativa o cuando menos un sucedáneo mínimamente aceptable. Precisamente en cuanto a la promoción, aspecto clave en toda política de personal, se puede decir que no se encuentra regulada de una manera general y objetiva y mucho menos sostenida en pilares jurídicos producto de una reflexión profunda y seria. Con lo que el colectivo funcional -sujeto o no a la LFTSE- queda a merced de la libre designación, al arbitrio de los jefes o simplemente sujeta a la más nefasta dedocracia. 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, con lo que la característica principal de una buena parte del funcionariado mexicano sea el conformismo y la resignación, cuando no la abulia y la desgana. A ello -sin duda- contribuye el hecho de que en la práctica el factor predominante para los movimientos escalafonarios del personal de base sea la antigüedad.

(1) Memoria 1973-1976. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. México, 1977. Pág. 14

Ante este estado de cosas y cargado el ambiente de presiones e influencias negativas, es obvio esperar que no triunfen los mejores, sino los más relacionados, quienes viven integramente dedicados al cultivo de amistades o en su caso a la siembra de intrigas en las antesalas de los despachos de los altos cargos. En tanto esto acontece, los funcionarios preparados, que ocupan su tiempo en el desempeño de sus funciones y que no tienen relaciones, dejan que la Administración y la Burocracia con ella se vayan pudriendo inexorablemente.

En expresión de Alejandro NIETO (2) "ya no se oye el clamor vindicativo de contestación, sino el grito egoísta de salvése quien pueda, que es la expresión más triste de desesperanza". De igual forma encontramos un tremendo paralelismo en las palabras de ALBADALEJO CAMPOY (3) para España y la realidad mexicana actual: "La inexistencia de estímulos sociales, profesionales y económicos en la carrera administrativa ha avocado a los funcionarios al desinterés en el ejercicio de sus funciones, a descuidar hasta límites de desidia su formación profesional y, por desgracia en no pocos casos, a compensarse mediante la corrupción de la ausencia de reconocimientos efectivos a su eficacia. A los más dotados y a los más ambiciosos solo les ha ofrecido la Administración el escape hacia los puestos políticos o hacia los mejor remunerados del sector privado".

(2) NIETO GARCIA, Alejandro. "La Organización del Desgobierno". Editorial Ariel, 1984. Pág. 117

(3) Citado por Vicente M^a GONZALEZ-HABA GUIADO. "Los funcionarios Públicos ante el Estado de las Autonomías ... cit". Pág. 39

No obstante, también puede señalarse como desagravio, que desde hace algún tiempo, existen algunas entidades que tienen carreras administrativas muy definidas, en una especie de mundos aparte que han venido funcionando en el curso de los años con sistemas muy precisos de promoción y ascenso; tal es el caso por ejemplo del servicio exterior mexicano (ver supra).

Ahora bien, tratando de solucionar la incongruencia en el análisis de puestos y los deficientes sistemas escalafonarios, los dos últimos gobiernos han emitido una serie de reformas "parciales", que sin embargo, como se verá más adelante, en muy poco han contribuido al desarrollo del personal al servicio del Estado, prevaleciendo por tanto a la fecha los abusos y disfunciones de siempre, prestando escasa atención al sistema de méritos y a la competencia. De tal que se puede afirmar que si bien en México se han configurado toda una serie de elementos de un servicio civil, éstos se han dado de una manera aislada y sin vinculación entre ellos, por lo que el conjunto de medidas diseñadas no se aplican en la práctica. Las líneas que hasta el momento se han venido trazando, resultan incluso complejas, muy poco claras y su desarrollo se ha hecho a un ritmo demasiado lento, a lo que hay que agregar el signo del presente gobierno: las constantes vacilaciones. A propósito de estas últimas líneas, resulta oportuno traer a cuento las excelentes ideas del Profesor SANTAMARIA PASTOR (4) al respecto, quién expresa que: "Por sus propias características, la función pública no es un sector cualquiera del ordenamiento jurídico que admita innovaciones normativas inconexas: la función pública es una

(4) SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Prólogo al libro de Vicente M. ESCUIN PALOP. "El acceso del personal... cit

estructura, o si se prefiere, un sistema social fuertemente trabado y delicadamente articulado, en el que no puede moverse o sustituirse una pieza de cierta importancia sin que ello repercuta en el conjunto".

Bueno es, no obstante, que algo se haya hecho y en ese sentido se puede citar la relativa acción en la modernización de dos instrumentos básicos en la materia: el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y el Tabulador de Sueldos, pero en ambos casos se sigue partiendo de una base errónea, la ya tradicional división del colectivo, funcionarial en dos categorías: de base y de confianza. También puede señalarse a vuelapluma que este nuevo Catálogo de Puestos sigue considerando a los funcionarios como unos sujetos que perciben una retribución presupuestaria: a tal nombre de puesto corresponde tal cantidad de remuneración, y no como debiera ser, esto es como unos agentes de la Administración y del Poder Político. Esta perspectiva hacendística -como puede suponerse- resulta sumamente inconveniente e inidónea.

Asimismo, debemos añadir que en la última década que abarca el gobierno de LOPEZ PORTILLO y lo que va del de Miguel DE LA MADRID, uno de los puntos sobresalientes que ha copado los esfuerzos de ambas administraciones ha sido el intento por establecer un Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado, cuyo objetivo fundamental ha pretendido el movimiento ascendente de los trabajadores de base, vía capacitación entre puestos afines dentro de una misma rama, ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria. En gran parte, el sistema no ha terminado por implantarse porque el Gobierno desconoce el tamaño y la composición de su fuerza de trabajo y también sus características actuales y potenciales. De igual forma se siguen desconociendo proposiciones acerca de los requerimientos ocupacionales presentes y futuros, en términos tanto cualitativos como

cuantitativos, clasificados por sectores, por escalones jerárquicos y por posiciones individuales. En esas condiciones la posibilidad de éxito de todo intento de reforma se reduce considerablemente.

En todo lo anterior, es claramente observable que si bien existen avances considerables, estos no han sido lo suficientemente innovadores y globales como para sostener las bases de una Administración pública profesionalizada. Las líneas de reforma que hasta hoy se han venido dibujando resultan -como ya se ha dicho- borrosas y su desarrollo ha tenido un ritmo demasiado lento: lo que en todo caso no se sabe es si esta lentitud se debe a una necesaria prudencia o bien a una falta de voluntad política inexcusable.

Sea como fuere, el caso es que las cosas siguen en su antiguo sitio y que hoy este inmovilismo resulta inadmisibles o cuando menos injustificable. Las ideas que exponemos a lo largo del presente capítulo, no son sino la expresión de puntos de vista estrictamente personales, que desean contribuir a la tarea de instaurar en base a un sistema de provisión de puestos objetivo, una sólida y bien estructurada carrera administrativa para todos los funcionarios. Se pretende por tanto formular recomendaciones que nos acerquen a una meta: contar con un sistema con características propias, hecho a la medida de nuestras necesidades y que sobre todo devuelva la ilusión a nuestros funcionarios.

2. LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y LA LFTSE: ANTECEDENTES Y REALIDAD

La estructura legal que define el sistema de promoción del personal al servicio del Estado fue elaborada en 1960 al adicionarse el apartado B al artículo 123 constitucional, que en su fracción VIII estableció que "los trabajadores

gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quién represente la única fuente de ingreso en su familia". De tal que la estructura del sistema promocional del servicio público a nivel constitucional sea en realidad reciente.

No obstante, pese a la ausencia de base constitucional, ya el Estatuto de 1938 reconocía una escala jerárquica basada solamente en derechos de antigüedad dentro de cada dependencia administrativa y al mismo tiempo estipulaba la promoción por méritos y competencia demostrada en exámenes.

Posteriormente, el Estatuto de 1941 vino a establecer algunas condiciones nuevas que debían normar los ascensos. Así, solo quienes se encontraran en la jerarquía inmediata inferior eran acreedores a la promoción, siempre y cuando hubiera una vacante y esta se proveyera por examen de competencia. En la normativa también se establecía que para los casos de empate serían tomados en cuenta los derechos de antigüedad para asignar la vacante. En la práctica, el ascenso efectivo sólo se producía después de su aprobación por un Comité especial, compuesto por dos miembros del sindicato, dos representantes de la autoridad y uno más elegido por los cuatro anteriores.

En forma adicional, el Estatuto de 1941 introdujo una nueva característica en los procedimientos para escoger al personal. La normativa disponía que los empleados de base deberían presentar examen de competencia cada dos años. Los que no acreditaran su capacidad o dicho de otra forma los reprobados o suspendidos tomarían cursos obligatorios de capacitación impartidos en las escuelas de las diversas dependencias administrativas.

