

**PRIMERA PARTE  
INTRODUCCION**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CAPÍTULO ÚNICO: ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.....</b> | <b>49</b> |
| 1. <i>La época colonial</i> .....   | 51        |
| 1.1. Las Leyes de Indias .....  | 51        |
| 2. <i>El México independiente</i> .....   | 56        |
| 2.1. El Decreto Constitucional para la Libertad Mexicana sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.....          | 60        |
| 2.2. La Constitución de 1824 .....  | 62        |
| 2.3. Las Bases Constitucionales de 1836 .....   | 64        |
| 2.4. La Constitución de 1857 .....  | 67        |
| 3. <i>El México contemporáneo</i> .....   | 74        |
| 3.1. La Constitución Mexicana de 1917.....  | 74        |
| 3.1.1. El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil .....  | 77        |
| 3.1.2. Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y 1941 ...  | 79        |
| 3.1.3. La Adición del Apartado B al Artículo 123 y la LFTSE.....  | 81        |
| 3.2. Los Intentos de Reforma a partir de la década de los 60.....   | 83        |

PRIMERA PARTE

INTRODUCCION

**CAPITULO UNICO**

# ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

## 1. LA EPOCA COLONIAL

### 1.1. Las Leyes de Indias

Tras el encuentro con las Indias, los Reyes Católicos previeron el trasplante de la organización y del derecho de Castilla a las tierras descubiertas. Sin embargo, la realidad de la Península era muy distinta como para pretender regular las situaciones que existían en América. Ello creemos debido a la diversidad radical de los pueblos y regiones, que impidieron con frecuencia aplicar a algunos de ellos los criterios que habían dado excelentes resultados en otros.

Si bien es cierto que el encuentro y población de América se llevó a cabo en el siglo XVI. merced al esfuerzo económico del pueblo español, no sobra señalar que este esfuerzo estuvo encabezado por el Estado. La frase de FERNANDEZ DE OVIEDO (1) de que "quassi nunca sus Majestades ponen su hacienda e dinero en estos nuevos descubrimientos, excepto, papel e palabras buenas" reflejaba la realidad. En tanto que el Rey ofrecía recompensas y dictaba normas que habían de seguirse, los descubridores comprometían sus vidas y sus fortunas.

-----

(1) FERNANDEZ DE OVIEDO, Gonzalo: Historia General y Natural de las Indias. Islas y Tierra firme del mar océano. Libro XXXV Cap. IV (Tomo III) Pág. 597. Publicada Real Academia de la Historia. Madrid. 1943

Consecuencia de esto fué la constante actividad legislativa de los Reyes, que tomaron como punto de partida, el que el Derecho castellano había de regir en las Indias, por ello la legislación dictada para éstas cuidó sólo de adaptarlas a las situaciones que en cada momento y lugar se planteaban, de lo que resultó su carácter eminentemente casuístico.

Por otro lado, fueron también poco frecuentes las leyes que se dictaron con carácter general para todas las Indias, siendo más bien lo normal que dichas leyes se refiriesen sólo a una provincia o a un lugar, esto es a aquél en que se había dado el hecho que provocaba la medida.

En el sistema jurídico de la época, incluyendo al de las Indias (pues estas formaban parte de la Corona de Castilla), las leyes de ésta regían en aquélla como generales o comunes, las que se dictaban expresamente para el "Nuevo Mundo" presuponían la vigencia de las castellanas, de tal forma, que si examinamos sólo aquéllas, se observará que no suponen un ordenamiento completo, ya que frente a las de Castilla, las de Indias eran leyes particulares o especiales.

Consecuentemente, en este orden de aplicación de leyes, se aplicaban en primer lugar las dictadas para Indias y en su defecto como subsidiarias o supletorias las de Castilla.

Desde esta legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la Función Pública, los funcionarios y eclesiásticos que actuaban en Indias cuidaron de informar al Rey no sólo sobre la marcha de sus propias actividades, sino incluso del estado general de aquéllas. Los altos funcionarios estaban obligados a informar al monarca sobre toda clase de materias y sobre la actuación de los restantes oficiales. Estos cargos de verdadera importancia

política (Oidor, Abogado de la Real Audiencia y otros) se reservaban por lo general a peninsulares (el de Virrey siempre). Eran medios de prestigio ciertísimo, más que nada por el poder que conferían y por el temor que inspiraban. Por esto mismo, había de tenerse mucho cuidado de caer en desgracia y ser destinado, pues "había siempre quienes por su falta de prestigio y poder, por su envidia y mala voluntad de resentidos, murmuraban constantemente contra los poderosos, y estaban listos para acusar y deshacer la honra de los funcionarios suspendidos y sometidos a juicio de residencia; como que la honra, afán de todos, era más mientras menos la tuvieran, y el honor había de estar repartido entre pocos, frente a los muchos que lo deseaban. El verdadero honor era la nobleza de Castilla..." (2).

Felipe II ordenaba a la Cámara de Castilla en 1583 poner cuidado en la provisión de oficios "porque hay muchos con pocas letras y menos entendimiento que pretenden, con mucha importunidad, negociación y favor". En las Indias sin embargo, las leyes se dictaban para un mundo diferente del peninsular, con situaciones y problemas distintos y sólo conocidos por los informes que obraban en la Corte. El desconocimiento de la realidad, las informaciones erróneas o tendenciosas y aún más un cierto idealismo en los gobernantes daban lugar, no pocas veces, a que el monarca dictase leyes que en abstracto parecieran justas y convenientes, pero para la amarga realidad de las Indias resultaban injustas y perturbadoras. lo que condujo a la postre al fracaso de las mismas, mostrándose toda su inaplicabilidad.

-----

(2) Varios autores. Historia General de México. Tomo I. El Colegio de México. "El Siglo de la Integración" Andrés LIRA y Luis MURO. Pág. 445.

En efecto, la distancia de las colonias, respecto a la metrópoli propició constantemente el manejo Administrativo independiente del Virrey y la Audiencia y por tanto favoritismos, localismos y corrupción.

Posteriormente, Felipe III condenó en 1614 con la inhabilitación y otras penas, al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

Carlos III, en 1785 señalaba la inoportuna consecuencia de postulantes a la Corte afirmando que "además de la confusión que ocasionan con sus importunidades en los ministros y oficinas, turban el servicio, abandonando uno de los destinos en que debieran estar cumpliendo con sus obligaciones, y otros, las labores y oficios en que se han criado, para buscar empleos que hagan infelices a sus familias". Ordenaba en consecuencia "atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieren personalmente".

Sin embargo, las leyes dictadas por el Rey con su Consejo de Indias sobre los negocios referentes al Nuevo Mundo, sólo en muy pequeña parte encontraron aplicación: tales eran las dirigidas a la Casa de Contratación de Sevilla, donde la mayoría se enviaban a efecto de ser cumplimentadas en las Indias. Las leyes que eran cuidadosamente elaboradas por el Consejo de Indias no obstante no remediaban los abusos que ahí se cometían. De hecho, se vivía en parte al margen de la ley, no tanto por un espíritu de rebeldía, como por el desconocimiento de lo que en ella se mandaba.

Según lo describía AGUIAR (3): "... de las leyes despachadas para las Indias pocas han podido llegar a noticia de los pueblos y raras a las de sus vecinos y moradores: y si de algunas se publicaron las decisiones,

como no, luego se ofreció a todos el caso en que practicarlas, y después no las hallaron en la necesidad, ni sin ellas las buscaron para leerlas y guardarlas, perdiólas la memoria y ocultólas el olvido, quedando solo a los oficiales de papeles el dar o quitar el derecho a las partes, resucitando la cédula que es en favor del amigo, y escondiendo o negando la que no lo es...."

Este problema de desconocimiento de las leyes en las Indias, no estuvo exento en cuanto a disposiciones de Función Pública se refiere, por lo que poco en esta época, en cuanto a normatividad y características de la misma podemos señalar. (4)

-----

(3) R. DE AGUIAR y ACUÑA. Sumarios de la Recopilación de las leyes, Ordenanzas, Provisiones y Cartas Acordadas, que por los Reyes Católicos de Castilla se han promulgado, expedido y despachado para las Indias Occidentales. Madrid, 1628 (2ª edición México 1677) prólogo.

(4) No obstante resulta sumamente recomendable ver: "La Burocracia en México" de Diego G. LOPEZ ROSADO; época virreinal 2ª parte, Secretaría de Comercio México 1980. Donde se disfruta del ameno relato de los sucesos en la Colonia: sobre la Casa de Contratación, el Consejo de Indias, las características de los Virreyes, etc. Pág. 170. y ss.



## 2. EL MEXICO INDEPENDIENTE

México inició la lucha por su independencia en 1810, recogiendo el fruto de la victoria al cabo de diez años: España dejaría de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos de entonces.

El primer siglo de nuestra Administración Pública, estuvo caracterizado por una turbulencia en todos los aspectos tanto políticos, económicos y sociales. Lo que condujo a que los objetivos preponderantes durante este período estuviesen dirigidos a consolidar nuestra independencia política, sustituyendo las estructuras generadas durante la época colonial.

