

IMPLANTACIÓN DE CARRERA PARA LOS FUNCIONARIOS DE LA EMPRESA PÚBLICA

(Profesionalismo gerencial y administrativo en la empresa pública)

SUMARIO: 1. Ubicación del problema y de su magnitud; 2. La pluralidad de regímenes y la imposibilidad de un sistema único que regule el problema; 3. Ausencia de un sistema de designación y ascenso de funcionarios en el sector central y el poder judicial; 4. Bases mínimas para el establecimiento de funcionarios de carrera en la empresa pública; a) Los conceptos de empleado de "planta" o "base"; empleado de "confianza" y "funcionario"; b) Designación y ascenso de los empleados de "base", de "confianza" y de los "funcionarios"; c) La institucionalidad de las designaciones y de los ascensos a todos los niveles; i) Concursos y oposiciones; ii) Permanencia en los puestos o inamovilidad; iii) Otras garantías de desempeño autónomo y legal de los cargos y puestos; 5. "Feudalismo" y "democracia" empresarial; a) El institucionalismo como tendencia democrática de las empresas tanto públicas como privadas; b) La participación de los trabajadores, de los consumidores, y del público en general en la gestión y administración de las empresas.

1. UBICACIÓN DEL PROBLEMA Y DE SU MAGNITUD

Debe entenderse como Carrera Institucional de los funcionarios en general, la existencia de un sistema de designación y de ascenso que permita la permanencia en los puestos y el desempeño autónomo y legal de los mismos; además, para que integralmente exista la carrera, el funcionario debe estar rodeado de una serie de garantías económicas y sociales.

En términos generales puede afirmarse que en México no ha existido hasta ahora tal carrera y por lo tanto la designación y ascenso de los funcionarios más importantes de las empresas públicas, ha venido obedeciendo a criterios subjetivos, a compromisos políticos y a identificaciones de intereses y de tendencias entre los designados y el funcionario principal o cabeza de la empresa respectiva.

La magnitud del problema y sus consecuencias negativas de toda índole, pero primordialmente económicas para el país, son enormes, a grado tal que puede sostenerse sin temor a equivocación que en muchos casos representa una de las causas principales de la desorganización, el fracaso y la ruina de muchas de esas empresas y origina indudablemente uno de los gastos so-

ciales más absurdos e inútiles que debe enfrentar el Estado Moderno a costa de la colectividad contribuyente.

No sólo es importante para acentuar este desquiciamiento el fin de sexenio del Ejecutivo Federal que por sí mismo implica ya el cambio brusco y violento de una gran cantidad de funcionarios de primer nivel de las empresas públicas, sino que, ha habido casos verdaderamente absurdos, sobre todo en el sexenio pasado, en que hasta cinco directores pasaron durante seis años por la Dirección General de una empresa estatal de primer orden, motivando dichos cambios el desplazamiento con indemnización, y la contratación subsecuente de docenas de personas en cada ocasión, entre subdirectores, gerentes de área, jefes de departamento, amén de asesores, secretarios privados y particulares, choferes y otro personal de "confianza".

La gravedad del daño no radica sólo en ese despilfarro de recursos y de experiencia sino en la poca seriedad y en la nula continuidad que a actividades tan importantes como las desarrolladas por muchas de estas entidades, se da con toda esta falta de institucionalismo. Ningún plan ni proyecto puede lograrse cabalmente ni siquiera a corto plazo, y a los plazos medio y largo, es obvio que no se logrará ningún resultado positivo.

Además, cuando los nuevos funcionarios van ya adquiriendo experiencia y capacidad en el desempeño de sus delicadas tareas, se ven absurdamente desplazados a otras actividades o bien a ". . . vivir en el error" como dijera un célebre político mexicano, o sea a vivir fuera del presupuesto, en la inteligencia de que habría que aclarar en un nuevo sentido de dicha expresión, que el error principal en un gran número de casos no es del despedido o del desplazado sino el terrible error de la propia administración pública que desplaza injustificada e inexplicablemente a muchos elementos humanos útiles y experimentados por la sola circunstancia de que los nuevos cabezas de las empresas desean formar sus "propios equipos", en múltiples ocasiones por personas inexpertas e incondicionales a sus nuevos jefes y no precisamente a los intereses institucionales del Estado y de las empresas públicas.