Llegamos así a la actual regulación y de entrada volvemos al tema de siempre: no se sabe el porqué de la exclusión para los trabajadores de confianza. Más bien se sabe, pero invariablemente se oculta.

2.1. Elementos, Reglamentos y Organismos Presentes en las Disposiciones Vigentes

La LFTSE dedica todo su título III a establecer los procedimientos escalafonarios para los trabajadores de base, la reglamentación sobre la materia, la descripción sobre la composición y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Escalafón, los factores escalafonarios previstos para los ascensos y a la provisión de vacantes.

En los siguientes epígrafes haremos una descripción de estos elementos, procurando elaborar valoraciones que nos permitan en la parte final de este capítulo diseñar la nueva planta organizativa-legal de la provisión de puestos de trabajo y de la carrera administrativa de los funcionarios públicos mexicanos.

2.1.1. El Escalafón

La LFTSE define al Escalafón como el sistema organizado en cada dependencia para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas (art. 47).

Sobre el particular, la CRHGF, en un documento de trabajo denominado "Los Escalafones del Sector Público Centralizado" elaborado a los pocos años de la aprobación de la ley de 1963 señalaba ya que: "la falta de claridad de algunos de los principios contenidos por la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, así como la dispersión normativa en materia de relaciones de trabajo burocrático, ha diversificado la

interpretación que de dichas normas se han permitido efectuar las dependencias del ejecutivo y los sindicatos burocráticos, creándose con ello una gran confusión en materia de sistemas y técnicas escalafonarias. Por esta razón, las estructuras de los escalafones generalmente no responden a las necesidades funcionales de las dependencias... se construyen con un criterio exclusivamente presupuestario y una estructura ocupacional absolutamente rígida, incompatible con la evolución natural del aparato administrativo e incongruente con la organización interna de las dependencias. En su gran mayoría -continúa el citado documento- los escalafones del sector público son mecanismos o sistemas mediante los cuales se promueve a los trabajadores de un nivel o categoría presupuestaria, al inmediato superior; pero dentro del mismo puesto, es decir, en el desempeño de idéntica función, tanto cuantitativamente como cualitativamente" (5).

Entre otras muchas consecuencias graves para nuestra Administración Pública, estos sistemas han ocasionado múltiples deformaciones en las plantillas presupuestarias de las dependencias, en razón de que éstas se han visto imposibilitadas de cubrir puestos calificados con el personal que se encuentra ordenado en los escalafones y que asciende por antigüedad a un salario y no a una función, lo cual ha conducido a duplicar o multiplicar el número de plazas, creándolas en partidas supernumerarias, con el objetivo de cumplir con las actividades programáticas. De este problema ha derivado la falta de reconocimiento de los

(5) Tomado de "Los procedimientos de selección y promoción de personal" AMPUDIA HERRERA, Jorge. En volumen colectivo "La Administración y el desarrollo de personal público", cit Pág. 92

derechos de verdadero ascenso de los trabajadores de base de las dependencias, ya que normalmente las funciones más calificadas se satisfacen con personal reclutado en el exterior del sistema. En el estado actual de cosas sólo pueden llegar a los puestos superiores del escalafón de los trabajadores de base, las personas con mayor antigüedad y no las más calificadas. No obstante, es justo reconocer que en este sentido la responsabilidad no ha sido ni de los titulares de las dependencias, ni de los funcionarios, ya que ambos han encontrado vigente en la práctica un pésimo sistema escalafonario que "lejos de cumplir con el objetivo constitucional ya mencionado, no hace sino propiciar cada vez más la ineficacia y encarecimiento de la Administración" (6).

2.1.1. Los Reglamentos de Escalafón y de Condiciones Generales de Trabajo

El artículo 49 de la LFTSE dispone que en cada dependencia deberá expedirse un Reglamento de Escalafón, mismo que deberá formularse de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivo. Es conveniente hacer notar que los Reglamentos de Escalafón son los únicos documentos normativos que la ley determina se formulen bilateralmente.

Sorprende en verdad, ya no sólo el hecho de dejar en manos de cada dependencia la organización de los sistemas escalafonarios, sino también la expedición del correspondiente Reglamento de Escalafón, pues a pesar de que éstos deben instrumentarse bajo las bases contenidas en la LFTSE, suele suceder con frecuencia en la práctica que alguna o algunas dependencias por conquistas sindicales

(6) "Los Procedimientos de Selección..." cit. Pág. 92

determinadas tengan un sistema mejor estructurado que otras. De tal que en algunas Secretarías de Estado el sistema de escalafón funcione con relativa fluidez, como por ejemplo Hacienda o Agricultura o bien Desarrollo Urbano y Ecología pero en otras como Educación Pública o el Departamento del Distrito Federal es un verdadero desastre.

Y no sólo eso. El problema se agrava si señalamos que además de la existencia de un Reglamento de Escalafón para cada dependencia existe un número igual de Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo. Este último reglamento encuentra su base legal en el artículo 87 de la propia LFTSE que expresa que: "Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años". El precepto siguiente por su parte enumera dichas condiciones generales de trabajo, mismas que deberán establecer aspectos tales como: la intensidad y la calidad del trabajo, medidas para prevenir riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias, las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos, etc. Pues bien, todo lo anterior equivale a decir que con todo y lo expresado por la ley en el sentido del desarrollo de sistemas con apoyo en las bases establecidas en su título III, existen tantos sistemas escalafonarios y reglamentos de escalafón y de condiciones generales de trabajo como dependencias. En estas condiciones resulta imposible llevar a cabo una política funcional digna de tal nombre.

2.1.3. Las Comisiones Mixtas de Escalafón

La heterogeneidad aludida se ve incrementada con la presencia de las Comisiones Mixtas de Escalafón. Estas Comisiones se encargan, conforme a las disposiciones vigen-

tes, de estudiar y dictaminar sobre los ascensos de los trabajadores de base, para lo cual toman en cuenta la valuación de los cuatro factores escalafonarios consignados en la ley.

El artículo 54 de la LFTSE establece que: "En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quiénes designarán un árbitro que decida los casos de empate...". En este orden de cosas, el artículo 56 expresa que en los Reglamentos de Escalafón correspondientes quedarán señaladas las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de dichas Comisiones Mixtas.

Lo primero que salta a la vista como remedio urgente de esta multitud de reglamentos, sistemas y comisiones es su necesaria uniformización. Esto no es nuevo. Ya en el año de 1973 la hoy extinta Secretaría de la Presidencia formulaba recomendaciones en el sentido precisamente de uniformizar "los aspectos comunes que deben atenderse al regular las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio del Estado y los titulares de las dependencias respectivas" (7). Posteriormente fueron publicadas recomendaciones similares con respecto a los Reglamentos de Escalafón. Si bien es verdad que las citadas recomendaciones significaron un esfuerzo importante en la racionalización administrativa, resultó finalmente que sobre ello no sucedió absolutamente nada, prolongándose hasta nuestros días la situación descrita.

(7) DUHALT KRAUSS, Miguel, "Una selva semántica"... cit
Pág. 129

2.1.4. Factores Escalafonarios Previstos en la LFTSE

La LFTSE expresa en su artículo 50 que se consideran como tales: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y puntualidad. La ley entiende por conocimientos, la posesión de los principios técnicos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza; por aptitud, la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada; y por antigüedad, el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la misma LFTSE.

Por lo que toca a estos cuatro factores escalafonarios, consideramos desde nuestra óptica que sería recomendable suprimir de entrada el referente a la disciplina y puntualidad. Sobre esto último, es de destacar el claro sesgo tercermundista que todo esto tiene. Quienes exageran (como lo hizo el legislador de 1963) la importancia de que los funcionarios lleguen tarde a la oficina y que no sean disciplinados, no mereciendo por esos motivos ser promovidos, olvidan la relación causa-efecto. Los funcionarios llegan tarde a sus oficinas, porque la propia Administración está desorganizada. Incluso es curioso observar que muchas de nuestras reformas burocráticas han empezado por estos aspectos y lo que resulta peor: han terminado en los mismos. Con lo que lo anecdótico ha sido la experiencia. Por así decirlo, en palabras de NIETO (8) "no hay que menospreciar la trascendencia del síntoma

(8) NIETO GARCIA, Alejandro. "La Administración y la Burocracia del Estado en la Década de los 80". Conferencia... cit pág. 19

(la fiebre; la impuntualidad); pero tampoco hay que confundir el síntoma con la enfermedad ni creer que haciendo bajar la fiebre se remedia la infección".