En los primeros 50 años de vida independiente, en México cohabitan imperios, Repúblicas Federales, Repúblicas Centrales, tres Constituciones, numerosas Leyes Orgánicas y por si fuera poco hay Guerras con Francia y Estados Unidos. Caudillos, cuartelazos, levantamientos y botín, constituyen el resumen de los acontecimientos de la época.

La primera tarea fundamental que en 1821 debió acometer el México independiente fué la de buscar una organización política, siendo necesario para ello el paso por una tragedia de medio siglo, diez años de guerra resultaban plazo incapaz para sacudirse de tres siglos de una dominación política, económica y cultural casi absoluta. España gobernó a sus colonias con todas las reglas de una administración colonial. "con un egoísmo y una estupidez

incomparables" (5). Más cerca en nuestro concepto de la realidad está nuestro ALTAMIRANO cuando afirmaba que "la colonia siempre es infeliz, cualquiera que sea la época y cualquiera que sea la metrópoli" (Obras, I 92).

Antes de la Independencia la ley del monarca era absoluta y la única válida: ningún funcionario del régimen español era elegido por los mexicanos, siendo todos nombrados por el Rey quién jamás los escogía entre los indios o mestizos. y rara vez entre los criollos. Roto el vínculo de dependencia surge la lucha civil por dirigir los aspectos importantes de la nueva vida independiente: Aduana, Hacienda, Política Exterior, negocios eclesiásticos y Fomento. Se empieza a discutir el problema de la igualdad legal entre los mexicanos. Se critica la multiplicación de los empleos para contentar la ambición de todos los que lo quieran y satisfacer así el quimérico derecho de la igualdad absoluta. Otros como MORA sostienen que: "Hacer consistir la libertad en el ejercicio del poder y en la participación de la autoridad, es una cosa tan perniciosa como impracticable... por lo tanto, aumentar los empleos públicos pone a disposición del poder, enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con que oprimirla... Este mal es infinitamente temible con la multiplicidad de empleos repartidos por todas partes y con el aspirantismo cuando éste ha penetrado a la masa de la nación... Cuando

-----

(5) En su bello lenguaje romántico, Ignacio RAMIREZ pintaba así la situación: "encontraba cerrados los puertos por el sistema prohibitivo, incendiada la viña, el tabaco y la morera por el monopolio, ocupados los primeros puestos por los extraños, y la inteligencia recogidas sus alas y palpitando azorada entre las manos de la Inquisición...." (obras, I, 133).

el sufragio se concede a las mentes más infelices, cuyos hábitos han sido de obediencia servil, es más seguro el triunfo de los agentes del poder. Por ello debe exigirse la propiedad como condición indispensable para el ejercicio de los derechos políticos. El hecho de que se cierren todas las puertas "al mérito y a la virtud", hace correr un gran riesgo. Los empleos resultan ser el medio único de hacer fortuna, y su multiplicación es un medio para satisfacer ambiciones de los que no han alcanzado a elevarse. Por ello los puestos deben darse a los que tienen rentas y que con sus capitales, no tienen que abatirse ante el poder ni tendrán tentaciones de robar". (6)

Afortunadamente sobre las ideas de MORA triunfarán los principios igualitarios. Si se hubiesen dado los puestos a los propietarios, se habría generado la consolidación de las castas.

En realidad, para nada estaba México peor preparado que para conseguir la libertad política cuando esta se produjo en 1821. Los pueblos indígenas que hallaron en nuestro territorio los conquistadores españoles tenían en algunos casos una organización social y política uniforme, o bien habían llegado al rígido extremo de gobiernos teocrático-militares, en unos y otros la masa popular nunca contó para nada, como no fuera para el trabajo esclavo o servil. La dominación española no hizo sino confirmar por otros tres siglos esta situación, en que un grupo pequeño dominaba a la inmensa mayoría, estando formado este grupo ahora por la jerarquía católica y la burocracia. Por esta y otras

-----  
(6) MORA, José María Luis. Sobre los Efectos Perniciosos de la Empleomanía. Obras sueltas. México. Ed. Porrúa, 1963  
Páginas 531-534

razones podía afirmarse que México se lanzó a vivir el siglo XIX cuando su propia evolución política, económica y social, medida en términos estrictamente occidentales, sólo lo había llevado al siglo XIV o al XV. (7)

En los albores del siglo XIX, con un Miguel HIDALGO Y COSTILLA encabezando la lucha por la Independencia y en medio del caos de la rebelión se crean numerosos empleos: "Fué grande el número de empleos militares que HIDALGO dió, pues para obtenerlos no había más que pedirlo y cuando todavía no había nada que pudiese merecer el nombre de Ejército, abundaban ya los Coronales y Oficiales de todas graduaciones, y las promociones que se hacían por ligerísimos motivos" (8).

Se puede decir que el devenir histórico de la Administración de Personal al Servicio del Estado presenta desde entonces una serie de deficiencias, carencias y defectos, que se expresan como resultado de un largo proceso, durante el cual como analizaremos, se han emitido un conjunto de normas que no han sido aplicadas en la práctica, pues no han terminado por adaptarse al comportamiento de los grupos humanos a quienes van dirigidas, dándose consiguientemente una falta de correspondencia entre la realidad y la ley.

---

(7) Estos datos históricos de 1814 a 1900 fueron tomados de los tomos I al XXXII, Legislación mexicana expedida de la independencia a la república, ordenada por los Lics. Manuel DUBLAN Y José María LOZANO. Imprenta de Comercio. México D.F. 1976

(8) ALAMAN LUCAS, Historia de México. México. Editorial Jus 1972. Tomo I páginas. 462 y ss.

**2.1. El Decreto Constitucional para la Libertad Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de Octubre de 1814.**

(9)

Por iniciativa de José María MORELOS Y PAVON, el 15 de Septiembre de 1813 se reúne en Chilpancingo el Congreso de Representantes de las Regiones liberadas. El 6 de Noviembre el Congreso formado por Letrados, Eclesiásticos y Abogados proclama formalmente la independencia de México, rechazando la Monarquía y estableciendo la República, avocándose a discutir la promulgación de una Constitución apropiada a la Nueva Nación. El 22 de Octubre del siguiente año, en la pequeña ciudad de Apatzingán fué proclamada la primera Constitución de la nación Mexicana. Dicha Constitución se inspiró al igual que la Constitución Española de Cádiz, en las Constituciones Francesas de 1793 y 1795 de marcada concepción liberal moderna.

En la parte relativa a los funcionarios públicos decía (artículo 26): "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución".

El artículo 159 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere "sospechas vehementes de infidencia", mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.

-----  
(9) Seguimos fundamentalmente a TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1975. Editorial Porrúa S.A. México 1957.

No obstante la vida de nuestro primer texto constitucional es efímera. A finales de 1814 vuelve triunfante a España Fernando VII. A las pocas semanas declara abolida la Constitución de Cádiz y disueltas las Cortes. Del otro lado del Atlántico, Félix María CALLEJA que había sido nombrado Virrey desde el 4 de Marzo de 1813 siguiendo los pasos del Monarca Español, suprime esta Constitución de Apatzingán, que en realidad nunca se había aplicado.

Ya bajo el virreinato de CALLEJA en 1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud, siendo lo más destacado de estos años la prohibición a las personas que manejan caudales de la Nación de disponer de ello, al igual que la imposición de penas a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto ú orden del Virrey.

En 1821 se responsabiliza al Oficial Primero de cada dependencia de "instruirse sobre la suficiencia y talento de cada oficial con objeto de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño de funciones tuviera mayor aptitud".

Como es natural, la proclamación de la independencia política no terminaba con el proceso revolucionario. Los antiguos insurgentes vuelven a unirse para retomarlo. El 22 de Febrero de 1822 se instala un nuevo Congreso Constituyente, que quedó dominado por la Clase Media. Meses más tarde bajo fuerte presión, ITURBIDE es coronado Emperador de México, la lucha del Congreso se enlaza con el movimiento insurgente, que finalmente triunfa el 4 de Octubre de 1824 al firmarse la Constitución. Guadalupe VICTORIA es entonces el primer Presidente de una nueva nación independiente.

## 2.2. La Constitución de 1824

Con la desaparición de la Administración Colonial, en nuestra incipiente vida independiente las reformas se avocaron en su totalidad a restablecer los necesarios elementos de todo gobierno: Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de justicia, aunque éstas reformas resultaron obligadamente parciales. Por lo que respecta a los "funcionarios": las reformas se reducían a ceses masivos en busca de economías presupuestarias. Ello se reflejó en el hecho que durante los primeros treinta años de vida independiente, el Gobierno Federal contará tan solo con cuatro secretarías de Estado o dependencias directas del ejecutivo.