2. LA PLURALIDAD DE RÉGIMENES Y LA IMPOSIBILIDAD DE UN SISTEMA ÚNICO QUE REGULE EL PROBLEMA

El número creciente de las entidades paraestatales, así como la multitud de fórmulas jurídicas que se han empleado para darles vida (sociedades mercantiles, fideicomisos, comisiones, organismos desconcentrados, patronatos, institutos, fondos, patrimonios, fundaciones, etcétera.) harían prácticamente imposible la creación de un sistema único que pudiera regular eficazmente en todos los ámbitos el problema de falta de una Carrera Institucional en estas entidades. Siendo diferente la forma jurídica deberán también ser distintas

en su detalle las fórmulas de solución que se vayan pudiendo adoptar. Así, por ejemplo, es obvio que en un fideicomiso o en una empresa mercantil, los métodos a seguir no podrían ser iguales que en una comisión gubernamental o que en una entidad desconcentrada, por ello, la aspiración inicial debe quedar circunscrita al señalamiento de líneas generales que en su oportunidad vayan permitiendo el establecimiento de verdaderas carreras institucionales para los funcionarios de éste tipo de empresas.

3. AUSENCIA DE UN SISTEMA DE DESIGNACIÓN Y ASCENSO DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR CENTRAL Y EN EL PODER JUDICIAL

Desgraciadamente el marco de referencia que pudiera servir de reflejo inspirador para la adopción de una Carrera Institucional de los funcionarios de las empresas, no existe. Sin aludir, por razones evidentes al Poder Legislativo, ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Judicial existen establecidas institucionalmente las carreras del funcionario público. Es pertinente advertir que en las peores épocas de la dictadura franquista en España, continuaron vigentes sistemas institucionales de selección, designación y ascenso de los funcionarios en las ramas judicial y administrativa. Al no contar pues con ese marco de referencia, resulta aún más problemático el planteamiento serio y formal sobre la implantación de carrera para los funcionarios de las empresas públicas. Bien podría aducirse con sobrada razón que habría que empezar por el establecimiento de dichas directrices en el poder central del Estado y en la judicatura. Si bien ello pues, puede ser cierto, consideramos que de todas suertes puede ser útil en cierta medida cualquier intento que apunte ya la existencia del problema en la empresa pública y la necesidad de atacarlo cuanto antes.

4. BASES MÍNIMAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE FUNCIONARIOS DE CARRERA EN LA EMPRESA PÚBLICA

Como ya lo hemos apuntado más arriba, no es posible proponer un sistema único que regule el problema, en virtud de la pluralidad de regímenes jurídicos que adoptan las empresas públicas para su organización y funcionamiento. Por ello, lo único que nos es dable por ahora, es postular unas bases mínimas para el establecimiento de funcionarios de carrera en las empresas públicas. Con objeto de delinear algunos problemas comunes a los diversos servidores de las empresas, tendremos primeramente que tratar de deslindar los conceptos de empleado de planta o base, de empleado de confianza y, finalmente de funcionarios. Enseguida, pasaremos al examen de

los sistemas de selección, ascenso de dichos empleados y funcionarios para que, concluyamos en este punto con la necesidad de que a todos los niveles se trate de institucionalizar la designación sobre todo de los funcionarios de las empresas.

a) *Los conceptos de empleado de "planta" o "base", de "confianza" y de los "funcionarios"*