Resulta también necesario señalar en relación con este último factor escalafonario, que se trata de una inclusión del legislador de 1963, ya que la adición constitucional de 1960 solo hace referencia a los conocimientos, aptitudes y antigüedad. La introducción de un aspecto como la disciplina y puntualidad parece obedecer a la notoria influencia laboralista dominante en la época en que fué promulgada la LFTSE. Lo que no se sabe en todo caso es cual fue la intención del legislador al incluir factores no consagrados en una normativa de rango superior.

Ahora bien, sobre los restantes factores escalafonarios que señala la ley se puede decir que su inaplicación es rotunda en la mayoría de las dependencias. Uno de los factores: que sin duda ha contribuído a ella ha sido la excesiva voracidad de los sindicatos en la provisión de vacantes, donde a pesar de la reglamentación, se sigue dando un amplio margen de discrecionalidad en favor tanto de las representaciones sindicales como de las propias dependencias.

3. LA PROVISION DE VACANTES EN LA LFTSE

La primera disposición con la que nos encontramos en la LFTSE sobre la materia, limita el derecho a participar en los concursos para ser ascendidos a los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior (art 48). La normativa por tanto excluye a los trabajadores de base de recién ingreso en la Administración.

En nuestro orden jurídico vigente el procedimiento de provisión se inicia cuando los titulares de las dependencias dan a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se producen bien por la baja de un trabajador o bien por la creación de nuevas plazas (art 57 LFTSE). Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán desde luego a convocar un concurso entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes (art 58). En las convocatorias se señalarán tanto los requisitos como los plazos para presentar solicitudes, conforme lo determinen los Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón (art 59).

Las CME son las encargadas por una parte de verificar las pruebas a que se sometan los concursantes y por la otra las responsables de calificar los factores escalafonarios, tomando en cuenta para ello los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la valuación fijada en los reglamentos (art 60).

Con respecto al otorgamiento de las vacantes, la LFTSE establece que ésta se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado, de acuerdo con el reglamento respectivo obtenga la mejor calificación (art 61). No obstante la propia ley (art 51) establece una limitación al señalar expresamente que las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios. El citado precepto añade además que en igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, si existieran varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

Lo que no parece lógico es la existencia de dos disposiciones que regulan una misma materia. Hubiera bastado introducir en el artículo 61 un segundo párrafo que hiciera referencia expresa a esta limitación, con lo cual la ley habría sido mucho más clara.

Volviendo al tema de los sistemas seguidos para el ascenso de los trabajadores de base, se puede afirmar que en la práctica los sindicatos presionan para que se califique a todos los trabajadores por igual, por lo que la antigüedad, que se plantea originalmente como factor de desempate, resulta el único elemento de ponderación, con lo que el trabajador con mayor acumulación de años laborados y no necesariamente el más apto, sea el que obtenga el ascenso.

Una última disposición de la LFTSE sobre la materia, dispone que las plazas de última categoría de reciente creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, serán cubiertas en un 50% libremente por los titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el sindicato (art 62). Si se trata de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafon. El titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla (art 63). Por lo que toca a las vacantes temporales mayores de seis meses, estas serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales (art 64).

4. HACIA UN SISTEMA RACIONAL, UNIFORME Y CONGRUENTE EN LA PROVISION DE PUESTOS DE TRABAJO

El sistema que pretendemos implantar en nuestra función pública debe intentar en una primera etapa la racionalización y congruencia, para con posterioridad lograr paralelamente una carrera administrativa digna de tal nombre, en la que de una manera general el funcionario pueda desarrollar sus potenciales sin ningún tipo de limitación política o bien estructural.

Lo importante es que tenemos conocimiento del problema, y en consecuencia estamos buscando una solución adecuada. Para ello es preciso recurrir en principio a nuestra propia experiencia y a la de quienes como nuestros amigos franceses, ingleses y españoles han recorrido el camino que buscando racionalidad, uniformidad y congruencia pretendemos utilizar.

Es opinión generalizada entre los funcionarios que se interesan por el tema la de que los preceptos de la LFTSE sobre provisión de vacantes plantean innumerables dudas, algunas incluso de difícil solución (ver supra). A este hecho hay que unir por otro lado que la mayoría de los trabajadores de base no solo están en desacuerdo con las previsiones legales sobre el particular, sino también en mayor medida con la forma en que estas se desarrollan en la práctica.

En el desarrollo de este tema, nos limitaremos a poner de relieve, algunos aspectos -los más sobresalientes- en torno a la redacción de los artículos 47 a 66, para a partir de ahí formular recomendaciones hacia un nuevo sistema de provisión de puestos de trabajo, en el que encuentren expresión los principios de mérito y capacidad.

4.1. Modificaciones Generales que se Recomiendan

Sobre el particular, partiremos de la actual clasificación de los trabajadores al servicio del Estado: de base y de confianza. Estos últimos como hemos señalado en reiteradas ocasiones no se encuentran regulados por la LFTSE, por lo que se puede decir que la libre designación es el sistema tradicional de provisión de puestos de trabajo para esta clase de trabajadores. La ausencia de normativa en particular para estos trabajadores de "confianza" es generadora de múltiples disfunciones. Entre otras muchas se destaca el hecho de que este colectivo funcional viva inmerso en un mundo caracterizado por la disputa de los espacios administrativos y los constantes enfrentamientos por la conquista de los puestos de trabajo. Así las cosas, son los altos cargos los que encarnan el papel que debe corresponder a la ley. Esta ausencia de normatividad es precisamente la que hace que los altos cargos dominen de hecho la Administración e impongan su voluntad hegemónica sobre el resto del colectivo, que en estas condiciones se limita a soportar toda clase de injusticias, esperando algún día escalar una posición que le permita ser parte activa y no pasiva del nefasto juego del sube y baja.

De aquí que nazcan toda clase de desigualdades que tienden normalmente a minar y deteriorar el espíritu de trabajo del funcionariado, muy sensible siempre a todo lo que sea discriminación en favor de unos y en perjuicio de otros.

Por otra parte, esta discrecionalidad origina a su vez que muchos de los trabajadores de "confianza" sean promovidos a puestos de trabajo que no resultan los más acordes con sus cualidades humanas o profesionales, porque la obsesión de los altos cargos parece ser promover al personal leal y disciplinado, independientemente de su inteligencia, capacidad e idoneidad para el cargo. Y luego cuando exigen

en las más altas esferas políticas resultados, todo parece montado de forma tal que nadie quiere asumir responsabilidades que pasan de unos a otros, terminando -como es lógico suponer- invariablemente con el cese del funcionario promovido, que ante esta situación pierde la protección de quien o quienes lo habían ascendido.

En cuanto hace a los trabajadores de base, ya se ha dicho que pese a la normativa legal se presentan igual número de disfunciones, cuando no de irregularidades o falseamientos que terminan por reducir a la nada la legislación vigente.

Del análisis de lo establecido por la LFTSE sobresalen los siguientes aspectos:

1.- Para la provisión de vacantes, la LFTSE establece el sistema del concurso. Pero el ámbito de aplicación de tal sistema es objeto de algunas limitaciones:

a) En primer lugar, se trata de Concursos cerrados, esto es se limitan a los trabajadores de base y entre estos solo para aquellos que cuenten con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

b) Existen también algunas excepciones al sistema de Concurso. Se trata de dos casos de provisión por libre designación: uno, la facultad tanto de los titulares de las dependencias como de los sindicatos correspondientes para cubrir cada uno un 50% de las vacantes de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo que ocurrieren una vez corridos los escalafones respectivos y dos; cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses, donde no se moverá el escalafón, ya que el titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al trabajador interino que deba cubrirla.

- 2.- El excesivo protagonismo sindical en la provisión de vacantes, que se manifiesta no solo a través de su participación en las Comisiones Mixtas de Escalafón, sino además por la presión que ejercen para evaluar a todos los trabajadores por igual, con lo que el Concurso resulta en todo caso intrascendente.
- 3.- Dada la existencia de una Comisión Mixta de Escalafón y un Reglamento por cada dependencia, se presenta una enorme disparidad de criterios en la aplicación de los factores escalafonarios. La antigüedad en la mayoría de los casos que legalmente se plantea como factor de desempate, resulta el único factor tomado en cuenta para la provisión de las vacantes.
- 4.- Falta de movilidad para los trabajadores de base, debida precisamente a la exclusividad de los concursos y a su carácter cerrado dadas las limitaciones ya analizadas. Entre otras muchas consecuencias, la actual normativa hace que un buen número de estos trabajadores ingresen, se desarrollen y mueran en una misma Secretaría, cuando no en un mismo destino. Conforme a las previsiones actuales el campo de desarrollo de este colectivo resulta por tanto muy limitado.