El deseo del México independiente para adaptarse al torrente de la civilización occidental no pudo hacerse realidad fácilmente, ya que las sociedades indígenas anteriores a la Conquista, en nada se parecían a las europeas, su tabla de valores era del todo diferente, en tanto que México preparaba y conseguía su independencia política, la Europa Occidental y Estados Unidos torcían ya hacia la etapa contemporánea de su historia, que estuvo caracterizada por la búsqueda de dos objetivos: la liberalización del individuo frente al Estado por una parte y por la otra, el progreso material, haciendo de la riqueza la mayor preocupación del individuo y la meta más elevada del Estado. Durante esos años de total desorden, los empleos en el gobierno y particularmente la profesión militar ofrecían el mejor medio para lograr la subsistencia. Estos sucesos aunados a la herencia de tres siglos de colonia dieron por resultado el agravamiento de las formas de corrupción debido a que "los escasos fondos que se destinaban a gastos de infraestructura, con frecuencia iban a parar al bolsillo

de la burocracia Gubernamental o de los caciques locales" (10).

En ese marco México se dió para sí su primera Constitución en el sentido estricto de la palabra. En este texto nos encontramos ya con antecedentes muy importantes de la realidad mexicana actual, como por ejemplo el artículo 110 del citado texto constitucional que enumeraba las atribuciones del Presidente de la República. De entre estas se destacaban las siguientes:

- En la fracción III se afirmaba "... nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho..."
- En la fracción IV "... nombrar a los Jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisaría, Generales, los enviados diplomáticos o cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y Armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos del Consejo de Gobierno..."

De igual forma, nos interesa mencionar la fracción XX de la citada Carta Magna que estipulaba la suspensión de los empleos hasta por tres meses y la privación de la mitad de sueldos, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos.

Junto a estas disposiciones constitucionales, en 1827 se decreta que los Españoles no podrán tener empleo en los supremos poderes. En 1833 se establece que los empleados de

-----

(10) HANSEN, D. Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano" Traducción Clementina ZAMORA. México 1974. Siglo XXI Editores, S.A. 4ª edición pág. 20.



las 4 Secretarías de Despacho deben ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo este remover a quienes no la merezcan. Ese mismo año se castigan con la pérdida del sueldo las faltas de asistencia en el desempeño de las obligaciones, y si estas llegan a 30 días son motivo para perder el destino. En 1835 la Secretaría de Hacienda ordena que sólo se abone un sueldo a los empleados públicos aunque sirvan en dos destinos. El entonces Presidente SANTA ANA afirmó al inicio de las sesiones del Congreso de 1836: "Puedo.... anticiparos que la bancarrota del erario público ha cesado y que auxiliado el ejecutivo por el heroico sufrimiento de los empleados de la Federación ha podido amortizar grandes sumas de la deuda anterior" (11).

Sin embargo, el año más intenso en cuanto a disposiciones relativas a los servidores públicos fué 1835, ya que durante ese año se promulgaron entre otras: La Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los consejeros, los senadores y los diputados.

### **2.3. Las Bases Constitucionales de 1836**

En estos primeros años de vida independiente, México avanzó concretamente un largo trecho en el camino que se había propuesto recorrer: destruyó poco a poco las formas de la organización política heredadas de España y los grupos e intereses empeñados en mantenerlas, fué creando un círculo de hombres convencidos en nuevas ideas con exposiciones

-----

(11) México. Presidentes. Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1821-1904. México: Impresos del Gobierno Federal, 1906. Pág. 179.

apasionadas y defensores tercios. La creación de estos nuevos "ideólogos" que lucharon por la libertad política y el bienestar material general fueron las metas hacia las cuales se encaminó el México independiente, como lo habían hecho antes la mayoría de los países europeos y los Estados Unidos. No obstante, la tarea excesiva por conseguir estas dos metas se enfrentó a la desproporción entre su magnitud y el tiempo y la adversidad de sus condiciones para cumplirlas, lo que obligó a México a concentrarse tan sólo en el avance hacia una de ellas, trabajando en ese sentido hasta el momento en que el desequilibrio era ya tan grave e imperativo, que fueron sucediéndose indistintas normas o textos constitucionales alternativamente liberales y conservadores, que impidieron una lucha constante y uniforme.

Un nuevo Congreso se reunió para tratar de solucionar en primer lugar nuestra forma de gobierno. A diferencia del Congreso anterior la discusión sería cauta y temerosa. La respuesta parecía ser el centralismo. Tras dieciocho meses de discusiones, se promulgan en 1836 las llamadas "Siete Leyes Constitucionales" que establecieron un Gobierno Central.

Nuevamente al igual que en el texto de 1824 se ratificaba la prerrogativa del Presidente de la República para nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y poderlos remover siempre que lo creía conveniente.

En 1839 se publica un reglamento de requisitos para los empleados públicos. En el preámbulo del mismo se hace la siguiente referencia a los empleados de la Administración "Que haciendo una falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos Nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter abrazando y favoreciendo sus lemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se

haya establecido y al que acaso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos. El espíritu del partido, ha quitado a la mayor parte de los empleados todo escrúpulo en las contiendas políticas. Se creen autorizados para calificar la justicia y conveniencia de sus servicios" (12).

Con base en este reglamento se decretó que todos los funcionarios a quién correspondía debían exigir el juramento de las Leyes a todo empleado que se nombre, decretando de igual forma la suspensión para aquellos que hagan ostensible su desafecto a las instituciones.

Durante el largo período que siguió hasta la promulgación de la Constitución de 1857 se fueron sucediendo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos. En 1848 una orden dictaba que la correspondiente provisión de empleos viniera precedida de la correspondiente propuesta matizada de ciertas formalidades. En 1852 se declararon en forma drástica amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo, rompiendo así de tajo con los principios incipientes del servicio civil. En 1854 una circular del Ministerio de Hacienda prohíbe a los funcionarios y empleados practicar los juegos de azar, cesando además el fuero del que venían gozando los funcionarios de los Estados, determinando además las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno (13). Estas cualidades eran

-----  
(12) Legislación mexicana de la independencia a la República, cit. Pág. 315

(13) Ver para un estudio más completo: "La Burocracia en México" Diego G. LOPEZ R. Tomo III México Independiente. Secretaría de Comercio. México 1980.

"Saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, tener buena moral y civil y cuando menos diez y seis años de edad (14).

#### 2.4. La Constitución de 1857

A pesar de todos los inconvenientes que hemos apuntado, México realizó importantes progresos políticos en su primer medio siglo de vida independiente. Para muchos resulta fácil adoptar la generalización de que en el campo técnico, México simplemente copió ideas extrañas, fundamentalmente norteamericanas y francesas que ensambló para obtener un marco escueto de nociones políticas generales, pero aparte de lo mucho que puede rectificarse en toda afirmación que como esta, resulta tosca y vulgar, subrayamos que el menor proceso de la copia y trasplante de ideas ajenas no es tan simple como parece a primera vista. Nosotros, ni "predestinados a la democracia como Estados Unidos ni con el genio creador teórico de Francia, ni aún con la paciencia inglesa, hemos alimentado nuestra marcha democrática bastante más con la explosión intermitente del agravo insatisfecho, que con el arrebol de la fé en una idea o teoría, lo cual, por sí solo, ha hecho nuestra vida política agitada y violenta, y nuestro progreso oscilante, con avances profundos seguidos de postraciones al parecer inexplicables". (15)

-----

(14) La Administración Pública en la época de JUAREZ (1851-1872) I Tomo. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México 1973. Pág. 290

(15) COSIO VILLEGAS, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". Editorial Joaquín MORTIZ. México 1972.

De tal, que la vida independiente de México hasta 1857 se consagró preferentemente a conquistar la libertad política. Con el triunfo de los liberales en las Guerras de Reforma e Intervención no sólo se consigue, sino que en ella creyeron tener la clave de la felicidad nacional. Sin embargo, no obstante que la acción política era halagadora, la economía del país se encontraba en ruinas después de medio siglo de destrucción y estancamiento. (16)

En estas condiciones y tras largos debates de un año, el 5 de Febrero de 1857 se proclamó la Constitución acompañándola de un breve manifiesto cuyo contenido nos ilustra sobre lo ahí logrado.

"La igualdad será de hoy en adelante la gran Ley de la República; no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito, el movimiento sin dificultades, el comercio, la agricultura sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos; no habrá leyes retroactivas, ni jueces

-----

(16) En esa consideración se fundaba el diputado CASTAÑEDA para proponer que el Congreso Constituyente de 56 se limitara a adoptar la Constitución de 24: "... os pido .... que atemperéis vuestros deseos generosos a las circunstancias gravísimas en que nos encontramos, estableciendo primero la paz, robusteciendo el orden, calmando los ánimos, infundiendo la confianza y conseguidos estos objetos, .... ya se podrá pensar en la perfectibilidad.... (ZARCO, historia I, 51).

especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se vigilará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía". (17)

Con la promulgación de esta Constitución de 1857 se redujeron las facultades del Ejecutivo, intentando evitar los extremos de anteriores Presidentes. No obstante las llamadas "fuerzas conservadoras" no aceptaron con agrado la nueva Constitución, desatándose entre 1858 y 1861 una revolución popular liberal conocida como la "REFORMA". El entonces Presidente Benito JUAREZ fué el principal impulsor de este movimiento liberal, el mismo advirtió al país en un manifiesto que "el instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas había comprendido que las revoluciones serían estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darían fruto, mientras que no se corone la obra con la revolución administrativa (18). En efecto, en tiempos de JUAREZ se legisló abundantemente sobre los requisitos y reglamentos de los empleados, siendo especialmente reveladora la circular del 13 de Agosto de 1861, dónde se especifica que los empleados "Justificarán no haber servido al Gobierno emanado por el motín de Tacubaya, ni protestado contra las

---

(17) Varios Autores. "Historia General de México". Tomo II. "El Liberalismo Militante". Pág. 837.