Desde luego, que la distinción fundamental entre el llamado empleado de planta o base y el empleado de confianza, radica en que el primero es generalmente sindicalizado y además tiene derecho permanente a conservar su planta o base, es decir un derecho al puesto o empleo que tiene; frente a este concepto que se ha utilizado mucho en el derecho del trabajo de nuestro país, existe contrapuesto el concepto de empleado de confianza, que no es sindicalizado y que, tampoco tiene en el mismo sentido un derecho, una base o planta del empleo. Porque la relación de trabajo o de prestación de servicios que da al patrón, esta basada precisamente en una situación de confianza del mismo patrón. Esta relación de confianza, de cuyo concepto con frecuencia se ha abusado demasiado, da al patrón en el derecho del trabajo tradicional, un derecho más fuerte a terminar la relación obrero-patronal, sin perjuicio de que, deba de todas suertes, indemnizar sobre todo en el derecho común del trabajo, al trabajador despedido porque se le ha perdido la confianza. En otras palabras, tal parece que el personal de confianza, aunque tenga derecho a ser indemnizado por despidos injustificados, a lo que no tiene derecho es a conservar el empleo o a tener una base o planta, puesto que el patrón, en cuanto le haya perdido la confianza o no desee seguirla teniendo, puede despedirlo o liquidarlo en cuanto así lo desee.

Cabe ahora reflexionar sobre la identificación que podría pensarse puede existir entre el funcionario y el empleado de confianza. En principio tal parecería que sobre todo en el derecho mercantil y en el derecho laboral tradicionales, todo funcionario de una empresa, es, en rigor, un empleado de confianza. En realidad, como las actividades y atribuciones que corresponden al funcionario de la empresa privada o particular, son muy cercanas a los aspectos de dirección gerencial y de administración de la misma empresa, siempre se ha considerado en un sentido tradicional que la propia empresa o los dueños de ésta, tienen siempre el derecho de terminar la relación de prestación de servicios o de trabajo que exista entre la propia empresa o la compañía o entidad propietaria de la misma, y el funcionario, asimilando completamente a éste al concepto tradicional del empleado de confianza.

Si nos propusiésemos sin más ni más, transplantar este concepto identificador del funcionario con el empleado de confianza, tal parecería que no habría ya nada que discutir respecto a una especie de derecho absoluto del

patrón o jefe, para despedir a los funcionarios que, se repite, hubieran quedado así asimilados al sistema de empleados de confianza. Sin embargo, nos parece que en lo que puede constituir el derecho empresarial público, habría que modificar ese concepto tradicional, porque sobre todo por la magnitud y por la importancia económica y social de las empresas, muchos de los funcionarios, sobre todo de carácter técnico de las grandes empresas (y algo similar debería de suceder con los funcionarios en el sentido propio, que son genuinamente gubernamentales) no podrían quedar plena ni definitivamente identificados con el concepto del funcionario de la empresa privada que no tiene un carácter público ni institucional de tal naturaleza como sí lo tiene indudablemente la empresa pública.

En tal virtud, el concepto que habría que usar de funcionario sobre todo para hablar de la carrera de los mismos, como un derecho a permanecer en el desempeño de dichos cargos, y a ser designados y ascendidos de conformidad con sistemas institucionales, sólo tendrá sentido sí se habla del funcionario de la empresa pública en otra nueva y distinta dimensión que es la que aquí pretendemos darle.

b) *Designación y ascenso de los empleados de "base", de "confianza" y de los "funcionarios"*

En rigor, no deberíamos de mencionar aquí lo relativo a los sistemas de designación de los empleados. Sólo nos interesa en forma primordial la designación y el ascenso de los funcionarios. Sin embargo pensamos que la designación de todos los servidores de la empresa pública debe ser motivo de un enfoque general, que no distinga en esencia los métodos que, en uno y otro caso, se adopten para realizar dichas designaciones y para hacer la promoción de los ascensos respectivos. En realidad se trata en todos los casos de aceptar a los mejores, a los más aptos, a los honorables, a los más leales y capaces, y entonces, ya sea que se trate de funcionarios o de empleados, el problema de su designación y de su ascenso, si es en función de su eficacia y de el buen servicio que presten a la empresa y a la comunidad, resulta pues identificado en sus fines últimos.

c) *La institucionalidad de las designaciones y de los ascensos de todos los niveles*

