

CAPÍTULO V: ESTRUCTURA DE LA FUNCION PUBLICA (SISTEMA DE CUERPOS VERSUS SISTEMA DE PUESTOS DE TRABAJO)	569
1. <i>Una Necesaria Reflexión Teórica. Los Sistemas de Estructuración de los Funcionarios Públicos</i>	571
1.1. El Sistema de Empleo	573
1.2. El Sistema de Carrera	577
2. <i>La Organización de la Burocracia Mexicana</i>	581
3. <i>La Permanencia de un Sistema Híbrido de Estructuración para los Funcionarios Públicos Mexicanos</i>	586
3.1. La Creación de Algunos Cuerpos Generales en la Administración Pública Federal Mexicana. (El Cuerpo Directivo y el Cuerpo de Auxiliares.)	592

CAPITULO V

ESTRUCTURA DE LA FUNCION PUBLICA. (SISTEMA DE CUERPOS VERSUS SISTEMA DE PUESTOS DE TRABAJO

1. UNA NECESARIA REFLEXION TEORICA: LOS SISTEMAS DE ESTRUCTURACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Sorprende en verdad, la falta en nuestro país de reflexión teórica sobre los sistemas de ordenación de la función pública. No solo es que falten los estudios clásicos sobre la materia, es que tampoco se encuentran monografías, artículos o simplemente comentarios sobre el sistema seguido en nuestra legislación. En estas condiciones por tanto, no es de extrañar la dificultad con que se encuentra cualquier persona a la hora de realizar una investigación sobre la materia. Nuestro caso en consecuencia, no es la excepción.

Dos son los sistemas fundamentales de estructuración: el de empleo y el de carrera. La adopción de uno o de otro depende básicamente como ha señalado GREGOIRE (1) del papel que realiza el Estado en la vida nacional, papel que en el sistema de carrera atribuye al empleado unas especiales características de "poder público" que lo distingue de cualquier profesional que desempeñe las mismas actividades en el sector privado.

En ese mismo sentido, es importante señalar que estos sistemas de estructuración se encuentran fuertemente condicionados por los orígenes históricos de cada Estado y por la ideología política que subyace en sus normas constitucionales o de organización. En efecto, es evidente

(1) GREGOIRE, Roger. "La Fonction Publique" cit, pág 24

que el peso de las tradiciones históricas tiene una gran importancia en el desarrollo de las organizaciones administrativas, de modo que cuanto mas larga es esa tradición más aumenta su importancia como factor condicionante.

Un condicionante más de igual o mayor importancia es el relativo a la ideología política imperante en cada Estado. Al respecto tan solo es preciso recordar las enormes diferencias de concepción y organización del servicio civil en países de democracia liberal y en países del bloque socialista. (Ver supra).

Ahora bien, siendo importantes en la elección de un sistema de estructuración el peso de la tradición histórica y la ideología política, no por ello se puede decir que un sistema de función pública está completamente determinado por estos dos elementos, sino que además hay que agregar a éstos una multiplicidad de factores de índole tanto económica y social, como cultural y jurídica que originan a su vez una serie de rasgos comunes y peculiaridades propias de cada Estado, que no es posible olvidar.

Otro aspecto muy importante para el diseño de la estructura de la función pública tiene su base o fundamento en la naturaleza de las normas jurídicas que rigen la relación entre el Estado y sus agentes.

Sobre el particular, existe un grupo de países -el más numeroso- cuyas funciones públicas se rigen por reglas propias del Derecho Administrativo, en tanto que en un segundo grupo de Estados, los agentes se rigen por las normas del Derecho del Trabajo. Algunos autores, como por

ejemplo PIQUEMAL (2) aluden a un tercer grupo cuyas funciones públicas se han ido organizando en base a criterios puramente pragmáticos, donde no ha habido necesidad de basar estas organizaciones en principios jurídicos claros y precisos. Tal es el caso de Gran Bretaña y de los Países Bajos, así como el de los Estados Unidos de América. Dicho lo anterior, es oportuno señalar que la mayoría de los países que se rigen por el Derecho Administrativo o Estatutario organizan sus funciones públicas con base en el sistema de carrera, en tanto que el resto lo hace en torno al sistema de empleo o de puestos de trabajo.

Seguidamente se describen las características más importantes de los dos sistemas de estructuración anteriormente aludidos, así como su incidencia en la provisión de puestos de trabajo, para a partir de ahí ponerlas en conexión con nuestra realidad actual, formulando en su caso propuestas de reforma.

1.1. El Sistema de Empleo

El sistema de empleo es el más simple de los sistemas de estructuración de los funcionarios. Se trata del sistema utilizado en cualquier gran organización empresarial y apenas si se distinguen diferencias según se utilice en una Administración o en otra. La idea clave sobre la que descansa este sistema de estructuración es la del puesto de trabajo, que se puede definir como la unidad estructural básica, integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una

(2) PIQUEMAL, Marcel. "Problématique Generale sur la Carrière et l'Emploi dans la Fonction Publique Contemporaine". R.F.A.P. Nº 25, pág. 43 y ss. París, 1983

persona (3). Cada puesto de trabajo se considera así como una unidad aislada e individualizada, por lo que la persona seleccionada sabe exactamente cuáles son las tareas y responsabilidades que asume debiendo corresponder su formación previa con la función o actividad de que se trate (4).