(18) La Administración Pública en la época de JUAREZ, op cit. Tomo II. Pág. 179.

leyes de Reforma", además de los conocimientos requeridos (19).

Pese a ello la invasión por tropas extranjeras de nuestro territorio en 1861 y la instauración de un imperio en México con un Príncipe austríaco a la cabeza, MAXIMILIANO DE HABSBURGO, obligaron a JUAREZ a centrar su atención en otro tipo de medidas. Tras tres años de lucha que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del pretendido Emperador, es elegido nuevamente JUAREZ como Presidente. Con esta misma investidura murió en 1872 tratando de fortalecer las facultades del ejecutivo e intentando llevar a cabo su programa de reforma administrativa. Este intento fué en principio seguido por su sucesor LERDO y consumado de hecho por Porfirio DIAZ que ocupó la Presidencia por espacio de 33 años (1876-1911), únicamente interrumpidos por el gobierno de Manuel GONZALEZ (1880-1884).

Al igual que el texto del 24, la Constitución del 57 en su artículo 85 reiteraba las facultades y obligaciones del Presidente de la República, al señalar que corresponde a este "II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado en otro modo en la Constitución o en las leyes..."

Ya durante la segunda etapa del largo gobierno de DIAZ en 1885 un Decreto reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En ese

-----  
(19) Idem. Pág. 179

mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, registro de nombramientos, etc. Un año después en 1896 es expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 constitucionales, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inamovilidad, haciendo especial énfasis en la responsabilidad de los altos funcionarios. No obstante como es de suponer en la mente de DIAZ prevalecía una especial mentalidad con respecto a las personas que debían ocupar los puestos públicos. En primer lugar sus parientes, luego sus compañeros de armas o los parientes de estos y finalmente los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder. En síntesis todo giraba en torno a la figura del Presidente, lo que originaba que de arriba hacia abajo se formara una interminable cadena de deudas y agradecimientos.

En suma era sencillo ingresar en la administración, sólo se requería saber leer, escribir y sumar, además de tener un "padrino político". En este mismo sentido lo expresa BULNES, crítico de los gobiernos de JUAREZ y DIAZ. "... Se llegaba a los altos puestos, por la humildad, el disimulo profundo de la ambición. El General DIAZ acostumbró a los mexicanos a que nunca conocieran nombramientos de funcionarios antes de haber sido hechos. Bastaba con que la opinión pública indicara a determinada persona para determinado cargo, para que el General DIAZ se considerara lastimado en su fiera divinidad. Los nombramientos debían caer sobre quienes menos se esperaba; de este modo, el "Supremo" hacía sentir que su poder no emanaba de la Nación, sino de sí mismo.

Los nombramientos de Gobernadores de los Estados, eran muy meditados por el dictador. Por supuesto, debían recaer en un amigo incondicional a toda prueba. De no ser posible lo anterior, el candidato debía ser un católico rico, y si era



aristócrata mejor..." (20). No obstante que la dictadura de DIAZ, estuvo caracterizada además de los rasgos anteriores por la ausencia de participación política y por la existencia permanente de injusticias contra la población civil, durante su mandato aparecieron importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental.

Una de ellas de especial relevancia se produjo en el año de 1911, en que fué elaborado el "Proyecto de Ley del servicio civil de los empleados federales", que intentó asegurar derechos y estabilidad a los burócratas, más las turbulencias revolucionarias del momento impidieron que fuese aprobado.

De hecho las características que prevalecieron durante la larga dictadura de DIAZ motivaron un nuevo movimiento revolucionario popular que se prolongó a lo largo de siete años (1910-1917). Al triunfo de las "fuerzas populares" se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado Mexicano, sentando las bases para convertir al Gobierno Federal, dotado de un ejecutivo fuerte, en el instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población en todos los aspectos.

Adicionalmente a esto, en el más de medio siglo que ha transcurrido desde la promulgación de la Constitución de 1917, el ejecutivo federal ha tenido que recurrir en forma creciente a la creación de nuevos órganos para cumplir los objetivos asignados. De esta manera se han multiplicado los

-----  
(20) BULNES Francisco, El Verdadero DIAZ y La Revolución. Editorial Eusebio GOMEZ DE LA PUENTE. México 1920. Pág. 47

organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, entre otros.

Mucha de la historia política de México durante esta etapa, no puede explicarse sin la herencia de la Reforma, la Intervención y la Revolución.

Estos años dejaron por una parte un grupo de dirigentes hechos y maduros, en general civiles, otro grupo de pretendientes, estos sí militares, con un ansia intensa de poder y frente a ellos un núcleo de personas, los "liberales", objeto de un llamamiento continuo tanto a los dirigentes como a los pretendientes, dejando finalmente a los vencidos que contrarrestaban el progreso de unos y otros. Por esta sola razón, México estaba destinado a una vida política muy inestable.

Esta inestabilidad se reflejaba en el hecho de que cada vez que un jefe triunfante lograba dominar la situación, traía consigo hordas de vivales que solo deseaban obtener el máximo beneficio de la orgía temporal del poder político y militar, como recompensa de su adhesión y apoyo. En estas condiciones resultaba imposible toda continuidad en el personal público.

### 3. EL MEXICO CONTEMPORANEO

#### 3.1. La Constitución Mexicana de 1917 (21)

En los inicios de 1917 el país sufría las consecuencias de la prolongada guerra civil: destrucción de ciudades, campos, vías férreas, interrupción del comercio, comunicación escasa, ausencia de un sistema bancario, fuga de divisas, escasez de alimentos, epidemias, bandidaje, etc.

Con esta situación CARRANZA promulgó la Constitución el 5 de Febrero de 1917. La aplicación del artículo 123 se encontró con muchos obstáculos. La Constitución autorizó a las legislaturas de los Estados para que expidieran leyes de trabajo conforme a sus respectivas necesidades, pero no todas lo hicieron con igual diligencia. Las leyes del trabajo más amplias y de mayor repercusión fueron las de Yucatán del 28 de Julio de 1917 y del 2 de Octubre de 1918.

En realidad, la Revolución mexicana de 1910 fué en sus principios más campesina que obrera, pero siempre tuvo al trabajador como uno de sus sostenes más socorridos, concediendo a este tal personalidad y fuerza, que ya para 1917 se daba en la Constitución igual importancia al artículo 123 que al 27, referido a la propia reforma agraria. Con el paso del tiempo la legislación del trabajo ha resultado no obstante más voluminosa y minuciosa que la propia legislación agraria. En otras palabras la Revolución mexicana acabó por ser más obrerista que campesina y más urbana que rural. Sin embargo 77 años después, el movimiento de los

---

(21) Ver para un estudio profundo: CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editado Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980.

trabajadores en general, no solo los públicos, tiene rasgos muy marcados de irresponsabilidad, deshonestidad y carezca en muchos casos de visión superior, de iniciativa o de simple acometividad política. El sistema funcional mexicano desde entonces parece depender de un modo completo de la protección y el apoyo oficial, lo que la ha convertido en ocasiones en un mero apéndice del gobierno, al que sirve en todas sus vicisitudes, de grado o por fuerza. De hecho la inmensa masa funcional mexicana ha sido utilizada como instrumento gubernamental y no ha tenido otro papel que el de servir al gobierno de coro laudatorio. A ello unimos una reiterada corrupción administrativa ostentosa y agravante, cobijada siempre bajo un manto de impunidad al que solo puede aspirar la más acrisolada virtud.

Esta deshonestidad administrativa de México ha tenido sin duda sus causas, pero ellas no quitan un adarme a su monstruosidad social, ni mucho menos reducen en nada los funestos efectos políticos que ha tenido, pues afirmamos que ha sido la deshonestidad de los gobernantes "revolucionarios", más que ninguna otra causa, la que ha tronchado la vida misma de las reformas impulsadas por la Revolución mexicana. Esta causa tuvo su origen en el hecho de que la Revolución Mexicana y la misma Constitución del 17 no tuvieron el genio bastante para idear un sistema jurídico apropiado para sus funcionarios y empleados, que permitiera eficaces planteamientos en beneficio de los intereses superiores de la sociedad.

De tal que en su texto original, la Constitución del 17 no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, aún más el referido artículo 123 establecía que el Congreso de Unión y las legislaturas de los Estados podían legislar en materia de trabajo. Posteriormente en virtud de la reforma del artículo 73 fracción X Constitucional (D.O. de la Federación de 6 de

Septiembre de 1929) así como la del propio 123 se reservó al Congreso de la Unión la legislación sobre el trabajo en general.

Por su parte, la Ley Federal del trabajo no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, ya que estableció en su artículo 2º "que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por Leyes del Servicio Civil".