Uno de los aspectos fundamentales para que exista la carrera, como ya lo apuntamos anteriormente es que la selección, la designación y el ascenso de funcionarios y empleados, se haga con base a criterios objetivos e institucionales. De ahí que todo este sistema que propicie las carreras dentro de las empresas, implicará necesariamente los siguientes requisitos a que vamos a referirnos:

i) *Concursos y oposiciones.* En realidad, el sistema de seleccionar personal y también funcionarios a base de concursos y de oposiciones, es, con todos sus defectos y limitaciones, uno de los menos malos para seleccionar con acierto quienes deban de ocupar los cargos importantes de cualquier empresa y, desde luego también los cargos de funcionarios públicos. El concurso de oposición implica la necesidad de que sean varios, por un lado, los candidatos entre los cuales deba hacerse la designación respectiva, por una parte, y; por la otra también es necesario que la entidad que califique dicha oposición o concurso, tenga una integración colegiada. En otras palabras, si la pluralidad de candidatos se confronta con una pluralidad de jueces respecto a quienes sean los más aptos, tal parece que estas dos circunstancias propiciarán una mayor objetividad en la selección de los mejores candidatos. En otras palabras debe evitarse todo sistema que propicie que, ya sea el candidato, o ya sea el juez calificador, sean una sola persona, pues esto no da base, en primer lugar, de una comparación objetiva entre varios candidatos; y además, el organismo colegiado le permite una mayor agilidad y elasticidad en los criterios y en el cambio de impresiones para hacer la selección del candidato. Además, independientemente de las recomendaciones y de las presiones que suelen ser tan comunes en nuestra vida social, política y económica, de todas suertes, si los grupos son colegiados, es menos difícil que puedan resistir a esas presiones o recomendaciones. Además, si bien puede haber injusticias en la decisión de los concursos y oposiciones, como puede haber y de hecho hay todos los días injusticias en los fallos judiciales, aunque los tribunales sean colegiados, la verdad es que el hecho mismo de que exista un tribunal que juzgue, es ya de por sí menos malo, a que el juicio provenga de un individuo que además sujeta su decisión a veces a su mero capricho y no se ajusta a ningún procedimiento ni a ningunos requisitos. Por ello, el concurso o la oposición de candidatos para seleccionar a los mejores es, de todas suertes, un sistema que con todos sus defectos parece ser más fácilmente perfectible que una falta absoluta de sistema o que los criterios autoritarios en manos de un solo individuo.

ii) *Permanencia en los puestos o inamovilidad.* Otra característica que debe tener la carrera del funcionario es que éste, mientras no llegue a los primeros niveles, o sea mientras sea un funcionario técnico que ocupe jefaturas o gerencias, y mientras no sea el cargo principal de la empresa, y los cargos de segundo nivel, debe tener un derecho a permanecer en el puesto sobre todo si lo ha logrado a base de concursos y de oposiciones. Esto va a propiciar que el funcionario no sienta que debe su cargo a la gracia de algún jefe poderoso o a la influencia de un padrino que puede determinar su ingreso o ascenso. El hecho de que el funcionario sepa que su cargo lo debe a su propio mérito y a sus propios esfuerzos, lo tiene que convertir en una persona mucho más independiente de criterio y también mucho más

apegado a las reglas de buen funcionamiento de la empresa y a los principios jurídicos y morales que implican el correcto desempeño de dichas tareas.

iii) *Otras garantías de desempeño autónomo y legal de los cargos y puestos.* Finalmente el funcionario de empresa pública debe estar rodeado de otras garantías tanto económicas como sociales que le permitan el desempeño autónomo y legal de los cargos y puestos respectivos. Al hablar de desempeño autónomo ésto no debe de ninguna manera contrariar la jerarquía disciplinaria que el funcionario deba a los directores generales o gerente únicos de las grandes empresas estatales; muy por el contrario, simplemente ésto querrá decir que el jefe de la empresa, por muy poderosa que sea, no podrá hacerse obedecer por un funcionario de carrera, si su orden no está apogada a derecho o si no responde a los lineamientos o principios generales que deben regir la gestión de las empresas. Esto es indudable que restaría poder político e inclusive económico a los directores y jefes de las empresas pero, en el panorama actual que tenemos, tal parece que este extremo no sería precisamente negativo puesto que estamos en presencia de muchos casos de abuso del poder económico y político por parte de los directores de estas empresas que en muchas ocasiones no se ciñen a las reglas éticas y jurídicas que deben regir sus actividades.