La esencia de este sistema consiste en el análisis y descripción de los diferentes puestos de trabajo que existen en una organización definiendo las tareas que implica cada uno, y consecuentemente, los requisitos personales y profesionales que debe reunir el agente que va a desempeñarlos. Normalmente una vez hecho este trabajo y a efectos de facilitar la selección del personal se procede a una clasificación de dichos puestos agrupándolos por categorías similares. Posteriormente se procede a seleccionar a los diferentes agentes con arreglo a técnicas variadas según el país de que se trate, nombrando funcionario para el puesto concreto al aspirante seleccionado. Dicho nombramiento no genera frente a la Administración más derechos que los de cualquier empleado del sector privado con su empleador. El aspirante seleccionado no se integra entonces en ninguna carrera especial. Es titular de un cierto puesto de trabajo y la

(3) ALFARO ALFARO, J. "Aspectos prácticos de la Clasificación de puestos de trabajo: Consideraciones generales" integrado en el Vol. Colectivo: "Clasificación de puestos de trabajo" S.G.T, Presidencia del Gobierno, BOE, 1965, pág. 144.

(4) En el mismo Volumen Colectivo, J.L. VILLAR PALASI. "La Clasificación de los puestos de trabajo y las líneas generales de la Organización Administrativa", pág. 44

relación con la Administración continúa mientras no se extinga el contrato o el nombramiento si éste es de carácter temporal o bien hasta que desaparezca ese puesto como consecuencia de una reestructuración administrativa.

El sistema es, como se advierte, muy sencillo, lo que explica que también se le conozca como de estructura abierta. En realidad este sistema solo es susceptible de mantenerse en países con un amplio mercado laboral, provisto de profesionales especializados, donde es frecuente un intercambio de profesionales entre los sectores público y privado. Un buen ejemplo de aplicación de este sistema lo constituye la organización de la función pública americana, en la cual lo que se toma en consideración en primer lugar, no es la calidad del aspirante, sino el empleo que deberá ocupar.

En síntesis, definido el puesto a ocupar y las cualidades y exigencias que requiere, se busca un agente cuyas aptitudes respondan a las que previamente se han determinado.

Otras notas sobresalientes de este sistema pueden resumirse de la siguiente manera:

- A) En primer lugar, normalmente se exige en este sistema una experiencia previa en el desempeño de las funciones, lo cual hace que no existan límites máximos de edad para el ingreso en un puesto de trabajo determinado.

- B) Otra característica del sistema de empleo radica en la existencia de un sistema flexible de exámenes, generalmente de tipo práctico. Esto es, exámenes tendentes a determinar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y no destinados a valorar la cultura general de los aspirantes. En razón de ello, se considera que los aspirantes deben ser examinados de su

aptitud para hacerse cargo inmediatamente de las tareas de los puestos para los cuales compiten.

- C) El empleo en la Administración pública no se considera como una profesión específica, sino como un empleo más en el que se cumple una determinada función.
- D) Un aspecto a destacar también lo es la gran flexibilidad del sistema, que hace que las necesidades de efectivos se adapten a los programas presupuestarios. En cambio, en los sistemas de carrera por ejemplo son necesarios mecanismos complejos de previsión para su adecuado funcionamiento.
- E) Con respecto a la designación del candidato idóneo para ocupar el puesto ofertado, existe en este sistema una gran descentralización y desconcentración en las decisiones, lo que atribuye cierto grado de autonomía al jefe de la unidad al que pertenece la vacante, aunque en algunos países que siguen el sistema puedan existir órganos centralizados que emitan directrices sobre el particular.

Así las cosas, sin ánimo exhaustivo es nuestra intención ahora señalar algunas de las ventajas e inconvenientes de este sistema de empleo. En primer lugar destacaremos brevemente sus principales ventajas. En ese sentido una de ellas radica en su gran facilidad de gestión, reducida normalmente a la clasificación continua de los puestos de trabajo, lo que torna innecesario todo esfuerzo dedicado a las tareas de formación y perfeccionamiento, al diseño de mecanismos de promoción y al complejo problema del establecimiento de un adecuado sistema retributivo.

Otra de las ventajas de este sistema lo es el hecho de que permite disponer de hombres competentes para efectuar

determinadas tareas. En ese sentido siendo el lazo entre la Administración y sus agentes menos duradero, la función pública vive al ritmo del país entero, permitiendo una rotación de agentes (5). Además la propia simplicidad de este sistema permite adaptar la maquinaria administrativa a las necesidades de cada momento.

Por lo que respecta a sus inconvenientes, quizá el más grave de los mismos sea el de que es muy difícil que bajo este sistema la Administración cuente con especialistas dentro de su propia maquinaria interna. Ausencia que afecta gravemente el desarrollo de toda organización administrativa, ya que sin los mismos no hay quien garantice la continuidad de las tareas, ni quien conozca los mecanismos con que se maneja la cosa pública. Lo anterior desencadena una burocracia altamente cualificada en las diversas especialidades operativas pero escasamente profesional en lo específicamente administrativo. En otras palabras, en el sistema de empleo se asegura la especialización del funcionario en las tareas asignadas, pero no el correcto funcionamiento de la Administración.

1.2. El Sistema de Carrera

El otro gran sistema de estructuración de la función pública, es el denominado de estructura cerrada o de carrera. Una buena parte de los autores afirman que estructura cerrada significa que la Administración pública requiere de un personal que consagre a ella toda su actividad para lo cual su incorporación y permanencia

(5) En sentido parecido, Charles DEBBASCH "Ciencia Administrativa" (Administración Pública) INAP 2ª Edición 1981, pág 376

tendrá que organizarse conforme a un régimen de avance y promoción, que no es otra cosa que la carrera. Tres son los elementos esenciales que este sistema requiere: el Estatuto, la Carrera y los Cuerpos de funcionarios.

Lo que este sistema comporta es que cuando un funcionario es seleccionado e ingresa en la Administración obtiene algo más que la titularidad de un puesto concreto de trabajo. Por el simple hecho del ingreso inicia una vida profesional en la que tiene derecho, mediante procedimientos más o menos reglados o discrecionales -según el país de que se trate- a cambiar de puesto, a desempeñar puestos de más responsabilidad, a adquirir categorías superiores a la inicial, a incrementar su remuneración, etc. En suma, a promoverse dentro de una estructura jerarquizada en la que tiene derecho a permanecer hasta alcanzar la edad reglamentaria para retirarse del servicio activo.