La Suprema Corte de Justicia de la nación se pronunció en el sentido de excluir a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional ya que este fué creado para "... buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen ..." (22). Por lo que hace a la seguridad social para los servidores públicos, en Agosto de 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social. En 1947 una nueva ley sobre la materia extiende la magnitud de las pensiones incorporando al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos. Finalmente al crearse el ISSSTE mediante ley expedida en Diciembre de 1959. se incrementan notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos.

-----  
(22) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV. Pág. 918.

### 3.1.1. Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil

Posteriormente en 1934 un Acuerdo presidencial estableció el Servicio Civil por tiempo determinado, siendo publicado el 12 de Abril de ese mismo año en el 'Diario Oficial de la Federación con el nombre de "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la ley del Servicio Civil", emitido con vigencia limitada del 12 de Abril al 30 de Noviembre del mismo año. El acuerdo definía el servicio civil, incluyendo en él a las personas que desempeñaran empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, excluyendo del mismo al personal de carácter político: Secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores, e incluso a otros funcionarios como los jefes de departamento, jefes de oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato y los que tuvieran carácter militar. (Artículos 1º y 2º del acuerdo).

En el acuerdo se señalaba que para el funcionamiento del Servicio Civil se establecerían las comisiones respectivas en las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas sobre ingresos a la administración y de los requerimientos para desempeñar los puestos de las categorías en que estaba dividido el servicio. (Art. 3º).

También establecía el acuerdo presidencial normas referentes a las vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos, regulando además los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil. Resulta también importante señalar que se autorizó a los empleados y funcionarios a formar asociaciones para la defensa de sus intereses. La vigencia limitada de dicho Acuerdo impidió que se aplicara efectivamente, ya que por otro lado no se expidió la Ley de Servicio Civil correspondiente.

Otros proyectos no aprobados, marcaron el inicio de un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, esfuerzos que culminaron con el estatuto de 1941. El primero de estos proyectos lo significó una "Ley del Servicio Civil" elaborada por abogados del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el segundo lo fué el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del mismo", ambos proyectos de 1937.

Quizá uno de los obstáculos para la correcta aplicación de esta ley lo fué la propia Constitución de 1917 que había introducido una serie de modalidades en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus servidores, reconociendo, más bien ratificando, la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracciones II, III, IV y V del mismo.

En la exposición de motivos del acuerdo decretado por el Presidente Abelardo L. RODRIGUEZ, se decía que "por diversos motivos entre otros, el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la república para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes...". (23)

- 
- (23) Exposición de Motivos del Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación. 12 de Abril de 1934. Pág. 585 y ss.

En suma, la ley limitaba el derecho presidencial de nombrar a los empleados, estableciendo procedimientos para integrar el personal por selección, basada en la aptitud y el mérito. Se estableció la permanencia en el puesto, y la remoción se hizo depender de causas justas debidamente comprobadas ante una Comisión del Servicio Civil. Parecía que nuestro país seguía los pasos de los Estados Unidos y de otros países de afrontar el problema de la estabilidad en el empleo. No obstante, la ley produjo escasos resultados y en realidad no hubo cambios sustanciales derivados de su corta vigencia.

### **3.1.2. Los Estatutos de Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y 1941**

La evolución de estas normas reguladoras de la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó hasta la expedición por parte del Presidente CARDENAS del "Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado de 1938" que significó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia. El referido Estatuto no recogió el concepto de Servicio Civil en los términos del Acuerdo de 1934. A cambio estableció la distinción hasta hoy vigente entre "trabajadores de confianza" y "trabajadores de base". El estatuto contemplaba además normas sobre derechos de los trabajadores, regulando la jornada de trabajo, el salario, etc. Señalaba la obligación para los poderes de la Unión de establecer escalafones en sus unidades a efecto de los ascensos para los trabajadores. Asimismo, reguló el derecho de los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad, y no estableció norma alguna que prohibiera la realización de paros o huelgas; antes bien, incluyó dos capítulos para reglamentarlas.

A grandes rasgos el Estatuto dispuso que las condiciones



generales de trabajo se fijarían al inicio de cada período de gobierno oyendo al sindicato correspondiente respecto a horas de trabajo, normas para evitar los riesgos profesionales (respecto a éstos remitió a los trabajadores a las disposiciones de la LFT), incluyendo finalmente las normas sobre el Tribunal y las juntas de arbitraje competentes para resolver los conflictos de los trabajadores al servicio del Estado. (24). Tres años de vigencia fueron suficientes para comprobar los terribles problemas que originaba su aplicación, que llegaron a provocar serios problemas a la Administración Pública, de aquí que el Congreso de la Unión ante los reclamos del interés público, se viera obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos de dicho Estatuto. El Estatuto fue abrogado en 1941, con la promulgación del nuevo Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión que conservó en su mayor parte las disposiciones del Estatuto anterior.

Posterior a la promulgación de este Estatuto, tanto las corrientes políticas como la propia organización burocrática mexicana, encabezaron una insistente campaña para elevarlo a la categoría de Ley Constitucional en los mismos términos y condiciones que la primera parte del artículo 123 constitucional, base de la legislación del trabajo.

Con el propósito de revisar el aparato administrativo en 1943 el ejecutivo acuerda crear una Comisión intersecreta-

---

(24) Seguimos fundamentalmente el artículo de Rodrigo MORENO RODRIGUEZ. "El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado". INAP Serie PRAXIS N° 42. México, D.F. 1981.

rial con el fin de formular y llevar a cabo: "un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública". El plan contemplaba la supresión de servicios no indispensables, el mejoramiento del rendimiento del personal, la agilización de los trámites con el menor costo para el erario para un mejor aprovechamiento de los fondos públicos. (25)

Quizá uno de los aspectos más negativos de esta Ley de 1941 lo haya sido la ampliación general de la categoría de "trabajadores de confianza". Los subjefes, subdirectores y otros empleados se encontraron de repente con la novedad de que se hallaban fuera del grupo de los trabajadores de base y por tanto desamparados de muchos de sus derechos.

### 3.1.3. La Adición del Apartado B al Artículo 123 y la LFTSE

Todo este proceso político culminó con la adición al artículo 123 de la Constitución, de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. La referida adición fué publicada en el Diario Oficial correspondiente al 5 de Diciembre de 1960, promulgando posteriormente la nueva "Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado" (LFTSE), reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional (publicada en el D.O.F. del 28 de Diciembre

-----  
(25) Bases del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Secretaría de la Presidencia, segunda edición México 1973 pág. 24

de 1963). En esta nueva Ley se mantiene la distinción entre trabajadores de confianza y de base contenida en el anterior Estatuto. Al respecto se hace en la Ley una larga enumeración de los considerados como de confianza, que no gozan del derecho de inamovilidad concedido a los trabajadores de base, quedando excluidos expresamente del régimen de la Ley citada.

A grandes rasgos, el Estatuto contiene:

- a) La definición del trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las lista de raya de los trabajadores temporales".
- b) Establece nuevamente la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza.
- c) Enumera en su articulado los requisitos que deben llenar los nombramientos de los trabajadores al servicio del Estado, fijando la duración máxima de las jornadas, regulando el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical, el derecho de huelga, etc.
- d) Modifica en relación con el Estatuto anterior las juntas de arbitraje para la resolución de conflictos laborales, quedando ahora únicamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad competente para dirimir las controversias que surjan entre el Estado y sus trabajadores.

La Reforma y adición del referido apartado "B" del artículo

123 constitucional, aún cuando estuvo notoriamente influida por el derecho laboral ordinario y regulando muchas materias que en nuestra opinión corresponderían a la ley, nos marca la culminación de la etapa que hemos venido estudiando.

### 3.2. Los Intentos de Reforma a Partir de la Década de los

60

A partir de esta etapa se indicó señaladamente el hecho de que muchas veces las acciones de los Gobiernos se frustraban por la incapacidad o por el dolo de quienes están encargados de su ejecución. Se empezó entonces a considerar a la administración del personal al servicio del Estado mexicano como fundamental para llevar a cabo acciones tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores, así como su desempeño honesto y eficiente, como sujetos y objetos de la actividad Gubernamental.

En esta línea fué creada el 9 de Abril de 1965 en la hoy extinta Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública (CAP), que tuvo como primer objetivo iniciar el proceso sistemático de estudios y revisión de la organización y funcionamiento de nuestra Administración Pública Federal. La CAP se dedicó en los primeros años de su existencia a realizar un diagnóstico global sobre el estado de la Administración, del que se derivaron recomendaciones tanto para los Secretarios de Estado como para los Jefes de Departamento Administrativo, incluyendo además a los Directores de Organismos descentralizados y empresas de participación estatal y fideicomisos. (26) Del resultado

-----  
(26) La CAP estimaba ya entonces, que la reforma requería: a) decisiones de autoridad, b) apoyo técnico, c) mecanismos de participación para reformar y d) tiempo.

del análisis se derivó en el año 1967 un Informe que destacó la necesidad de depurar y actualizar urgentemente a la administración del personal público. En dicho Informe se destacan los siguientes puntos: (27)

- a) Carencia absoluta de una política general sobre la materia.
- b) Falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario al servicio del Estado.
- c) Ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos y la incongruencia e incompatibilidad de los sistemas y prácticas para impedir la persistencia de irregularidades.
- d) Completa indefinición de las atribuciones y funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal de las dependencias.
- e) La existencia de un inadecuado sistema de análisis de puestos y como consecuencia un Catálogo de empleos, también inadecuado, enunciativo y no descriptivo, que repercutía negativamente en el reclutamiento, selección, promoción y evaluación de desempeño y capacitación que deben llevar a cabo las dependencias.