Del resultado del análisis anterior, da la impresión de que nuestra función pública esta maquiavélicamente estructurada para que se penalice al inteligente, se postergue al innovador y se represalie al inconformista. Lo que pasa es que, en efecto, de un lado en nuestra organización brillan por su ausencia los cauces objetivos y transparentes de ascenso y promoción, y de otro, los que mandan normalmente se distancian de sus colaboradores y subordinados, cuando no cambian de manera apresurada y sin contar con un tiempo prudencial de estabilidad en el mando. Con estos condicionamientos, el resultado que se produce bajo el

estado actual de cosas es un modelo de funcionario indiferente, profesionalmente desmoralizado e íntimamente insatisfecho como hombre y como miembro de una colectividad. Todo lo anterior puede ser hoy más verdad que nunca, ya que por doquier se advierte pesimismo y derrotismo, quizá porque la situación vigente es tan grave que acaba generando impotencia y decepción.

Por ello, cuando menos hay que apelar a estas causas para de alguna manera explicar el estado de ánimo de nuestra burocracia, que resulta ya inútil ocultar e irresponsable desvirtuar. Estos son en consecuencia algunos de los problemas que a través de nuestras aportaciones pretendemos resolver o cuando menos denunciar, tarea en la que todos los servidores públicos tenemos el derecho y por supuesto el deber de participar.

En este sentido por tanto, no se trata solo de sostener posturas de rechazo o disconformidad -que puede haberlas-, sino más bien de impulsar y defender actitudes seria y responsablemente meditadas, apoyadas en la idea de buscar racionalidad, uniformidad y congruencia al sistema; en base a dos principios rectores que deben primar en la materia: el mérito y la capacidad. En esta línea y con ese talante presentamos nuestras propuestas de reforma.

4.1.1. Una Doble Exigencia

Sería muy difícil, en unas cuantas líneas tratar de explicar la compleja estructura que en el caso particular de México funciona sobre el tema de los puestos y de las funciones. El tema es en realidad terriblemente complejo y técnico. Sin embargo resulta imprescindible señalar que los actuales Catálogos de Puestos constituyen un obstáculo para el diseño de un sistema de provisión basado en el mérito y la capacidad, a partir del cual pueda instrumentarse una

auténtica carrera administrativa. Bajo esta óptica, en el presente apartado pondremos someramente de relieve algunas de las causas más sobresalientes que a nuestro modesto entender obstaculizan en este campo la implantación de cauces objetivos para promover al personal.

Así las cosas, es oportuno recordar que uno de los puntos más importantes sobre los cuales se vertebra todo el sistema de provisión de vacantes, lo constituyen las relaciones de puestos de trabajo. Tradicionalmente en nuestra Administración pública en lugar de relaciones de puestos de trabajo que incluyan la denominación y características esenciales de dichos puestos, los requisitos exigidos para ocuparlos y la forma de acceder a ellos, se han ido aprobando "Catálogos" que no son sino vulgares remedos de aquellas, documentos normalmente confeccionados de manera arbitraria y que solo han tenido un carácter retributivo.

De igual forma, en lugar de valoraciones de puestos de trabajo, seriamente definidas, se ha acudido al traslado del resultado de encuestas, que posteriormente tras ser analizadas con un criterio más bien benévolo, se traducen en acciones que conducen en la mayoría de los casos a la elaboración de un nuevo Catálogo.

Los anteriores puntos de vista pueden ser tachados de duros, pero no de exagerados. Lo cierto es que de entrada nos encontramos con un doble problema, de un lado la existencia de unos Catálogos de Puestos de naturaleza retributiva, y por el otro la ausencia de una adecuada

valoración de los puestos de trabajo. (9) Este doble problema se convierte entonces de cara a la reforma, en una doble exigencia cuya resolución es necesaria para seguir adelante. Para ello es útil señalar como referencia la evolución histórica que dicha problemática ha tenido.

Hacia 1944 se formuló un Catálogo de Empleos de la Federación. En su momento fué considerado como un instrumento básico para el reclutamiento, selección y promoción del personal público. En realidad sólo se trataba de un documento fundamentalmente enunciativo del cargo y no descriptivo de las actividades a desarrollar, ni mucho menos de los requisitos a cubrir por quienes los fueran a desempeñar. En muchos casos, incluía puestos específicos que aún así no alcanzaban a describir la estructura ocupacional que exigían los programas de trabajo de una Administración pública compleja. En otros, contenía cargos tan genéricos que terminaban por convertirse en el receptáculo de un gran número de funciones nada similares, que impedían una correcta calificación del desempeño (10). De tal entonces que se trataba de un texto eminentemente presupuestal, que mediante una clave estipulaba el monto de los ingresos para tal o cual categoría, siendo no obstante muy flexible en la definición de los puestos y mas aún en

(9) Al respecto, es recomendable revisar los últimos esfuerzos de la SPP, que pueden ser sumamente útiles como punto de partida. Ver así: "Metodología para la formulación de los Proyectos Institucionales de Catálogos de Puestos y Tabulador de Sueldos". SPP. Subsecretaría del Presupuesto. Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. Agosto de 1980 y "Metodología para el Análisis y Valoración de Puestos" SPP. Subsecretaría del Presupuesto, Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. Mayo de 1980.

(10) Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal (Autores Extranjeros) op cit... pág.246 y ss.

los requisitos indispensables para ocuparlos. Por lo demás el Catálogo contemplaba más de 3 mil categorías distintas de salarios, dándose incluso el caso de que entre una y otra la remuneración mensual variaba un total de 15 centavos. En estas condiciones el Catálogo se convirtió básicamente en un documento de asignación de un título para el nombramiento, y en una simple y vulgar tabla de asignación de sueldos.

Durante el período posterior a 1944 fué patente una grave despreocupación por el tema de la clasificación de los puestos de trabajo y la ordenación racional de las funciones, lo que provocó un desorden impresionante a la hora de destinar a los funcionarios, de cambiarlos de unos puestos a otros, de situarlos en lugares donde se sintieran mejor realizados y rindieran más para la sociedad. Se puede decir, utilizando las palabras de NIETO (11) que nunca como en este período el funcionario se encontró "abandonado por el Estado y en consecuencia menospreciado por la sociedad". Debemos señalar como factor primario de estas fallas, el desconocimiento de los requerimientos fundamentales que cada posición orgánica demandaba, lo cual trajo como consecuencia que la provisión de puestos de trabajo se hiciera en forma irracional, provocando ineficiencia, desorganización y lo que es peor frustración por parte del personal, que no ha encontrado hasta ahora un medio propicio para su desarrollo.

Sobre esta situación, la CAP que tuvo como actividad principal en gran parte de la década de los 60 detectar las principales fallas de la Administración pública señaló en

(11) Citado por Vicente M^a GONZALEZ-HABA GUIADO. "Los Funcionarios Públicos... cit, pag 29.

el Informe de 1967 que ante la oferta excesiva de mano de obra, no había existido la necesidad de implementar técnicas de selección y provisión muy avanzadas; pero que ya era necesario contar con un sistema adecuado de análisis de puestos para conocer las responsabilidades y requisitos que requiere cada cargo en el gobierno. La selección en consecuencia no se podía realizar adecuadamente ni se disponía de elementos para racionalizar las promociones del personal.

Con base en las anteriores recomendaciones, en 1980 el Catálogo de Empleos de la Federación fué desechado y sustituido por un nuevo Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal cuyos objetivos son los de: (12)

- a) Proporcionar descripciones perfectamente definidas, claras y consistentes de los puestos que integran las estructuras de organización de la Administración pública federal.
- b) Proporcionar una base sólida sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldos que correspondan a cada puesto.
- c) Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de integración del personal a las estructuras de organización de las dependencias del gobierno federal.
- d) Coadyuvar al establecimiento de un Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado, que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su preparación

(12) Seguimos fundamentalmente a Rosa María GUERRERO VIRGEN.
"El Servicio Civil... cit Pag 29.

para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad creando incentivos promocionales para un adecuado servicio público.

Este Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal está integrado por 6 grupos, 85 ramas y aproximadamente 1.200 puestos, sujetos a las altas y bajas solicitadas por las dependencias. Este Catálogo se alimenta a su vez de los llamados Catálogos Institucionales, uno por dependencia central y se encuentra estructurado en dos grandes grupos como son: trabajadores de base y de confianza. El Catálogo además contiene ramas en donde se agrupan familias de puestos afines entre sí por las características de los mismos y finalmente por los puestos, incluyendo para estos últimos una célula en la que se consignan los contenidos de funciones, atribuciones y responsabilidades, así como los requisitos de ocupación respectivos. (Profesiograma).