En este sistema, en palabras de GAZIER (6), nada se deja al azar, dada la existencia de mecanismos de promoción que hacen que se grave en torno a las categorías o grados sucesivos del Cuerpo en el que se ha ingresado e incluso que se pueda pasar de un Cuerpo a otro para ascender en el conjunto de las jerarquías de la función pública. De aquí pues que cada aspirante a ingresar en la Administración pública deba reunir los requisitos exigidos para ocupar estos empleos, lo que exige a su vez la necesidad de una determinada formación en un doble momento. En primer lugar al ingresar en el servicio, donde debe contar con una formación polivalente y no especializada, la cual le servirá de soporte a toda una vida profesional en la que se

(6) GAZIER, Françoise. La Fonction Publique dans le Monde. Editions Cujas. París, 1972, pág 27 y ss.

encontrará con empleos diferentes y cada vez más dificultosos; y en segundo lugar, dicha formación debe ser continuamente actualizada mediante ciclos de perfeccionamiento que permitan justamente escalar hacia cargos superiores y por ende a actividades profesionales más complejas y elaboradas.

Un último elemento del sistema de carrera son los Cuerpos o Escalas de funcionarios, que no son -desde un punto de vista jurídico-formal- más que conjuntos homogéneos de agentes que realizan tareas similares y que tienen en el momento de su incorporación iguales expectativas de avance y promoción en la jerarquía administrativa. Una de las principales utilidades de dichos Cuerpos radica en el hecho que hacen la selección de personal más ágil y eficaz, aunque también hay que decirlo son grupos que pueden llegar a tener un papel propio y distorsionante dentro de la organización en la que se encuadran. (Ver supra: Cuerpos de funcionarios en función pública española).

Otros autores se limitan por su parte a destacar tan solo algunas de las notas características de este sistema, como la "permanencia" y la "progresión con la situación administrativa y pecuniaria" del agente público (7).

La concurrencia de estas notas es a su vez adoptada por MOSHER y CIMMINO (8), para los que cuando se habla de

-
- (7) Tal es el caso de DELPEREE, F. "Observations Générales sur les procédures de promotion des agents publics". R.F.A.P. N° 25 pág 77. París, 1983 y SMITH, E. "Notes Nationales sur les systèmes de la Carrière et de L'Emploi". Norvège. R.F.A.P. N° 25, pág 142. París, 1983
- (8) MOSHER, Frederick y CIMMINO, Salvatore, "Ciencia de la Administración". Ed. Rialp, 1961 págs 494-508

carrera, se presume habitualmente que el individuo entra a formar parte de una determinada organización al inicio de su vida de trabajo, con la intención de dedicarle sus energías y su tiempo con la esperanza cierta de un aumento de grado y de funciones, presumiéndose también que el individuo solo abandona la organización por alcanzar un límite de edad o bien por fallecimiento.

Normalmente en este sistema el ingreso en el servicio se produce en edades muy jóvenes, aunque excepcionalmente ingresan en el sistema personas con experiencia, que superan los límites máximos de edad. De aquí que se pueda decir que en los sistemas de carrera generalmente no se exige experiencia administrativa para ingresar al primer empleo, ya que "no solo resulta evidente el interés del funcionario por acceder joven sino también el de la Administración, que se beneficia de la dirección de la formación y planificación de las carreras de sus funcionarios" (9).

En cuanto hace a las ventajas e inconvenientes que este sistema presenta tenemos de un lado que su principal ventaja es el proporcionar a los poderes públicos unos administradores profesionalizados, independientes en un grado considerable de los vaivenes políticos y exentos de los abusos del favoritismo; y del otro tiene el grave inconveniente, además de su menor especialización y la mayor dificultad en la gestión respecto del sistema de empleo, de que solo se aprovechen los aspectos pasivos y no los activos del sistema. Esto es la inamovilidad y no el perfeccionamiento, la seguridad y no la responsabilidad, etc.

(9) SALON, S. "La Politique de choix des Fonctionnaires en France" AEAP Tomo II, 1979, pág.83

2. LA ORGANIZACION DE LA BUROCRACIA MEXICANA

Un estudio comparativo de los dos sistemas de estructuración analizados, nos permite señalar que se trata de tipos ideales que no se dan en ningún país en estado de pureza. Lo normal es que en mayor o en menor medida, ambos se mezclen en la organización de las burocracias públicas modernas.

En el caso mexicano quizá como consecuencia de nuestras circunstancias políticas, sociales, económicas e incluso geográficas, el legislador ha optado por la adopción del sistema abierto para ciertas capas o sectores funcionariales (trabajadores de confianza) y el de estructura cerrada para otros (trabajadores de base). En ambos casos no obstante, son evidentes las peculiaridades propias con que fueron adoptados tanto uno como otro sistema. Incluso las evidencias disponibles hoy en día nos permiten señalar que la práctica ha demostrado que el diseño de esta cohabitación parece montado de modo tal que solo se obtenga del mismo beneficios para un colectivo y perjuicios para el otro. Lo anterior es fácilmente demostrable si analizamos las particularidades de tan singular convivencia.

Por lo que toca al colectivo de los trabajadores de base decíamos que el legislador había optado por un sistema semejante al de carrera. Veamos porqué:

- A) Este colectivo goza ciertamente de permanencia y cierta progresión en su situación administrativa. Sin embargo, dicha progresión se ve limitada por las especificaciones que sobre el particular hace la LFTSE (ver infra arts. 48, 51 y 58)
- B) En cuanto al momento de ingreso en el servicio si bien es cierto que normalmente el trabajador de base entra a

formar parte de una determinada organización al inicio de su vida de trabajo, ve limitada -conforme a la situación legal- la esperanza de un aumento significativo tanto de puesto como de retribución ya que el puesto máximo al que puede acceder dada su condición de trabajador de base es al de jefe de oficina, un cargo casi insignificante dentro de la pirámide burocrática mexicana.