-----

(27) Informe Sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México D.F. 1977. pág. 15

- f) Carencia de tabulador de sueldos que sobre bases técnicas asigne las remuneraciones de acuerdo con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.
- g) Compleja e inoperante estructura de remuneraciones, que propiciaba irregularidades en la política salarial.
- h) Sistemas escalafonarios deficientes que desvirtuaban el espíritu de la ley.
- i) Heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo.

En ese mismo año la Comisión de Administración Pública (CAP) señaló que las disposiciones legales otorgaban ciertamente garantías a los trabajadores al servicio del Estado Mexicano, pero subrayó la inexistencia de un mecanismo normativo justo que se encargará de regular los principios y los lineamientos de una función pública moderna, conforme o bajo la cual se pudieran aplicar programas renovadores. Sobre el particular determinó fundamental para la buena marcha de la Administración, definir con claridad y modificar en su caso los objetivos del Servicio Civil de Carrera, con el fin de dar entrada a una política congruente que respondiera a los requerimientos de la burocracia, tendiente a abarcar los diferentes aspectos de la relación con los trabajadores del Estado, con el interés de dar unidad a la actitud del Gobierno frente a sus servidores.

En ese mismo sentido del análisis y las recomendaciones formuladas por la CAP, surgieron entre otras importantes aportaciones, las "Bases para el Programa de Reforma

De tal que en los inicios de la década de los 70 ya como Presidente de México Luis ECHEVERRIA, cobra fuerza la idea de que más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actitudes, lo que propició una amplia base de participación tanto por parte de los funcionarios públicos como de los sectores organizados de la sociedad. El hecho originó la convocatoria del Presidente ECHEVERRIA a una reunión ministerial sobre Reforma Administrativa, cuyo resultado lo significaron la promulgación de los Acuerdos presidenciales del 28 de Enero y del 11 de Marzo de 1971, que vinieron a fijar las bases operativas del programa de reforma administrativa del ejecutivo federal teniendo como marco de referencia de la misma, la existencia de vastas y complejas tareas encomendadas al Estado, que contaba ya desde entonces con un complejo conjunto de órganos estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

Dentro de las acciones contenidas en las bases operativas aludidas, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 1º de Febrero de 1971, y la Dirección General Coordinadora de Programación Económica y Social. La primera de ellas que sustituyó a la CAP, procedió a elaborar un marco global de referencia con fundamento en los diagnósti-

---

(28) Bases para el Programa de Reforma Administrativa cit...

cos e investigaciones elaboradas hasta esa fecha, vinculándose al propio tiempo con el resto de las dependencias, con el propósito de propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación. Como resultado de estos diagnósticos se coincidió en la necesidad de contar con un órgano normativo central encargado de la administración del personal público que diera unidad y congruencia a las acciones del ejecutivo federal en la materia. (29)

De acuerdo con ello se procedió a investigar el análisis de la estructura tanto a nivel macro como microadministrativo del aparato burocrático del Estado, lo que permitió la formulación de un nuevo diagnóstico basado en el Informe del CAP de 1967. El diagnóstico mostró los campos en los que había avance, y aquéllos en los que aún se requerían cambios fundamentales. Se perseguía con ello que "los trabajadores al servicio del Estado desempeñaran sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupara por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclamaba el desarrollo de la Reforma. (30)

---

(29) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1979.

(30) CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución (1971-1979) Editorial Porrúa S.A. México 1980 Pág. 50.



En consecuencia, en las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976" se convino agrupar las acciones en once programas de tipo macroadministrativo, correspondiendo el VII a la "Reestructuración del sistema de Administración de Recursos Humanos del sector Público". En dicho programa se intentó "resolver de manera integral la problemática de la Administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público mediante sistemas de planeación, empleo, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones". (31)

Dentro de este programa y con el fin de impulsar el cambio de actitudes y mejoramiento de aptitudes de los recursos humanos al servicio del Estado, se constituyó en Diciembre de 1972 la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (CRHGF), como un "mecanismo asesor en la fijación de las políticas en torno a la Administración de Personal, que procurara el aumento de la eficiencia en el Servicio y el funcionamiento de las dependencias de Entidades Públicas" (32)

La CRHGF quedó encargada de mejorar la orientación de los sistemas de Administración de Personal, de procurar el aumento de la eficiencia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los

-----  
(31) Idem Pág. 52

(32) Proyecto para la instauración del servicio Civil o de carrera administrativa en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1984. Pág. 19

servidores públicos. Dicha Comisión quedó integrada por representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito público, Trabajo y previsión social y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

En forma paralela a la creación de la CRHGF se establecieron "los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación", (COTECURH) y el grupo de Oficiales mayores, con objeto de tratar de garantizar la congruencia, viabilidad, concentración de las acciones de la Administración y desarrollo del personal público federal. (33) En el período comprendido entre 1971 y 1976 se destacaron importantes acciones encaminadas a mejorar la gestión del personal público. Mediante dos Acuerdos presidenciales de 25 de Junio de 1971 y 13 de Marzo de 1976 se ordenaba por una parte promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado y por la otra establecer una condición adecuada entre las dependencias del ejecutivo y el ISSSTE para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.

Otro acuerdo presidencial de 27 de Diciembre de 1972, estableció la semana laboral de cinco días, con el propósito de lograr un mejor rendimiento de los trabajadores. En 1974 la CRHGF en cumplimiento de un Acuerdo presidencial realiza el CENSO DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL (34). En 1975 se adiciona a la LFTSE

-----  
(33) Reestructuración del Sistema General de administración de Personal del Gobierno Federal, op. cit. pág. 19

(34) Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. (Administración Central) ed. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. México, D.F. 1975.

el artículo 42 bis que establece el derecho a un aguinaldo anual, también se adiciona en ese año el último párrafo del artículo 35, con el objeto de facultar a la CRHGF para realizar escuchando a la FSTSE los estudios técnicos para la fijación de sobresueldos según las zonas en que éstos deban regir. Finalmente en 1976, se dispone que la CRHGF coadyuve permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

Al inicio del anterior Gobierno (1976-1982), el Presidente LOPEZ PORTILLO dispone incrementar el esfuerzo participativo para romper el círculo vicioso existente, caracterizado por una parte, por la baja productividad de la fuerza de trabajo y por la otra en la insatisfacción, frustración y falta de identificación individual de los trabajadores con los propósitos institucionales.

La acción más notoria del Gobierno anterior lo constituyó el PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL 1976-1982, que fijó como tercer objetivo el "establecimiento de un sistema de Administración y Desarrollo de Personal que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal".

De tal que a partir de 1977 los funcionarios responsables de la materia, con base en estudios y recomendaciones anteriores, formularon un diagnóstico, 33 recomendaciones básicas y un programa general, que precisó a su vez los subprogramas y subsistemas que integraron el Sistema

General de la siguiente manera:(35)

SUBPROGRAMAS BASICOS

SUBSISTEMAS

I. SISTEMA ESCALAFONARIO

- Empleo.
- Remuneraciones.

II. CAPACITACION

- Capacitación y Desarrollo.
- Motivación.

III. RELACIONES JURIDICO-LABORALES

- Relaciones Jurídico-laborales.
- Prestaciones y Servicios.

IV. PLANEACION Y ORGANIZACION

- Planificación y Organización.
- Información.
- Evaluación.

Esta etapa de formulación de estudios y diagnóstico concluyó en Mayo de 1979 con la presentación al Presidente de la República del PROGRAMA GENFRAL Y LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION Y DESARROLLO

-----  
(35) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo, "El Régimen Jurídico..." óp. cit. Pág. 25

DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO (36).

Anteriormente en virtud de la transformación Administrativa Gubernamental que introdujo la promulgación de la LOAPF, había resultado necesario realizar reasignaciones de múltiples dependencias, que implicaron a su vez la reubicación del personal. Esta tarea se llevó a cabo mediante la expedición de dos Acuerdos Presidenciales de 28 de Enero de 1977 y 14 de Febrero de 1978, que establecieron las bases para realizar los movimientos del personal, y el mecanismo de reubicación y reasignación destinado a aprovechar en forma eficaz las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos.

En los términos de dicho programa la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) asumió compromisos concretos para normar y coordinar las acciones globalizadoras, encontrando no obstante al revisar su estructura interna que carecía de un mecanismo coordinador que permitiera dar congruencia y unidad al ejercicio de sus atribuciones globales en materia de administración de personal, ignorando sin embargo que dichas funciones las venía ya ejerciendo la CGEA de la Presidencia de la República.