5. "FEUDALISMO" Y "DEMOCRACIA" EMPRESARIAL

a) *El institucionalismo como tendencia democrática de las empresas tanto públicas como privadas*

En realidad hablar de una democracia empresarial es hacer referencia a una tendencia actual e innegable que hoy por hoy se da en todo el mundo, inclusive no en forma aislada, ni siquiera en los países de algún tipo de orientación ideológica. En efecto, la democratización de la empresa moderna es una tendencia que puede observarse tanto en los países capitalistas como en los países socialistas. El fenómeno de la cogestión obrera, como hemos tenido ya oportunidad de comentarlo en diverso trabajo, precisamente constituye una manifestación indudable de una democratización de la gestión empresarial. En rigor, la empresa moderna, ya sea privada, ya sea pública, pero mayormente ésta última debe ser una entidad democrática en la que el autoritarismo ciego no pueda tolerarse. En verdad si se encauza el funcionamiento de las empresas en una tendencia democrática y abierta, de cartas sobre la mesa, entonces es más fácilmente adaptable a este espíritu el profesionalismo de carreras de los funcionarios de las empresas. En verdad, dentro de esta concepción democrática de la empresa, en el momento en

que un nuevo director sea designado, porque así lo disponga el régimen jurídico respectivo, éste nuevo funcionario cabeza de la empresa, encontrará a funcionarios de carrera que han servido bajo el mando de diversos directores a través de muchos años. Con esta permanencia técnica e institucional, no hay derroches ni de recursos ni de experiencias. No estamos ni podemos ya estar en una época feudal empresarial en donde la empresa, ya sea pública o privada, se convierte en un coto cerrado del director de la empresa, por ser éste a la vez, dueño de ella o bien miembro de la familia o del grupo político que detenta el poder en esa rama de actividad. No es posible ya hoy en día, tolerar ese autoritarismo empresarial que solamente esgrima como razón de las decisiones la pura y sola fuerza política. Se repite pues que la tendencia democrática en la empresa nos tiene que llevar a una mayor institucionalización .

b) *La participación de los trabajadores, de los consumidores y del público en general en la gestión y administración de las empresas*

También es indudable que la participación de los trabajadores en la administración de las empresas a través del fenómeno de la cogestión, es un fenómeno que va imponiéndose en el mundo con mayor energía. Estamos concientes que nuestras leyes establecen al otorgar a los trabajadores el derecho de participación en las utilidades de las empresas, la limitante de que éstos no podrán participar en la gestión empresarial. No obstante esta taxativa legal, la verdad es que la tendencia de participación de los trabajadores en la gestión empresarial, es un signo más de esa democratización de la empresa a que ya estamos aludiendo, y dentro de los cauces institucionales esa participación en la gestión en un momento dado no va a limitarse a los solos trabajadores sino también a los consumidores y a la opinión pública o público en general, con lo que, también dentro de la corriente democratizadora de la empresa, se podrá lograr tarde o temprano y ojalá que sea más temprano que tarde, una institucionalización, una democratización de la empresa que venga entre otras cosas a asegurar que los funcionarios principales de la misma, sean personas que constituyan verdaderos funcionarios de carrera porque reúnan los requisitos y condiciones que ya hemos dejado apuntados, o sea los relativos a que sus designaciones y ascensos estén sujetos a sistemas institucionales y a que tengan derecho a permanecer en sus cargos y a desempeñarlos con autonomía y con lealtad, así como con plena legalidad.

Cipriano GÓMEZ LARA*

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.