En otros casos, el ascenso se limita con frecuencia a un aumento de las retribuciones -que bien puede ser tildado de simbólico- o bien a la elevación de categoría presupuestal, que no siempre corresponde al desempeño de un puesto superior.

C) Por otra parte, el trabajador de base ciertamente solo abandona la organización por jubilación o fallecimiento. Pero el hecho obedece más bien a la falta de oportunidades y de un sistema adecuado de promoción, que al encanto o satisfacción que el trabajador haya tenido a lo largo de su vida burocrática. De hecho, existe una gran mayoría de este colectivo que, con curiosa analogía con el reino animal, nacen, crecen, se reproducen y mueren en un mismo destino.

D) Otra similitud con el sistema de carrera se presenta con la edad. Entre nosotros el ingreso en este colectivo ciertamente se produce en edades tempranas y raro es quién lo hace ya mayor. Esta característica presenta en el caso mexicano la peculiaridad de que el acceso en la Administración responde más que a una vocación de servicio público, a una necesidad de subsistencia del individuo, por lo que el interés por la Administración es secundario; lo importante resulta, como es lógico suponer, la satisfacción de necesidades básicas. Quizá este fenómeno sea una de las razones por las que no

exista para el ingreso un sistema rígido de exámenes propio de los países europeos que siguen este sistema. Al Estado en definitiva, lo que le interesa es dar trabajo y mantener ocupado a un sector importante de la sociedad, que ocioso, puede poner en peligro su estabilidad.

- E) Otra peculiaridad más de nuestro sistema se presenta dada la inexistencia de grados, con lo que la promoción se articula fundamentalmente con base en la antigüedad. Por contra en los sistemas de carrera -como ya hemos señalado- la promoción se articula dada la existencia de grados no solo en base a la antigüedad, sino además tomando en cuenta el mérito y la valoración de los servicios prestados.
- F) Tampoco existen en nuestro sistema, órganos centralizados encargados de regular la selección y la provisión de puestos de trabajo. El legislador optó en cambio por una fórmula de participación entre Administración y sindicatos al crear las Comisiones Mixtas de Escalafón en cada dependencia.
- G) Por lo que respecta al desempeño de los cargos, si bien en los sistemas de carrera ello se considera como una profesión adquirida en el propio trabajo, entre nosotros -con honrosas excepciones- es más bien un empleo y actividad en la que se está por diversos motivos, en la que la vocación o el simple gusto tiene un índice muy bajo. Circunstancia o característica que por lo demás se asemeja más bien con un sistema de empleo. Del mismo modo que en los países europeos que siguen el sistema, donde existen programas concretos de formación y perfeccionamiento, para el colectivo mexicano de trabajadores de base, esto no es sino una ilusión o un sueño inalcanzable, cuya realización parece hoy al menos muy lejana.

Como se desprende de este análisis comparativo, los trabajadores de base se encuentran sometidos a un sistema de ordenación próximo al de carrera, aunque, como se ha visto, matizado en razón de características singulares de nuestra realidad. Ahora bien, algo parecido sucede con los trabajadores de confianza, quienes se encuentran ordenados en base a un sistema cercano al de empleo, pero que sufre igualmente algunas adecuaciones importantes. A continuación, analizamos cuales:

- A) En los sistemas de empleo -como ya se dijo- no existe permanencia o estabilidad en los cargos. Los trabajadores de confianza no gozan en efecto de este derecho en nuestro orden jurídico vigente.
- B) Por lo que hace al acceso a uno de los puestos de trabajo reservados para este colectivo de trabajadores de confianza, normalmente se exige cierta experiencia previa en el desempeño de funciones. Ello obedece a que la naturaleza y jerarquía propia de los cargos que ocupan estos trabajadores requieren ciertamente determinados conocimientos previos. No obstante, no es bajo el número de personas que ingresan sorpresivamente en altos cargos de la Administración, sin haber estado jamás en contacto con ella (10).
- C) Al igual que en el común denominador de los países que han adoptado este sistema de empleo, en México no existen límites máximos de edad para acceder al empleo. A cambio, se establece que solo los mayores de dieciséis

(10) Ver José R. CASTELAZO. Nuestra Clase Gobernante... cit, pág 153

años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley. (Art. 13 LFTSE).

D) A diferencia de la mayor parte de los países que siguen este sistema, en México no se exigen exámenes para el ingreso en la Administración para el colectivo de los trabajadores de confianza. En ese orden de cosas por tanto tampoco se considera el desempeño de un cargo como una profesión sino como un empleo en el que hay que cumplir determinada función.

E) Para los trabajadores de confianza es mucho mayor la amplitud del universo de hipotéticos destinatarios de los nombramientos que para los trabajadores de base, quienes se encuentran limitados a las especificaciones contenidas en la LFTSE. Lo anterior refleja claramente la intención que tuvo el legislador de adoptar un sistema próximo al de empleo para los trabajadores de confianza. La idea se refuerza si añadimos la vinculación existente entre las dotaciones presupuestarias y los puestos de trabajo, lo que permite modificar el número de funcionarios de acuerdo con los programas de actuación específica. Esta última nota se presenta en efecto para los trabajadores de confianza.

F) Finalmente, en cuanto a las decisiones relativas a la designación de aspirantes, igualmente se presenta una gran descentralización y desconcentración en los mismos. Si bien es cierto que el Presidente nombra un número considerable de funcionarios, también lo es que los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Coordinadores Generales, Oficiales Mayores y Directores Generales hacen lo propio con las plazas a su alcance, lo que hace que la omnímoda facultad presidencial sea cuando menos en algunos casos compartida, que no delegada.