Ahora bien, descritas algunas de las características más sobresalientes del Catálogo General, se puede decir sin paliativos que éste constituye junto con los Catálogos Institucionales de los que se nutre, un auténtico obstáculo para la adecuada provisión de los puestos de trabajo. Una de las razones de este obstáculo lo es la perspectiva hacendística-presupuestaria que el Catálogo General conserva. En estas condiciones resulta imposible articular una política de provisión de vacantes congruente, fundada en los principios de mérito y capacidad. Con la consecuencia lógica de que si falla la base, ha de fallar todo el sistema, como en efecto está sucediendo.

Y por la misma razón, también resulta una quimera el no menos cacareado Sistema Escalafonario Intercomunicado y Funcional, ya que no hay estructura alguna que lo sustente, por lo que pretender montar el inicio de la misma simplemente en los puestos de menor nivel resulta una

ficción, cuando no una irresponsabilidad.

Si en lugar de hacer Catálogos se iniciaran acciones para relacionar millón y medio de puestos de trabajo de la Administración central, se habría encontrado el camino que aunque largo, sería el indicado para allanar las dificultades de toda índole. Todo lo demás es engañarse.

La relación de obstáculos podría alargarse indefinidamente y pocos artículos de la ley se salvarían de un análisis exhaustivo, que no es el caso de hacer aquí, con lo que creemos suficiente lo ya expresado.

4.1.2. El Concurso de Méritos

Uno de los sistemas que ha venido demostrando a lo largo de los años su eficacia y valor para promover al personal público en condiciones de igualdad, garantía técnica y objetividad es sin ninguna duda el Concurso de méritos. Podemos definir a este sistema como la forma de provisión consistente en la calificación de los méritos alegados por los aspirantes para atribuir el puesto al que ostente la máxima puntuación. (13) La eficacia de este sistema de provisión garantizador de los derechos de los funcionarios se centra en la previa indicación de los criterios de atribución del mismo, en base a los cuales se establece un conjunto de expectativas de los aspirantes, mismas que pueden ser defendidas a través de la interposición de recursos administrativos o contencioso-administrativos.

(13) ESCUIN PALOP, Vicente, "El acceso del personal... cit pág 112.

Dicho en otros términos, el Concurso es el procedimiento mediante el cual y sin necesidad de practicar pruebas o ejercicios, se califican los méritos, servicios prestados, trabajos, etc, que aleguen los aspirantes y cuyo resultado es declarar el mejor derecho a la promoción del que haya obtenido mayor calificación. En suma, por el Concurso se recompensan los méritos que se ostenten. (14)

Siendo por tanto el Concurso de méritos una forma de provisión que consiste en la calificación de los méritos alegados por los aspirantes en la convocatoria, es preciso describir ahora las piezas básicas del sistema, que no son otras que los méritos a considerar y la determinación del órgano que ha de juzgarlos, elementos que se contienen en la convocatoria y que en su conjunto constituyen el régimen jurídico de los concursos. Para esta descripción seguiremos fundamentalmente la normativa española, haciendo especial referencia al Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y de Promoción Profesional de los funcionarios de la Administración del Estado. (15) El hecho obedece a que se trata de un ejemplo en funcionamiento en otro país, de regulación además reciente y que bien puede servir a título de ejemplo para el caso mexicano.

(14) SERRANO GUIRADO, Enrique, "El Régimen de Oposiciones y Concursos de Funcionarios". Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1956, Pág 17.

(15) Real Decreto 2617/1985, de 9 de Diciembre (Presidencia). "BOE" Nº 14 del día 16 de Enero de 1986.

4.1.2.1. El Régimen Jurídico de los Concursos

a) La Convocatoria.

Desde que la Administración acuerda proveer sus plazas vacantes haciendo pública su decisión, la situación jurídica de los administrados que reúnen las condiciones legales es distinta, como diverso es también el alcance de la potestad de la Administración. La publicación de las bases de la convocatoria opera en un doble sentido: "como fuente de derechos de los particulares y como límite a las prerrogativas de la Administración pública". (16)

En España el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo señala que las convocatorias además de la denominación, nivel y localización de los puestos, contendrán las condiciones o requisitos necesarios para el desempeño de cada uno de ellos, conforme a lo que se señale al efecto en la correspondiente relación de puestos de trabajo. (art 2.1). Por lo que hace al ámbito territorial de los puestos de trabajo los concursos pueden ser nacionales, regionales, provinciales, locales y para el exterior, lo que determina a su vez de un lado el medio de publicidad que se les debe dar y por el otro los funcionarios que pueden participar en los mismos. En este punto en particular el Reglamento establece asimismo una doble limitación para participar en dichos concursos. Una para los funcionarios que hayan obtenido su último destino mediante concurso sin que hayan transcurrido dos años desde la toma de posesión, salvo que hubieran sido nombrados posteriormente para ocupar un puesto de libre designación o soliciten puestos del mismo Ministerio y localidad (art 13.2); y otra para los funcio-

(16) SERRANO GUIRADO, Enrique. El Régimen de ... cit pág 153.

narios de nuevo ingreso que no podrán participar en concursos en un plazo de dos años a partir de su toma de posesión, salvo que los puestos no impliquen cambio de Ministerio ni localidad (art 13.3). Tampoco podrán ser designados para ocupar puestos de libre designación en Ministerio diferente al de destino sin autorización previa del Subsecretario de su departamento.

b) Los méritos y su ponderación.

En la función pública española, la Secretaría de Estado para la Administración Pública, a iniciativa de los departamentos ministeriales, aprueba las bases que hayan de regir las convocatorias de los concursos. En estas bases se contienen los méritos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuarán los mismos. (art 7º Reglamento).

Así las cosas, el citado Reglamento de Provisión establece dos tipos de méritos a tomar en cuenta, de una parte los que denomina preferentes o generales y por la otra los específicos, que se derivan de cada convocatoria. Entre los méritos preferentes o generales cuya valoración es necesaria, en todos los concursos se destacan (art 14):

- La valoración del trabajo desarrollado en anteriores puestos de trabajo.
- Los cursos de formación y perfeccionamiento superados en el INAP y demás centros oficiales de formación de funcionarios.
- Las titulaciones académicas que se relacionen con el puesto de trabajo para el que se concurra.
- La antigüedad.

- En algunos casos, también se considera como mérito preferente la residencia previa en la localidad a que se pretende ir destinado.

Estos méritos preferentes se puntúan de forma independiente pero dentro de una escala que será como máximo de 15 puntos en total. En el Reglamento que hemos venido citando para el caso español, los méritos preferentes se puntúan de la siguiente manera: la valoración del trabajo desempeñado tiene un valor máximo de 8 puntos, los cursos de formación y perfeccionamiento una valoración máxima de 2 puntos, las titulaciones académicas no pueden ser ponderadas con más de 2 puntos y finalmente la antigüedad, que tiene un límite de 3 puntos, aunque dichos puntos no afectan el límite global de puntos.

Sobre la valoración de los méritos preferentes que hace el citado reglamento puede señalarse que sobrepasa el peso que el trabajo desempeñado (8 puntos) tiene. Al respecto, consideramos que la valoración resulta acertada, aunque ello puede dar lugar a arbitrariedades en la misma, dado el amplio margen que tiene la Administración para ello. En cambio, el resto de los méritos preferentes tiene en realidad un reducido valor. Por ejemplo: un funcionario con el grado de Doctor, un curso especialmente calificado y diez años de servicio, no pasa de 5 puntos.

Por otra parte, con el carácter de méritos no preferentes se entienden todos aquellos que se estimen adecuados para determinar la mayor idoneidad de los aspirantes y en especial la experiencia en áreas de trabajo similares. En cuanto a la valoración de estos méritos, éstos no podrán exceder de 10 puntos (art 20), exigiéndose para la puntuación de dichos méritos la constitución de las Comisiones de Valoración.

c) Organos que resuelven los Concursos.

Los Concursos de méritos se resuelven con base en la puntuación obtenida, aplicando el baremo.

Del mismo Reglamento se deduce que los concursos son resueltos en el régimen de la función pública de España, por los departamentos convocantes o por la Presidencia del Gobierno a través del Ministerio para las Administraciones Públicas. En ese sentido lo expresa el art 8.1 que a tenor expresa que: "Cada Ministerio procederá a la convocatoria y a la resolución de los concursos para la provisión de los puestos adscritos al departamento y sus organismos autónomos...". Sin embargo, no se encuentra en el mencionado Reglamento ningún precepto relativo a la composición del órgano concreto que debe resolver. Tan solo en determinados artículos del mismo se alude a las Comisiones de Valoración, por lo que este es uno de los elementos que debe especificarse en la convocatoria.