Pese a ello, se dispuso la creación dentro de la Subsecretaría de Presupuesto de la "Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal" entidad

- 
- (36) Tanto los estudios como el diagnóstico comentados, pueden verse en el Documento RECOMENDACIONES PARA LA REESTRUCTURACION DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, D.F. Mayo de 1979.

encargada de proponer las normas y los criterios acordes con los principios orientadores de la actividad de SPP dentro del ámbito de competencias de la Función Pública Mexicana. Ello supuso a efectos de consolidar la estrategia, la necesidad de llevar al cabo ajustes a la base jurídica de la materia. Con tal fin se elaboraron las correspondientes reformas a la LOAPF fortaleciéndose las unidades administrativas encargadas de la función de personal. Tras las Reformas se apoyó la consolidación y el funcionamiento tanto de la CRHGF, grupo de Oficiales Mayores como del Comité Técnico consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal (COTECUADP). De igual forma se promovió la constitución de Comités Técnicos Consultivos Sectoriales, para facilitar la aplicación de las medidas de reforma.

Ya desde su I informe de Gobierno (37) el Presidente LOPEZ PORTILLO señalaba que: "Para aproximarnos a un justo servicio civil de carrera se estaba avanzando en el establecimiento de un sistema intercomunicado de escalafones" (38). Posteriormente en su II Informe precisó que la integración de los nuevos escalafones, demanda reiterada de los trabajadores a través de su representación sindical "... serviría como eje para reestructurar el Sistema General de Administración y Desarrollo del personal del Gobierno Federal..."

-----  
(37) LOPEZ PORTILLO, José. Primer Informe de Gobierno. Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F. 1977

(38) Ver para un análisis detallado: "El Servicio Civil de Carrera: La Modernización Administrativa en marcha". En Revista Planeación Democrática N° 16 Julio 1984 SPP México, D.F.

Por lo que los esfuerzos primordiales de SPP se centraron en el bienio 1980-1981 con el establecimiento de escalafones funcionales e intercomunicados, así como la implantación de sus instrumentos básicos: los Catálogos de puestos y el Tabulador de sueldos. (39)

Al respecto, si bien es cierto que con este esfuerzo se pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, propiciando el establecimiento de mecanismos eficientes de reclutamiento, selección e inducción de personal, fundamentando técnicamente la política salarial del Estado, basada en remuneraciones uniformes en los casos de funciones y responsabilidades iguales, olvidó por completo la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado: la implantación del servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa, basado en el ingreso por oposición a la administración, que rechazara por completo al actual "spoils system" o sistema de despojo que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político del momento o a

-----

(39) Ver para un estudio al respecto: "Instrumentos básicos de la administración de sueldos y salarios en el Gobierno federal". Págs. 11 a 14. En la "Administración de sueldos y salarios en el Gobierno Federal: nuevo enfoque". SPP. Subsecretaría de Presupuesto. Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal. México, D.F. 1983.

la militancia partidista. (40).

Ante esta situación presente en todos nuestros cambios sexenales, caracterizada por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el ejecutivo retomó la idea de establecer mecanismos de reubicación interna y de reasignación institucional, cuya instrumentación se encomendó a las Oficialías mayores en lo interno de cada dependencia. Aunque en principio resultó una medida útil para regularizar la situación funcionarial, pronto probó su endeblebilidad como medida aislada dentro de los programas de reforma.

De la misma manera son de destacarse otra clase de acciones que aunque fuera del marco de la investigación, resultaron importantes e innovadoras para nuestro sistema, como lo significaron: la revisión de la estructura salarial vigente, los sobresueldos, el establecimiento de la prima por años de servicios, la descentralización del pago de remuneraciones y la liberación de las partidas presupuestarias para el pago de servicios personales.

No obstante, al término de nuestra última administración no fué posible complementar las acciones emprendidas, por lo que sobrevive la carencia de una política que permita llevar adelante una acción congruente y coordinada que optimice la Administración de Personal y unifique la actitud del

-----

(40) Sobre nuestro sistema pueden consultarse los datos y cifras que sobre el particular se encuentran contenidos en: "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". Margarita CHAVEZ ALCAZAR. México, D.F. 1985. Pág. 106



Estado frente a sus servidores, que favorezca el logro de los objetivos que en materia de función pública establece nuestra Carta Magna.

El actual Gobierno 1982-1988 inició sus acciones con la creación de un nuevo órgano la: Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de SPP, cuyas acciones bien pueden ser consideradas como el intento más serio para la instauración del Servicio Civil de Carrera.

En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, el Presidente DE LA MADRID, había señalado que "la riqueza principal del país es el recurso humano... y nuestros principios y valores fundamentales nos fijan la tarea por realizar creando las condiciones materiales, culturales, sociales y políticas para la plena realización del hombre. (41).

En cuanto al Servicio Civil se refiere el titular del Poder Ejecutivo señaló que: "debemos dar también prioridad... al establecimiento de un adecuado Servicio Civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación". (42)

-----  
(41) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Talleres gráficos de la Nación Pág. 11

(42) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Modernización de la Administración Pública. Consulta popular IEPES, 1982. Talleres gráficos de la Nación, México pág. 8.

Dentro de este contexto se contempló la formulación de un plan, que al mismo tiempo que capacitara, desarrollara y diera seguridad a los servidores públicos, permitiera su mejor aprovechamiento por parte del Estado para el logro de los objetivos institucionales.

Con base en las fracasadas experiencias anteriores el Gobierno del Presidente DE LA MADRID llevó a cabo una ordenación con cierto matiz militar, sustituyendo en primer lugar el antiguo Catálogo de Puestos que regía la estructura burocrática, texto eminentemente presupuestal que mediante una clave estipulaba el monto de los ingresos para tal o cual categoría, pero que resultaba sumamente flexible en la definición de los puestos, y más aún en los requisitos indispensables para ocuparlos. Adicionalmente el único criterio de ascenso que contemplaba el Catálogo era la antigüedad, pero no fijaba plazos ni procedimientos para alcanzar el puesto inmediato, como no fuera la buena voluntad del superior jerárquico.

En la actualidad el "Catálogo general de Puestos del Gobierno Federal" consta de 1.600 cédulas agrupadas en unas 110 ramas o carreras, que definen perfectamente las características de cada empleo, señalando el documento las funciones que debe desempeñar el titular y los requisitos indispensables para aspirar al cargo.

Sin embargo, de un primer análisis se puede decir que la política de la actual administración referente a la materia, no resulta integralmente completa, dado que en primer lugar, el citado "sistema escalafonario funcional e intercomunicado", tan solo tiene la singularidad de definir todos los puestos de trabajo del Gobierno Federal hasta el nivel de Director General, estableciendo requisitos indispensables para ocuparlos, pero olvidando el sistema para acceder a ellos, siendo además un instrumento

terriblemente complejo y técnico. Los dos criterios fundamentales prevalecientes en nuestro sistema, no suficientes a nuestro parecer, resultan en todos los casos la escolaridad y la experiencia.

Asimismo, a partir del presente Gobierno se reestructuran algunos de los órganos con competencia en la materia, la Dirección General de Administración de Personal, se convierte en la del Servicio Civil (dependiente de la ya citada Coordinación general de Modernización de la Administración Pública Federal) a la que el Reglamento interior de SPP, dentro del marco de la LOAPF, le confiere ahora las atribuciones y responsabilidades de la función pública.

Adicionalmente con el propósito de coordinar los esfuerzos institucionales es instaurada el 25 de Junio de 1983 la "COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL" (CISC). Este órgano creado para planear, normar y sistematizar la función pública se constituyó como un foro de primer nivel, en el que se propiciarían los intercambios de experiencias institucionales, captándose las inquietudes de la base trabajadora.

En el acto de instalación de dicha Comisión el propio Secretario de Programación y Presupuesto señalaba que: "Con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la Administración Pública y a la Nación" y añadía: "El Servicio Civil mantendrá la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo hará posible que los ascensos en la Administración Pública Federal obedezcan a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal", y agregaba finalmente: "La seguridad y la permanencia en el empleo y la igualdad de oportunidades

serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del Gobierno". (43)

No obstante, todas estas ideas se frustraron en Julio de 1985 en acatamiento de una orden presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto público corriente del sector público, mediante la reducción de estructuras, (44). con lo que el intento de reforma pasó prácticamente a un segundo plano, suprimiéndose las unidades de modernización de la Administración Pública Federal, y la Subsecretaría de control presupuestal y Contabilidad, hasta ese momento órganos importantes de la "estructura hacia la reforma". Las funciones de esta última dependencia fueron absorbidas por la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo de SPP, quedando bajo su adscripción la Dirección General del Servicio Civil aunque sin especificarse la futura labor de la misma sobre la materia.

-----

(43) SALINAS DE GORTARI, Carlos: "Surge el servicio civil de carrera" Rev. "Los sindicatos de las F.S.T.S.E. México, D.F. Julio de 1983 pág. 8.

(44) La orden presidencial abarcaba incluso el cese masivo de funcionarios, así como la desaparición o fusión de numerosas entidades con rango de Subsecretarías de Estado, al igual que la cancelación de las llamadas Coordinaciones generales y el ajuste de las remuneraciones del resto del personal. Ver (D.O.F. 29 de julio 1985) Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 24 p.p.