3. LA PERMANENCIA DE UN SISTEMA HIBRIDO DE ESTRUCTURACION PARA LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MEXICANOS

Hemos hecho ya referencia en el epígrafe anterior a los modelos teóricos a los que se ajustan las burocracias y hemos también visto como la función pública mexicana ha seguido claramente desde 1963 un modelo híbrido.

El intento ha resultado fallido y nos ha conducido a una situación caracterizada si no por el caos, sí por el desorden, la injusticia y la desigualdad. Las razones del fallo pueden ser numerosas, pero una de las principales ha tenido lugar en el origen mismo, ya que el modelo mixto fue implantado como beneficio para un sector (el de los trabajadores de base) y en perjuicio del otro (el de los trabajadores de confianza). En este sentido por tanto es preciso corregir esta tendencia, siendo que mucho de ello puede lograrse con la desaparición de la actual clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, y la adopción de la nueva clasificación que hemos recomendado. (Ver supra).

Otras de las razones de la situación actual lo han sido entre otras: el desigual reconocimiento de la estabilidad para un colectivo y otro, el derecho a sindicación reconocido a uno y negado al otro, la presencia de cauces legales de promoción y ascenso para unos en detrimento de los otros, etc.

Ahora bien, si como deseamos la descrita situación anterior es corregida en el sentido de las recomendaciones formuladas a lo largo del presente estudio, esto es, unificación y adopción de criterios técnicos en la denominación y clasificación de los funcionarios públicos, reconocimiento de estabilidad para el conjunto de los funcionarios profesionales, derecho a sindicación no

restringido y diseño de cauces legales que permitan una auténtica carrera administrativa, no hay razón para no sostener como modelo un sistema mixto de ordenación para nuestros funcionarios. Dicha permanencia resulta a todas luces entendible dadas nuestras circunstancias políticas, sociales, económicas e incluso geográficas, lo que hace que el modelo híbrido sea no solo el más recomendable, sino también el más viable.

En suma, la ordenación de los funcionarios mexicanos en base a un modelo mixto de función pública puede y debe mantenerse.

Pero es preciso que este sistema mixto sea rectificado para subsanar las distorsiones antes mencionadas y las que inevitablemente se producirán de no aplicarse los correctivos adecuados. Tales correctivos deben operar en un doble sentido: uno, aplicando un instrumento eficacísimo en la estructura abierta, la clasificación de los puestos de trabajo que ayude a racionalizar y sistematizar tales puestos de nuestra Administración pública federal; y dos, agrupando en Cuerpos de funcionarios por arriba a la clase directiva de nuestra burocracia federal y por abajo al personal auxiliar de la misma.

En cuanto al primero de los mismos, la necesidad de este correctivo se demuestra con tan solo señalar como ejemplo demostrativo el hecho de que en nuestra organización sobreviven puestos con tareas diferentes pero con denominaciones iguales o similares, cuando no puestos con tareas iguales o similares, pero con denominaciones muy diferentes.

Por lo que hace al segundo correctivo, la creación de los citados Cuerpos Generales, además de contribuir a la agilización y dinamización del nuevo proceso selectivo que

hemos impulsado, garantizaría de un lado la incorporación a la Administración de personal competente y del otro la estabilidad.

Sobre el primero de estos correctivos resulta justo reconocer las acciones que en este sentido en particular ha impulsado la SPP (11). Al efecto por tanto resultaría muy útil aprovechar las experiencias anteriores, que como punto de partida nos impidan caer en los equívocos de intentos precedentes.

Precisamente, uno de los graves fallos que a nuestro modesto entender se cometieron consistió en seguir fundamentalmente el método del cuestionario o de la encuesta, que no dió todos los frutos deseados, quizá debido a la diversa y compleja gama de trabajos existentes en nuestra Administración pública federal. Incluso los propios responsables del personal en las dependencias y en su caso los ocupantes de dichos puestos tuvieron problemas para definir de forma completa, clara y precisa las tareas que realizan. En consecuencia, no hay que olvidar en el futuro que cualquiera que sea el sistema seleccionado, lo esencial es elegir aquel que mejor se adapte tanto a nuestra organización como a su propia política de personal. Es preciso por tanto insistir en lo sucesivo en la importancia de la elección de un sistema de valoración de puestos de trabajo adecuado a nuestra compleja organización (12).

-
- (11) Nos referimos por supuesto a la "Metodología para el Análisis y Valoración de Puestos"... cit.
- (12) Ver para un estudio de los sistemas más importantes de valoración de puestos de trabajo: Clasificación de Puestos de Trabajo en la Administración Pública. Inés COLLADO NAVARRO y María RAMOS MONTAÑES. INAP, 1985, pág 27 y ss.

Sea cual fueren las razones de los fallos, lo cierto es que tanto las fases previas de la valoración de los puestos de trabajo (identificación de los puestos, recogida de información, descripción del puesto y especificación del mismo) como la fase posterior que tomando como referencia el método del punto elaboró el análisis y descripción de tareas, la función de agrupar los puestos en ramas y la descripción de las características de dichas ramas, fueron llevadas a cabo, acciones que terminaron por desembocar en los Catálogos Institucionales de Puestos y estos a su vez en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

Pero en este sentido y haciendo a un lado la valoración de dichos Catálogos -que haremos en otra parte- se echa en falta a la fecha la culminación de tan ímprobo esfuerzo técnico. Precisamente una de las acciones posteriores a la adopción de un sistema de clasificación de los puestos de trabajo consiste en la ordenación de dichos puestos de acuerdo con una escala en la que se establezcan niveles de responsabilidad y dificultad, de tal forma que el exámen de las funciones propias de cada puesto de trabajo pueda conducir a que a éste se le atribuya un determinado nivel en dicha escala de niveles. Por tanto uno de los elementos clave de la clasificación de dichos puestos como es la asignación de un nivel a los puestos no ha tenido lugar entre nosotros.