4.1.3. La Libre Designación

Lo normal y aún lo más deseable es que la mayor parte de los puestos de trabajo se cubran mediante el sistema del Concurso de méritos. Sin embargo en la mayor parte de los sistemas de función pública que hemos estudiado se deja un espacio limitado para ciertos puestos de trabajo que por la naturaleza de su contenido la libre designación es el sistema de provisión más adecuado.

Dos puntos son fundamentales para que se hable de libre designación: Uno, que ha de tratarse de una "calificación" más que una clasificación de tales, que normalmente pertenecen a la esfera superior en los organigramas administrativos; y dos, que ha de tratarse de una calificación

de carácter excepcional (18).

La razón de que determinados puestos de trabajo se califiquen como de "libre designación" obedece a que existen puestos que por sus características especiales deben ser cubiertos por funcionarios especialmente calificados. En este mismo sentido es preciso distinguir entre esta clase de puestos de libre designación y los llamados puestos políticos en el caso español (19). En el sistema español el puesto de libre designación se distingue del puesto político en que a aquel únicamente pueden acceder funcionarios, ya que de no ser así el puesto es político. Por tanto, requisito indispensable para que existan puestos de libre designación es que a los mismos puedan acceder solamente funcionarios profesionales.

De acuerdo al Reglamento de Provisión la facultad de proveer los puestos de libre designación corresponde a los Ministros de los departamentos de los que dependen; y a los Secretarios de Estado en el ámbito de sus competencias. (art 23.1). La designación se realiza previa convocatoria pública, en la que deberá quedar determinada la denominación, nivel y localización del puesto, así como las características y requisitos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo (art 23.2). Existen para este sistema de provisión márgenes muy reducidos: al ya citado del requisito de ser funcionario profesional, normalmente se exige ser miembro de algún cuerpo

(18) GARCIA-TREVIJANO, J.A op cit, pág 729

(19) Ver para una distinta perspectiva que sobre el tema se da en el resto de los Estatutos europeos: GARCIA-TREVIJANO, J.A op cit pág 729 y 730.

determinado, un cierto número de años de servicio, etc. Finalmente es oportuno señalar que los funcionarios nombrados para este tipo de puestos de trabajo pueden ser cesados libremente (art 23.6), pero esta remoción no es asimilable a la de tipo político que se da en los puestos de esta clase, ya que en aquella el funcionario sigue siendo tal, manteniendo su relación de servicio con la Administración.

Así las cosas y una vez descrito este sistema de provisión, resulta sumamente útil señalar algunos aspectos de su funcionamiento en España, que nos permitan en un futuro contar con mayores elementos de valoración para su adopción en el nuevo régimen jurídico de la función pública mexicana.

En este sentido, a nuestro modesto entender pensamos que en España se está abusando de la misma, al reservar este sistema de provisión para los puestos de niveles altos (normalmente para los niveles 24 al 30). Entre otras muchas cosas, el hecho supone una tergiversación al sentido del aludido sistema, que debe ser excepcional. En efecto, al respecto la Ley de Medidas establece en su artículo 20.1. a) que el Concurso "constituye el sistema normal de provisión".

Ahora bien, por otra parte consideramos adecuado que el legislador haya incluido este sistema para la provisión de los puestos de trabajo, en razón de que el sistema de concurso opera de una manera demasiado automática (esto es, el que obtenga más puntos es el que gana), y esto resulta no siempre positivo, debido a la existencia de puestos de trabajo en los que se necesita una confianza mayor en quién los desempeñe, o bien por puestos que por sus especiales características, es recomendable la existencia de libertad para elegir a la persona más idónea, aunque no siempre sea

la que más méritos tenga. No obstante, uno de los aspectos que hay que cuidar al máximo de este sistema es el relativo a sus límites. Salta a la vista en primer lugar que no puede generalizarse (como ocurre hoy en España para los puestos más altos) ya que ello supone dejar en manos de la Administración y de sus órganos superiores el ascenso o no ascenso de los funcionarios. Lo que supondría no en pocos casos que la promoción operara en favor de los funcionarios más fieles; en los de un mismo Partido, etc, en detrimento y claro perjuicio de otros mejores, lo que terminaría por convertir al sistema más que en una lógica alternativa, en un puro azar.

En razón de todo lo anterior tal vez una solución viable podría radicar en que sea la clasificación de los puestos de trabajo la que determine de manera estricta y racional los puestos que sean de libre designación.

4.1.4. Valoraciones sobre la Adopción y Aplicación de ambos Sistemas en el Nuevo Régimen Jurídico de la Función Pública Mexicana.

Hemos descrito en los epígrafes anteriores los sistemas de provisión de puestos de trabajo que proponemos se introduzcan en base en los principios de mérito y capacidad en el nuevo régimen jurídico de la función pública mexicana. Uno de ellos para la generalidad de los casos: el Concurso de méritos y otro el de la libre designación para la excepcionalidad de los mismos. Toca ahora formular algunas valoraciones sobre las ventajas que la aplicación correcta de estos sistemas acarrearía en el seno de una burocracia, que como la nuestra, necesita de una democratización urgente.

En ese sentido, si como se ha señalado existe un amplio margen de discrecionalidad en el sistema vigente, la

provisión de vacantes mediante Concursos de méritos valorados tanto en disposiciones legales como reglamentarias constituiría una de las más decisivas limitaciones a la potestad de la Administración en la promoción de funcionarios profesionales. Se tiende así a que el principio de igualdad de todos los ciudadanos, según el mérito y la capacidad tenga efectivo cumplimiento. En efecto, al determinarse legal y reglamentariamente el valor de cada mérito, la intervención administrativa de ejecución -hoy en manos de la más nefasta de las dedocracias- se concretaría a una operación matemática para conocer la puntuación otorgada a cada uno de los aspirantes, en relación a los méritos alegados por los mismos. Los ascensos y promociones en este sistema han de recaer en consecuencia ya no en el amigo leal o en el recomendado, sino en favor por un orden estricto de los funcionarios que hubieran obtenido el mayor número de puntos en el Concurso. La adopción y aplicación del sistema del concurso de méritos supone en definitiva la clausura de una época caracterizada por las promociones meteóricas y las defenestraciones súbitas y el inicio de otra en la que primen sobre todas las cosas el mérito y la capacidad debidamente comprobada, lo cual equivale al alumbramiento de una función pública democratizada.

Y no solo eso. Si como hemos dicho el nuevo Estatuto abre la posibilidad de la movilidad, con la adopción de estos sistemas propuestos se lograría una función pública mucho más flexible y dinámica, frente a la actual caracterizada por su petrificación y anquilosamiento.

En el estado actual del tema esta posibilidad no existe. Tan solo recordamos una experiencia similar que con motivo de la promulgación de la LOAPF se tuvo. En aquel entonces, a efecto de armonizar las reformas que dicha ley supuso, se creó para realizar la transferencia de personal de una

unidad a otra, un mecanismo de reubicación y reasignación de personal. Este mecanismo fué operado por la CRHGF en una doble vía: una, cuando la reubicación se daba en la misma dependencia y dos, cuando se puso al personal junto con su plaza presupuestal en manos de la propia Comisión para que ésta les buscara espacio en otras dependencias.

De tal entonces, que la implantación de estos sistemas facilitaría sensiblemente la posibilidad de la movilidad intersecretarial para los funcionarios. De lo que se trata en definitiva es que el colectivo funcional vea abierto ante sí un horizonte amplio de posibilidades traducido en el hecho de poder participar en Concursos de méritos tanto de la Secretaría de Estado a la que se encuentre adscrito, como de otras. Con los nuevos sistemas que proponemos se adopten en el nuevo Estatuto se busca consagrar un sistema amplio de promoción para el colectivo de los funcionarios profesionales, que con base legal coadyuve a sentar las bases de una auténtica carrera administrativa (Ver infra).

Por lo que toca al sistema de libre designación, operado bajo márgenes muy reducidos y en la excepcionalidad de los casos, sería muy conveniente dar libertad para que cada Secretaría de Estado determinará su política sobre el particular. Sin embargo, resultaría indispensable controlar por la vía legal o reglamentaria la determinación de que clase de puestos de trabajo tendrían tal calificativo. Al respecto por ejemplo, las limitaciones ya señaladas para el caso español pueden ser asimilables para nuestro régimen jurídico-funcionario.

Como se observa, las ventajas que representarían estos sistemas son numerosas. Baste pues con las señaladas para demostrar los enormes beneficios que su adopción y aplicación aportaría para el nuevo régimen funcional que impulsamos en el presente estudio.