En su IV Informe de Gobierno (45) El Presidente DE LA MADRID expresó que "Se mantiene y continuará con firmeza, el empeño por elevar el nivel ético y profesional de los servidores públicos... Progresivamente se arraiga la idea de que quiénes sirven a la sociedad en esta delicada función han de satisfacer rigurosas condiciones de capacidad y probidad. Los nuevos nombramientos de agente del Ministerio Público Federal se obtienen por oposición y tienen vigencia de un año, que constituye el período de prueba para resolver, valorando resultados, sobre la permanencia en el servicio. Este sistema, que por vez primera se aplica en el país, fué elevado al rango de Ley durante el último período de sesiones del Congreso de la Unión".

De todo lo anterior se desprende que en términos generales los intentos de reforma a partir de la década de los 60 se han encontrado con obstáculos de diversos factores. Dichos obstáculos se pueden reflejar en dos tipos de problemas, por una parte aquellos de carácter estructural y por la otra los derivados de resistencias de actitudes o aptitudes humanas inadecuadas (46). Dentro de los primeros se destacan:

- a) La falta de un programa formal de desarrollo nacional.
- b) La carencia de un mecanismo de coordinación entre las reformas individuales.

-----

(45) IV Informe de Gobierno. Miguel DE LA MADRID HURTADO. Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F. 1986.

(46) Según CARRILLO CASTRO, op. cit. pág. 59

- c) La notoria desigualdad preexistente entre las dependencias.
- d) El aumento creciente de órganos y la duplicidad de responsabilidades.
- e) La insuficiencia de recursos financieros que requieren las tareas de reforma.
- f) La excesiva centralización en los mecanismos de decisión.

Entre las principales resistencias humanas se pueden citar:

- a) La incertidumbre y desinformación respecto a los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia de la reforma.
- b) La subsistencia de un estilo de dirección predominantemente paternalista o personalista.
- c) El excesivo congestionamiento en los altos niveles de la Administración, que impide que los altos funcionarios dispongan de tiempo suficiente para hacerse cargo de los problemas de la reforma.
- d) Como consecuencia de lo anterior, se generan "actitudes no participativas" de los altos cargos, quienes tienden a delegar responsabilidades en niveles inferiores, lo que origina indiferencia hacia los esfuerzos reformadores.
- e) Dichas "actitudes no participativas" ocasionan la persistencia de expectativas negativas tradicionales que solo refuerzan la inercia propia del sistema.

f) Finalmente, tenemos la existencia de intereses creados que siempre oponen resistencia a las reformas, ya que éstas afectan los privilegios e intereses de determinadas personas o grupos.

Hasta la fecha como hemos descrito, el Gobierno Federal ha venido desarrollando una serie de intentos y esfuerzos coordinados tendientes a racionalizar y mejorar la Administración del personal al servicio del Estado, ya que resulta evidente su problemática y complejidad, que repercute negativamente en el logro óptimo de los objetivos y metas de nuestro Estado. Estos intentos como se ha señalado se han visto obstaculizados por una serie de factores y circunstancias específicas, producto de todo un proceso de reestructuración y adaptación de políticas de administración de personal, así como por las particularidades propias de la burocracia mexicana.

En ese sentido el actual régimen ha empezado por reconocer la importancia que tiene el desarrollo de los servidores públicos, sentando las bases para la implantación del Sistema del servicio civil de carrera, aunque de hecho parezca indispuerto para dar el gran salto hacia la reforma global de nuestra función pública. En realidad, el gobierno se enfrenta hoy con la burocracia, quizá el único sector del sistema político que ha crecido sistemáticamente en los últimos años, adquiriendo un poder cada vez mayor y una capacidad de gestión sobre la sociedad también cada día más amplia.

Esta considerable burocracia posee características que no debemos descuidar. La primera es que está constituida mayoritariamente por personas provenientes de los sectores medios, que tienen poca relación con los grupos económicos dominantes de la sociedad, y que no son en su mayor parte de una significativa extracción popular.

Estos miembros de los sectores medios hacen su fortuna dentro del Estado, por tanto lo ven como centro de su propia movilidad social y el escenario que a ellos les interesa privilegiar o desarrollar. Y esto a nuestro parecer no debe continuar así. Por tanto el objetivo del servicio civil debe tener como meta el reconocimiento de la capacidad y aptitud del individuo a través del mérito y la idoneidad, no de los favores dispensados al superior jerárquico.

La segunda, el hecho de que la burocracia mexicana funciona como un mecanismo de circulación de las élites gobernantes. Cada sexenio trae consigo un cambio sustancial de funcionarios, la inexistencia del servicio civil permite que cada seis años cambien las cúpulas y los cuadros intermedios, lo cual supone por sí una amplia zona de ineficiencia, voluntarismo, dispendio y un enorme desperdicio de recursos humanos, aunque también hay que reconocerlo aire fresco y movilidad política.

En tercer lugar, la burocracia constituye un escenario de la discrecionalidad patrimonial, una ocasión de enriquecimiento personal y de transferencia neta de recursos públicos a manos privadas, transferencia que puede convertir a políticos en empresarios o simplemente en gente rica, gente que sale de la actividad pública para alimentar la actividad privada.

En suma, resulta urgente la conformación de un nuevo sistema de función pública, dotado de mecanismos que aseguren su vinculación e implantación. En este punto, es de vital importancia que la actividad de la planeación adquiera singularidad para el diseño de los objetivos, metas y estrategias, que permitan la integración dialéctica de las diferentes etapas, en un modelo susceptible de aplicarse en el ámbito de la administración del personal público



mexicano.

Es por ello que tomamos como referencia las características y experiencias mas sobresalientes de algunos países desarrollados, lo que nos permitirá impulsar nuestras propuestas de reforma propias en nuestro país, ello sin olvidar considerar nuestras condiciones económicas, políticas, sociales y culturales prevalecientes, aprovechando aciertos y desechando errores.

Por último, un cuarto aspecto que debemos considerar: la burocracia ha sido tradicionalmente un escenario básico de lucha política entre distintos grupos e intereses de la sociedad, representando en ese sentido una posibilidad de juego democrático entre tendencias divergentes y a veces contradictorias dentro del aparato. La guerrilla burocrática es, por poco que se halla revisado uno de los elementos de mayor fuerza en el ordenamiento de la lucha política en México. (47)

Se pretende en el estudio aspirar a que esta casa ambicionada y aborrecida con la que se asemeja hoy la burocracia mexicana, pueda cuantificar y describir esas tendencias, procurando una sociología política que pueda otorgarnos un nuevo rostro a nuestra Administración Pública, un rostro que será probablemente equidistante del lugar común que la quiere inexistente o arcaica y librnos

-----

(47) Sobre el tema pueden consultarse José R. CASTELAZO, Nuestra Clase Gobernante, Futura Ediciones, S.A. México D.F. 1984, RODERIC AI CAMP Los Líderes Políticos de México, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1985, y del mismo autor: La Formación de un Gobernante, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1981.

de una vez por todas del espejo negro que la refleja actualmente corrupta e irresponsable. Para lograr esto, pensamos que no es suficiente el modificar algunos de los ordenamientos legales de la materia, ni siquiera el anunciar pomposamente un nuevo conjunto de disposiciones que regulen las relaciones de los servidores públicos, para ello es preciso en principio, un cambio de actitudes.

Por ello, siguiendo a PICHARDO PAGAZA (48) señalamos que "... quizá el cambio más importante en materia de organización del trabajo debería constituirlo un cambio de actitud respecto de la adaptación y uso de las modernas técnicas de administración y organización, así como la creación del ánimo y disposición favorables a la idea de que los cambios de sistemas y procedimientos y el uso de técnicas modernas es indispensable para llevar a cabo con éxito el programa de reforma..."

La culminación más vigente a este cúmulo de experiencias y esfuerzos. lo significaría a partir de ahora el hecho de contar con la voluntad y la decisión política para una reforma profunda, lo que nos permitiría la eficiente prestación de la función pública mediante la correcta administración de personal, que respete plenamente los derechos de los trabajadores. En realidad no bastan órganos de reforma, es necesaria también la autoridad del Presidente de la

-----

(48) Reflexiones sobre el propósito y el método de la Reforma Administrativa. Revista Comercio Exterior. Tomo XVI, Pág. 323, Noviembre de 1966, México, D.F.

República. (49)

En suma, la historia de la Administración pública mexicana nos muestra como desde 1821 han existido intentos para reformarla, adaptándola a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales y a las demandas de la sociedad. En realidad, los esfuerzos de reforma han resultado siempre aislados, carentes de una relación de continuidad, no respondiendo en su mayoría a un plan integral, bien porque no contaron con el apoyo político y técnico o bien con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubiesen requerido para su eficaz implantación.

Así las cosas, resulta muy difícil valorar de manera positiva, los escasos logros y realizaciones que se van haciendo. Por ello si quisieramos resumir en unas notas los anteriores juicios, lo mejor será afirmar -con honesta dureza- y firme ilusión de que pronto se enderezarán los caminos.

-----

(49) Como Reformar la Administración Pública. (Visita al Presidente de la República) Cuadernos INAP. Serie PRAXIS Nº 10 Intervención del DR. Allan BREWER CARIAS. Pág. 18 México, D.F. 1978