A cambio la SPP ha asignado un número clave a un determinado número de servidores públicos (personal político y personal eventual según la nueva terminología) que define tanto su situación escalafonaria como el monto de sus ingresos. El nivel 3 fué asignado a los Directores Generales de una Secretaría o su equivalente, el nivel 4 a los Coordinadores Generales (un cargo jurídicamente no muy preciso, que en algunas Secretarías existe y en otras no, en la práctica hace las veces de un super director general

o un mini subsecretario); el nivel 5 a los Oficiales Mayores; el nivel 6 al Subsecretario y el 7 al Secretario de Estado.

A los titulares de paraestatales se les aplicó la misma escala, dándoles un nivel que más o menos correspondiera al de su cargo en base a la magnitud y complejidad de cada empresa; estableciendo al efecto un principio rector: dado que todas las empresas dependen de alguna Secretaría, ninguna de ellas podría alcanzar el nivel 7. Este principio fué objeto de algunas protestas, lo que hizo que cuatro de las llamadas empresas monstruo: (PEMEX, CFE, SIDERMEX y el IMSS) fueran incluidas en el nivel 7. De esta manera los Secretarios de Estado y los Directores de estos Organismos tienen el mismo nivel, aunque formalmente estos sean subalternos de aquellos.

Quienes no alcanzaron nivel fueron los funcionarios públicos en estricto sentido, es decir Directores de Area, Subdirectores, Jefes de Departamento, ya que los niveles 1 y 2 fueron reservados para quienes ayudan y apoyan al personal político que ocupa los niveles superiores. Nos referimos básicamente a los Secretarios particulares y a los asesores.

Así las cosas, en este campo la reforma ha de operar en un doble camino: uno, en sentido contrario al actual, esto es asignando un nivel a los puestos de trabajo y no a quienes los ocupan, y dos, ordenando la burocracia profesional y no la política.

En esta misma línea, otra de las acciones a seguir -una vez asignados los niveles a los puestos de trabajo-, podría consistir tomando como referencia el derecho comparado en la agrupación de los funcionarios profesionales en grupos de clasificación en razón de su titulación académica. De

tal entonces que en el grupo A quedarán comprendidos los funcionarios con estudios de doctorado, maestría o especialidad, en el grupo B los licenciados universitarios o aquellos con formación equivalente de tercer ciclo, en el grupo C los que posean título de bachiller, pasantes o aquellos con formación equivalente de segundo ciclo, en el grupo D los que hayan terminado su educación secundaria y finalmente el grupo E en el que quedarían comprendidos los funcionarios con estudios de primaria o certificado de escolaridad básica o elemental.

En ese orden lógico por tanto si ya hemos recomendado la asignación de niveles a los puestos de trabajo y agrupado a los funcionarios en grupos de clasificación en razón de su titulación académica, habría también que actualizar las plantillas orgánicas en cada dependencia, para que la provisión de puestos de trabajo pudiera ser más dinámica y por supuesto más justa. Con una estructuración como la descrita, se daría una íntima conexión entre la titulación del funcionario, esto es su grado de profesionalización y la dificultad del puesto o trabajo a desarrollar, lo que significa evaluar su grado de eficiencia en la prestación de los servicios públicos. En un primer momento incluso resultaría sumamente aconsejable asimilar en los casos que así lo merezcan, a funcionarios que pese a no contar con la titulación exigida para un determinado puesto de trabajo hayan demostrado un correcto desempeño de los mismos durante el transcurso de los años.

Sobre las anteriores ideas, es preciso insistir en que no se trata de asimilar la función pública a las élites de la sociedad, ni tampoco potenciar el titulismo de nuestros funcionarios; lo que se busca en definitiva es de un lado profesionalizar al máximo la Administración, seleccionando a los mejores hombres disponibles del sistema educativo, y de otro cubrir el desempeño de la alta función directiva

con los hombres más preparados, lo que normalmente se traduce en funcionarios muy competentes.

Por lo que hace a la estructura cerrada, nuestras recomendaciones de reforma giran en torno a la creación de dos Cuerpos Generales: el de Directivos y el Auxiliar. La explicación del porqué este intento de armonización se encuentra en el desarrollo de las siguientes líneas.

3.1. La creación de algunos Cuerpos Generales en la Administración Pública Federal Mexicana (El Cuerpo Directivo y el Cuerpo de Auxiliares)

Aunque en la actualidad, la diversidad de origen, evolución y significación de los Cuerpos de Funcionarios hagan difícil su caracterización general, es preciso señalar algunos rasgos y tendencias generales de los mismos, que sirvan de apoyo para el conjunto de nuestras propuestas (13).

Un análisis elemental del Cuerpo nos indica la posibilidad de encontrar en él una triple faceta: una formal, en la que el Cuerpo es un instrumento de organización interna de la función pública; una sociológica, en la que el Cuerpo se manifiesta como un grupo social perfectamente delimitado; y una política, en la que el Cuerpo puede calificarse como un grupo de presión.

Ahora bien, sin ánimo de repetir lo dicho ya en otro capítulo (ver supra La Función Pública en España), podemos

(13) Seguimos preferentemente el trabajo de DE LA OLIVA y GUTIERREZ REÑÓN. "Los Cuerpos de Funcionarios..." cit (sin duda el mejor trabajo sobre la materia)

decir para resumir que los Cuerpos agrupan aquellos funcionarios sometidos al mismo régimen particular y que tiene vocación a los mismos destinos (14). En este mismo sentido, el Cuerpo constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto (15).