5. LA CARRERA ADMINISTRATIVA. BASES PARA SU ESTABLECIMIENTO Y SU ARTICULACION EN LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA FUNCION PUBLICA MEXICANA

5.1. Panorama Actual

Uno de los grandes problemas que en la actualidad tiene planteado nuestra función pública es el relativo a la carrera administrativa. De un lado el tema se encuentra insatisfactoriamente resuelto para el colectivo de los trabajadores de base (ver supra), y de otro no se regula para el de los trabajadores de confianza. En esas condiciones gana la carrera el que tiene mayor confianza o intimidad personal con su superior jerárquico. Desde el Secretario de Estado hasta el subjefe 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.

El problema por tanto se presenta en partida doble. En este campo no han faltado las opiniones -sobre todo de los propios funcionarios- y los puntos de vista de quienes lo han denunciado. En este orden hemos de plantearnos en primer lugar la gran cuestión de si la LFTSE ha contribuido a solucionar el problema o más bien a agravarlo. Sostenemos por nuestra parte que la Ley de 1963 en el área de la promoción y ascenso ha tenido más bien 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.

La situación es tan grave que si hicieramos una encuesta y preguntáramos a los trabajadores de base o a los de confianza sobre su grado de satisfacción en su puesto de

trabajo, resultaría seguramente un índice muy reducido el que se mostraría satisfecho de las posibilidades de promoción que le brinda la Administración, como no sean las derivadas de la amistad o la lealtad. En definitiva, el grado de insatisfacción, existe no solo entre los que sí se lleva a cabo alguna clase de promoción como es el caso de los trabajadores de base, sino en un grado mucho más elevado entre quienes no se da. (trabajadores de confianza).

Para demostrar lo anterior, no hace falta sino recurrir a algunos testimonios de los mismos funcionarios. No son recogidos aquí para no caer en una especie de sadomasoquismo. No obstante, los males advertidos constituyen por sí solos una muestra indicativa de un estado de opinión bastante generalizado y que no hay por que ocultar, aunque luego, cada cual pueda estar o no de acuerdo con este tipo de valoraciones. En lo que todos coincidimos no obstante, es en que no es posible ya seguir asistiendo al gran espectáculo de los ceses fulminantes, de las defenestraciones súbitas o de las promociones meteóricas, todo en razón y por virtud de una politización exagerada e incontrolada que se da en todas las esferas de nuestra Administración.

A esta situación descrita se ha llegado en virtud sin duda de razones diversas, entre las que ocupan la primacía la injustificada división existente entre los trabajadores de confianza y trabajadores de base, que ha creado en el interior de nuestra función pública un gran vacío que cada vez se deja sentir con mayor intensidad y la carencia de un adecuado sistema de promoción para el conjunto de los funcionarios basado en los principios de mérito y capacidad, ausencia que ha producido a su vez numerosas distorsiones en el funcionamiento y actuación de la función pública mexicana.

A esta compleja problemática, hay que añadir también cotas de desorientación y de equívocos que han proliferado a la hora de instrumentar las acciones aisladas que se han impulsado. Un ejemplo muy válido de esta desorientación lo encontramos en las conclusiones del I Congreso Iberoamericano sobre "El factor humano en la Administración Pública" una de las cuales señalaba que: "se entiende por carrera administrativa, el sistema mediante el cual se incorporan a la Administración los recursos humanos con mejores aptitudes y con la necesaria actitud para desarrollar sus capacidades individuales mediante una adecuada capacitación, y que, suficientemente motivados, logran los objetivos de la organización" (20). Como se observa los conceptos que se han venido utilizando resultan demasiado amplios y abstractos, poco asimilables a la concepción que del sistema de carrera hemos señalado (ver supra) y como consecuencia estas concepciones no del todo acertadas, han operado en sentido negativo a la hora de orientar o diseñar alternativas o vías de solución.

Más recientemente en el Seminario Internacional sobre Administración de Personal y Carrera Administrativa (21) celebrado en Quito, Ecuador en Julio de 1986, se reconoció la falta de difusión acerca de la naturaleza, alcance y contenido de la carrera administrativa dentro del sector público. Incluso se reconoció la existencia de confusión

(20) Conclusiones del Primer Congreso Iberoamericano sobre "El Factor Humano en la Administración Pública". Escuela Nacional de Administración Pública, 19-23 de Noviembre de 1973, Fotocopiado pág 2.

(21) Conclusiones del Seminario Intern... Fotocopiado págs 2 y 3.

entre el significado de carrera administrativa y escalafón. En esas condiciones se puede decir con razón que el fallo ha estado en el origen mismo.

Así las cosas, el panorama descrito no puede menos que producir distorsiones y falseamientos en el funcionamiento de la función pública mexicana. Una de las más importantes es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto humana como profesional. Como es sabido y no sobra insistir sobre ello, el trabajador de confianza, que forma el núcleo más significativo de nuestra burocracia, no tiene carrera administrativa delante de sí, lo que origina invariablemente sentimiento de inestabilidad y de inseguridad que terminan influyendo negativamente en su rendimiento y en su identificación con la tarea que desempeña. Por lo que hace al trabajador de base sus posibilidades de promoción se clausuran en unos escalones que coinciden, en general con el rango de jefe de oficina, un cargo bastante bajo en la pirámide burocrática, siendo que para uno y otro caso en los países desarrollados el "techo" de la carrera administrativa llega ya a nivel de Director general.

Seguidamente haremos referencia a las acciones que sobre el tema han emprendido las últimas administraciones, entre las que ocupa un papel preponderante el Sistema Intercomunicado y Funcional del Servicio Civil de Carrera.

5.1.1. El Sistema Intercomunicado y Funcional del Servicio Civil de Carrera

Como decíamos anteriormente, dentro de las acciones impulsadas en las dos últimas administraciones tendentes a la implantación del Servicio Civil de Carrera, se destaca una etapa fundamental que radica en el establecimiento del "Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado". La

instrumentación de este sistema ha hecho necesario echar a andar una compleja red de actividades, que inicialmente se ha avocado a la elaboración de herramientas indispensables tales como: el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, los Catálogos Institucionales de las dependencias, el Tabulador General de Sueldos, los Tabuladores Institucionales, etc.

En el marco de estas acciones, se dice que el objetivo del escalafón funcional es el de permitir el movimiento ascendente del servidor público, entre puestos afines dentro de la misma rama, ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria. Por su parte el objetivo 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 otras palabras, escalafonario funcional significa que los puestos están previamente escalafonados como ruta de ascenso burocrático. Por ejemplo: mecanógrafa - taquimecanógrafa - secretaria - secretaria bilingüe - secretaria ejecutiva, etc.

Intercomunicado quiere decir que se consideran ramas afines de ascenso. Así, en forma paralela a la rama secretarial se encuentra la rama de computación. En tal caso según el sistema, una mecanógrafa puede convertirse con cierta facilidad en capturista de datos -primer puesto en la rama de computación- si en determinado momento las vacantes en su propia especialidad se encuentran copadas.

Lo lamentable de todo esto, es que volviera a repetirse el olvido de siempre: esto es, se sigue sin contar en absoluto con el colectivo de los trabajadores de confianza, que al cabo de poco menos de 25 años sigue en espera de que

alguién o algo les saque de algo semejante a un cajón de los olvidos. No es posible por lo demás, que en un sector tan importante de la vida social como lo es la función pública, se intente una reforma puntual y fragmentaria que beneficie solo a un colectivo en detrimento de otro, sin un modelo global de referencia, que es exactamente el fenómeno que aquí se produce. Toda reforma de la función pública requiere partir de un modelo burocrático general y coherente, que es precisamente lo que no se tiene.

En ese sentido se hacen estudios, programas, se intentan implementar sistemas, se formulan discursos desde los más altos niveles y luego cuando se requiere poner manos a la obra resulta que falta la voluntad política, con lo que el ímprobo esfuerzo técnico llevado a cabo resulta en el mejor de los casos esterilizante.

Ahora bien, ante la esperanza de un nuevo ordenamiento funcional que introduzca un tratamiento común para todo el colectivo funcional, de nada vale ya insistir en lamentos genéricos sobre la falta de perspectiva global del Sistema Escalonario Intercomunicado y Funcional del Servicio Civil de Carrera.

De lo que se trata ahora y en ello pondremos nuestro empeño, es de contribuir con nuestra capacidad de análisis para que los errores en que la reforma ha incurrido no vuelvan a reproducirse en el futuro. Así las cosas, en las siguientes líneas señalaremos algunas notas generales sobre la carrera administrativa, notas que deberán tomarse en cuenta a la hora de instrumentar los nuevos cauces de promoción para los funcionarios públicos mexicanos.