De tal entonces que una vez que hemos optado, por una parte, por la permanencia de un sistema híbrido para la estructuración de los funcionarios públicos mexicanos y por otra, por la implantación de sistemas racionales de selección como la oposición, el concurso y el concurso-oposición, una primera acción en ese orden lógico bien podría destinarse a la creación de un Cuerpo de Directivos para la Administración pública federal. En la actualidad, como se ha dicho es palpable la carencia de un equipo de directivos cuya permanencia en el Gobierno asegure la continuidad de los planes de gobierno. Por contra, en la mayoría de los países desarrollados, uno de los objetivos fundamentales es evitar que los cambios políticos alteren la marcha de los asuntos públicos. Aunque los dirigentes políticos cambien, la idea es conservar la estructura gubernamental intacta, de manera que sea posible proseguir con los proyectos y programas a largo plazo.

En México hasta la fecha, se siguen detectando graves problemas en la eficacia de la Administración dada la

(14) GARCIA-TREVIJANO, J.A. Tratado de Derecho Administ...
cit, pág. 360

(15) ESCUIN PALOP, Vicente. "Cuerpos de Funcionarios y Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública". REDA N° 48, pág 497 .

carencia de ejecutivos, la imagen poco atractiva que ofrece el trabajo al servicio de la Administración federal y las dificultades para seleccionar y mantener hombres de talento en los puestos clave de la Administración. En cambio, en los países cuyo sistema de función pública ha evolucionado paralelamente a la marcha de la sociedad, cuando un Partido sustituye a otro, no tiene porqué preocuparse de la búsqueda, selección y formación de personas que se incorporen a la Administración, ya que existe para este propósito una organización de funcionarios permanentes o de carrera, que suministran la experiencia y la competencia para conseguir que se hagan las cosas que exige la nueva dirección política. Entre nosotros no ha existido una organización equivalente, ya que la estructura de la función pública permanente (trabajadores de base) no llega a alcanzar los niveles superiores.

Para entender el fenómeno que ocurre en la Administración mexicana, hay que imaginar un nuevo gobierno que reemplaze tanto a Generales como Almirantes por civiles, que quizá nunca han estado en un campo de batalla o subido a un barco. Pues bien, este ejemplo en México no es solo imaginación, sino por desgracia una amarga realidad. Cada nuevo gobierno trae consigo una nueva constelación de estrellas, que en la mayoría de los casos resultan auténticos extraños que no saben, ni pueden normalmente controlar y dirigir los órganos bajo su dependencia. Y aún peor: cuando comienzan a interiorizarse con su función al paso de los años, la sombra del nuevo gobierno cae irremediamente sobre ellos. Ciertamente la marcha constante de ejecutivos de la Administración pública, incluso jóvenes formados en la propia Administración es una grave pérdida de recursos humanos y de experiencia. En general, la creciente necesidad de ejecutivos que sufre la Administración federal se ha cubierto a menudo mediante el reclutamiento de directivos del sector privado.

Adicionalmente a todo ello, los poderes públicos no han admitido nunca la idea europea de la neutralidad política de la Administración, ya que siempre han querido reservarse la posibilidad de designaciones políticas tanto en los escalones elevados como en los medios de la jerarquía administrativa.

Por esta razón y conectado con los sistemas de selección anteriormente recomendados, es por lo que proponemos la posibilidad inmediata de crear un Cuerpo General de Directivos, cuyo propósito sea organizar un cuadro de ejecutivos que desempeñe permanentemente las máximas responsabilidades en las tareas administrativas cotidianas. En este punto quizá como en ningún otro se coincida con la necesidad y la posibilidad de llevar a cabo la reforma. Como propósito global, este Cuerpo Directivo se establecería como un mecanismo eficaz que asegure que la dirección de la Administración responda a las necesidades y objetivos de la Nación con la mayor calidad en la prestación de sus servicios.

Con la formación de un Cuerpo Directivo a la manera del administrative class "inglés", el "service executive superior" norteamericano o bien el administrador civil del Estado en España, se aseguraría la continuidad en la prestación de los servicios y la neutralidad política de la Administración. Ello garantizaría la continuidad en la prestación de los servicios y la eficacia de la Administración derivada de la profesionalidad de los ejecutivos, quienes no estarían ya directamente sometidos a la voluntad de los políticos.

Hay que recordar en ese sentido, que son los cuadros de la función pública permanente en la actualidad, los que permiten que la Administración cumpla con continuidad y relativa eficacia sus tareas en los países desarrollados,

con total independencia de los avatares de la vida política.

Esta clase directiva mantendría, un sistema de dirección de personal basado en los principios del sistema de mérito y libre por tanto de decisiones políticas. Incluso si las previsiones legales formuladas para el resto del colectivo funcional no se desarrollan, el Cuerpo tendría la potencia necesaria para crear con el tiempo otros cuadros profesionales tan necesarios para la Administración federal, que pongan fin al principio del botín.

Pero una cosa debe quedar clara: no se trata de copiar las prácticas europeas ni tampoco las americanas, ni mucho menos se trata de establecer una élite estrechamente vinculada a los niveles de educación; se intenta en definitiva edificar una base sólida de funcionarios honestos y eficientes, totalmente separados del poder político.

A diferencia del SES norteamericano (ver supra) que supone un conjunto de personas reunidas en un cuadro único en razón de las funciones, el Cuerpo de funcionarios Directivos de la Administración pública federal mexicana, si constituiría un Cuerpo en el sentido jurídico-administrativo de la expresión. Esto es una agrupación de funcionarios sometidos al mismo régimen particular y que tienen vocación a los mismos destinos (16).

(16) Véase al respecto los caracteres y líneas tendenciales de la naturaleza del Cuerpo que diseña SANTAMARIA PASTOR, J.A. en "Apuntes de Derecho Administrativo" (El Personal al Servicio de la Administración pública) Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, págs 59 y ss. Madrid, 1982; o bien, GARCIA-TREVIJANO, J.A. Tratado de Derecho... cit, pág 360 y ss.

Los objetivos de esta clase directiva podrían ser entre otros los siguientes:

- A) Asegurar la responsabilidad y la participación de los funcionarios para conseguir una Administración pública honesta, económica y eficaz.
- B) Establecer un sistema de función pública a niveles superiores (mandos medios o directores de área) guiado por el interés público y libre de intromisiones políticas constantes: la persona que haya superado las pruebas selectivas para ingresar en este Cuerpo Directivo no dependerá de sus superiores políticos para conservar su puesto y desarrollar su carrera. Las ventajas en este campo son a no dudarlo enormes.
- C) Lograr la continuidad en la prestación de los servicios y la permanencia en los cargos de los miembros de este Cuerpo Directivo.
- D) Se pretende igualmente alcanzar una estructura de verdadera colaboración entre los funcionarios de esta clase directiva y el personal de designación política.

A partir de la creación de este Cuerpo Directivo, un determinado número de ejecutivos tendría por función servir a un sistema establecido de Gobierno y no a un Partido en concreto. En este sentido a lo que se aspira es a transplantar la neutralidad de la Administración según el modelo inglés: es neutral una Administración políticamente subordinada al poder ejecutivo en cuanto institución, y no al Presidente, en tanto que representante del partido vencedor. En definitiva, este Cuerpo Directivo a la manera norteamericana concedería autonomía a lo administrativo en detrimento de la politización partidista y en beneficio del control político institucional del poder ejecutivo.

En relación con la propuesta anterior, resulta muy útil traer a cuento la experiencia argentina sobre el particular, (17) la cual nos aporta importantes enseñanzas de aplicación de este tipo de propuestas en un país latinoamericano cuya problemática en su sistema de función pública resulta muy semejante a la nuestra.

En este sentido, tras la llegada al poder del Gobierno constitucional del Presidente ALFONSIN, una de las primeras acciones de reforma se refirió precisamente a la creación de un Cuerpo de Administradores Gubernamentales, destinado al logro de cambios en la selección, formación y carrera de los funcionarios del más alto nivel, con la finalidad de aumentar su eficiencia, su actitud de servido, etc.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales estará constituido en Argentina por las personas que aprueben el curso que actualmente imparte el Instituto Nacional de Administración Pública. Los integrantes que aprueben dicho curso desarrollarán su carrera en la Secretaría de la Función Pública, desde donde se les destinará a los organismos en que sus servicios resulten necesarios, tomando en cuenta para ello las necesidades funcionales, la formación previa y aptitudes y también las preferencias de cada funcionario. Los cursos duran 30 meses, estando prevista incluso la asistencia a los mismos de personas

(17) Ver al respecto: "Políticas del Gobierno Argentino en Materia de Administración Pública" GROISMAN, Enrique. Conferencia pronunciada en el Seminario Internacional de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP (España) Alcalá de Henares, Abril de 1986. De igual modo ver sobre la experiencia española de estructura corporativa: DE LA OLIVA DE CASTRO, Andrés "La Articulación en Cuerpos de la Función Pública Española" D.A. Nº 96 Madrid, 1965; GUTIERREZ RENON, Alberto: "Estructura de la Burocracia Española: Notas para su estudio" REOP Nº 3 Madrid, 1966

que no integrarán el Cuerpo, bien porque pertenecen a administraciones provinciales o municipales, bien porque son miembros de las Fuerzas Armadas.

Aunque de momento sería prematuro evaluar los efectos del proyecto argentino, los expertos señalan ya la presencia de una influencia significativa tanto en la Administración como en la sociedad misma.

Uno de los rasgos más relevantes que se han desprendido de esta influencia se encuentra dado por la propia credibilidad del proyecto. Si bien es cierto que en sus inicios -en palabras de sus impulsores- no existía confianza en la posibilidad de realizar una selección que no fuera discriminatoria y arbitraria, bien pronto al adoptarse todos los recaudos para asegurar la objetividad, no solo creció la confianza sino que los sistemas objetivos de selección comenzaron a extenderse en los organismos descentralizados y desconcentrados y también en las provincias y municipios argentinos.

Los anteriores indicios de éxito que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha tenido en Argentina nos hacen pensar con ilusión que en México el proyecto de igual modo puede implantarse y articularse en un sentido positivo.

Y no sólo eso, en este sentido también pensamos que sus efectos se harán sentir sobre el resto del colectivo funcional y que el funcionamiento adecuado de estas innovaciones demostrará a mediano plazo la posibilidad y la conveniencia de extenderlas.

Al respecto, si bien es cierto que cualquier acción que se emprenda debe tener en cuenta el conjunto de la Administración pública, ello no significa que deba

pretender abarcarla simultáneamente. Antes al contrario, consideramos más conveniente inducir modificaciones y transformaciones que desde diferentes ángulos confluyan hacia el fin buscado, esto es la reforma global de nuestro sistema.

Estamos en presencia pues, de una acción puntual caracterizada por la precisión y claridad en su objetivo, por la concentración en el mismo, por la influencia positiva que pueda lograr en el conjunto, y finalmente por el efecto demostrativo que puede ofrecer.

Otra de estas acciones puntuales que impulsamos es la creación de un Cuerpo de Auxiliares que agrupe a un importante número de personal que realiza funciones de mecanografía, taquimecanografía, despacho de correspondencia y otras labores similares. Las ventajas que dicha agrupación en un Cuerpo de este personal presentaría saltan a la vista, porque se trata de funcionarios con vocación a unos mismos destinos y cuya selección en grupos y no individualmente para un puesto determinado harían más ágil y dinámico el proceso selectivo y por supuesto más justo, lo que permitiría reclutar con base en la igualdad de oportunidades a las mejores secretarías, a las mejores taquimecanógrafas, etc. Las funciones de este Cuerpo pueden perfectamente asimilarse con las del Cuerpo General de Auxiliares en la Administración española o con los "Typing Grades" de la inglesa.