El tema es de gran envergadura, y lo suficientemente amplio como para no adentrarse en el más que de una manera un tanto panorámica y si se quiere superficial. No obstante,

hemos estimado necesario cuando menos señalar algunas ideas sobre la misma, cuyo propósito contribuya en el futuro a organizar la carrera administrativa con base en criterios objetivos que modifiquen los usos y prácticas antidemocráticas que hoy perduran entre nosotros.

5.2. Principios, Requisitos y Recomendaciones para la Implantación de la Carrera Administrativa en México

Siguiendo la pista a algunos autores, es oportuno ofrecer una concepción válida de la carrera administrativa. DEBBASCH (22) opina que merced a la carrera administrativa "el agente público tiene derecho a un ascenso". GAZIER (23) por su parte sostiene que "la noción de carrera implica una progresión del funcionario durante toda su vida profesional, en los diferentes grados de la jerarquía; progresión que debe normalmente conducir al que empieza en un empleo a ocupar funciones importantes, de dificultad y remuneración crecientes".

Lo primero por tanto es partir de la base de la carrera administrativa como un derecho del funcionario a obtener mejores niveles retributivos y profesionales a lo largo de su actividad como servidor público, lo que supone que en la organización administrativa a la que se incorpore el funcionario o a la que pertenezca tenga constituidos niveles o grados que sirvan como punto de referencia para la realización de la carrera.

(22) DEBBASCH Charles, op cit pág 428

(23) GAZIER Françoise, op cit Pág 139-145

En definitiva, "la carrera administrativa es el derecho del funcionario a ascender dentro de la jerarquía administrativa a través de unos cauces objetivados de promoción que le permitan a lo largo de su vida profesional tanto la consolidación de mejores retribuciones como el acceso irreversible a los más cualificados puestos de trabajo" (24).

Lo anterior quiere decir que la carrera administrativa es una especie de reto que el funcionario tiene ante sí y al que debe responder con una voluntad permanente de superación, que se traduzca en la mejora de su personal status económico y profesional. En palabras de Jean HOURTICQ (25) "... una carrera debe tener por origen una vocación, es decir una voluntad y no una resignación..."

En este sentido, solo si se dan las condiciones aludidas puede hablarse del derecho a la carrera administrativa. Pues bien, entre nosotros estas condiciones no se dan, ya que el funcionario pese a contar con un repertorio de derechos de promoción regulados al máximo nivel no encuentra configurados los canales de ascenso (con los que el funcionario sepa cuando y como puede ascender), y tampoco conserva la reversibilidad de los niveles alcanzados, con lo que el funcionario en las actuales circunstancias sube y baja meteórica o estrepitosamente.

(24) GONZALEZ-HABA GUISTADO, Vicente M^a y ALVAREZ RICO, Manuel
"La Carrera Administrativa" D.A N^o 164 Madrid, 1975, pág
114.

(25) HOURTICQ Jean: "La Carriere Communale". La Revue
Administrative N^o 161, Sept-Oct, 1974 Pág 473.

En esas condiciones, son dos los principios que han de conjugarse para el montaje de la carrera administrativa en nuestra función pública, uno es el principio de la gradualidad o progresión y otro el de la consolidación o irreversibilidad de los niveles alcanzados. El primero supone que la trayectoria del funcionario puede mejorar y seguir un ritmo ascendente tanto en lo profesional como en lo económico, utilizando los sistemas de provisión de puestos de trabajo que hemos recomendado se implanten, y el segundo, que significa que el funcionario que escala un nivel determinado sea en lo retributivo o en lo funcional, ya no puede ser privado de él salvo por la vía sancionadora. La idea no es original, ya que esto sucede en la carrera militar, en la que cuando se alcanza una graduación, esta ya no se pierde, salvo por la vía sancionadora.

Sobre la base precisamente de estos dos principios básicos, el de la progresión y el de la consolidación, interesa ahora señalar algunos de los requisitos que deben cumplirse para diseñar el marco de una carrera administrativa para los funcionarios públicos mexicanos (26).

a) Implantación de cauces objetivados perfectamente delineados y claramente configurados, que permitan el tránsito del funcionario desde los niveles inferiores hasta los superiores dentro de su grupo de clasificación.

(26) Seguimos fundamentalmente las ideas que para España señalan: GONZALEZ-HABA GUIADO, Vicente M^a y ALVAREZ RICO, Manuel. "La Carrera Administ... op cit", pág. 116 y ss.

b) Escalonamiento de los puestos de trabajo que integran la organización en sentido vertical, con el fin de que el funcionario conozca el horizonte que tiene delante de sí.

c) Determinación del sistema de provisión de puestos de trabajo elegido para cada puesto, de tal que cada uno responda a la finalidad para la que se le ha arbitrado, procurando en todo caso que el sistema de libre designación se aplique en la excepcionalidad de los casos.

Ahora bien, una vez que hemos señalado los principios y los requisitos necesarios para la implantación de la carrera administrativa en México, es preciso como punto de partida tomar en cuenta que nos encontramos ante una parcela de la política de personal de las más significativas, por lo que su instrumentación ha de hacerse con altos índices de imaginación. En ese sentido se ha dicho no sin razón que existen pocas pruebas tan decisivas y demostrativas del éxito de un sistema de personal que el modo de efectuar las promociones.

Al terminar estas breves líneas sobre un tema tan capital para el funcionario como es la carrera administrativa, es nuestro deseo esbozar algunas recomendaciones tendentes a centrar el tema, que como otros muchos está por resolver en nuestra función pública.

Tales recomendaciones pueden resumirse en las siguientes líneas (27).

1º Es preciso incorporar en el nuevo Estatuto el derecho a la carrera administrativa para el conjunto de los funcionarios públicos mexicanos.

(27) Idem pág 125 y ss.

- 2º La carrera administrativa habrá de montarse de un lado sobre la base de asignar a los puestos de trabajo determinados niveles y del otro sobre la base también de atribuir al funcionario sucesivos grados, de los que no pueda ser privado sino por motivos sancionadores debidamente comprobados.
- 3º Es urgente elaborar en forma definitiva y plena las relaciones de puestos de trabajo, que clausuren la política de acudir a sucedáneos en demérito de la claridad y transparencia que debe inspirar la carrera administrativa.
- 4º Reconocer el mérito y la capacidad como los factores determinantes para decidir las promociones y los ascensos, sin dejar de considerar la antigüedad, que deberá igualmente ser tomada en cuenta para algunos supuestos. En consecuencia, a partir de este reconocimiento la carrera administrativa ha de asentarse sobre criterios objetivos y sólidos y ya no por la amistad, la oportunidad o la lealtad.
- 5º La carrera administrativa ha de extenderse a todos los funcionarios, cualquiera que sea su grupo de clasificación o nivel del puesto de trabajo que ocupan, sin hacer caso ya a la actual clasificación de los funcionarios en de base y de confianza.
- 6º Elaborar planes y programas de perfeccionamiento para los funcionarios en razón de la íntima conexión entre éste y la carrera administrativa.
- 7º Finalmente, sería recomendable con el fin de crear el ambiente propicio de todo lo que se refiera a la carrera administrativa, ir mentalizando sobre las ventajas de su implantación tanto a los órganos rectores de la función

pública como a los mismos funcionarios.

Sin duda alguna, la implantación y desarrollo de la carrera administrativa para los funcionarios públicos mexicanos daría a nuestra función pública una profesionalidad, una estabilidad y una coherencia de las que hoy en día carece. Nuestra intención por tanto, una vez señalados los principios, requisitos y recomendaciones que podrían apoyarla, radicaría en impulsarla, organizarla y ponerla en marcha. De lo que se trata en concreto es que una vez concebida, se implante, articule y desarrolle para constituir un factor útil y progresivo en el nuevo régimen jurídico de la función pública que hemos pretendido diseñar.

En definitiva, lo que queremos para México, es una burocracia cualificada, -a la altura de las circunstancias- una de cuyas características más importantes según la concepción ideal de Max WEBER es la de contar con una carrera administrativa por delante de sus pretensiones y aspiraciones profesionales. La tarea por tanto que espera a nuestra función pública por encima de escepticismos y fracasos anteriores, es de gran magnitud y encierra tal atractivo que debería aglutinar los hasta hoy dispersos esfuerzos del gobierno en una línea clara de transformación y progreso. El reto está abierto. Se equivocan por tanto quiénes desean mantener el "status quo" y con éste los privilegios y prebendas de siempre.

Un asunto tan delicado como es la carrera de los funcionarios no puede olvidarse y mucho menos menospreciarse. No sólo porque se trata de una cuestión que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de funcionarios, sino también, por su propia trascendencia política.