

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Al terminar esta investigación de un asunto tan importante para la sociedad, como lo es la Función Pública y que pensamos debe ser objeto desde ya de una atención prioritaria en la formación y ejecución de los planes de gobierno, queremos esbozar unas conclusiones que serán la recapitulación o el resumen de nuestra aportación personal. Conclusiones que abrigan el propósito de ayudar a centrar la problemática de un tema que como éste, está por resolver y que deseamos dada su palpitante actualidad se vean enriquecidas, contrastadas e incrementadas en su caso, con otras aportaciones tanto de tipo doctrinal como pragmático.

Tales conclusiones las sintetizamos en las siguientes líneas:

PRIMERA.- La primera conclusión que salta a la vista, por lo patente que se ha hecho a lo largo del presente trabajo, es la carencia casi absoluta de estudios científicos y sistemáticos de esta materia realizados por la doctrina mexicana. Nuestro estudio por tanto puede ser útil para abrir un camino de investigación que pueda aportar elementos para crear un nuevo régimen jurídico de la función pública mexicana.

SEGUNDA.- Se ha prestado escasa atención por parte de la doctrina a la determinación de la naturaleza jurídica que une al Estado con sus servidores. Es de interés por tanto subrayar que subsisten principios originados en corrientes laboristas que han adquirido con el tiempo determinado peso específico en el conjunto del sistema. El presente trabajo sin pretender formular doctrina propia, defiende la asimilación de la materia al campo del Derecho Administrativo y en consecuencia define la situación del funcionario frente a la Administración como legal y reglamentaria.

TERCERA.- Las acciones de reforma emprendidas hasta la fecha han demostrado con el tiempo su insuficiencia por diversas causas, entre las cuales destaca la carencia de continuidad en los procesos, lo que las ha transformado en simples racionalizaciones de las estructuras, o bien su inaplicabilidad por su falta de integración a los programas nacionales de los sucesivos gobiernos. Por tanto nuestras reflexiones se orientan más bien hacia la elaboración de nuevos elementos conceptuales y estratégicos que buscan integrar definitivamente la función pública en el marco de la política Nacional. En ese sentido se ha optado en la investigación por una estrategia razonable que evite incidir sobre los fracasos de las reformas anteriores. Antes bien, la estrategia ha consistido en localizar los puntos sensibles del actual sistema, aportando soluciones capaces de ser portadoras ellas mismas de acciones de cambio. En todo caso, este trabajo puede también ayudarnos en la búsqueda de un modo de razonar sobre las reformas administrativas y servir de punto de referencia para los estudiosos de la materia.

CUARTA.- Se advierte la ausencia de una política nacional sobre la función pública. La importancia numérica de los servidores públicos, su incidencia en la política económica y financiera del Estado y su articulación con el sistema educativo se constituyen hoy en día como factores de impulso hacia una función pública planificada en su conjunto. Lo contrario supone mantener una situación de improvisación o pura irreflexión, cuyos efectos perjudican indirectamente los componentes básicos de toda comunidad.

En ese sentido, resulta primordial por tanto que el tratamiento de la función pública deje de ser unilateral como lo ha sido hasta hoy y empiece a serlo más completo, homogéneo y totalizador, para que ninguno de sus aspectos sea abandonado, sino sujeto a investigaciones, discusiones y propuestas constantes. En otras palabras, se precisa una adecuada

política global, debidamente planificada que la conecte con los componentes del sistema económico, social y laboral del país, que clausure una larga etapa en que dicha planeación no ha existido.

QUINTA.- Se ha detectado igualmente, una falta de homogeneidad entre la función pública del Estado y de las entidades federativas y sus municipios, lo que se traduce en la existencia de una diversidad legislativa para regular las relaciones jurídicas de esos colectivos de funcionarios. En atención a ello, defendemos la idea de la función pública como un conjunto cohesionado, compacto, uniforme y permeable. Asumida esta premisa, recomendamos el establecimiento en una legislación básica de una regulación uniforme de vigencia común en toda la República, que asegure un común denominador normativo a partir del cual las entidades federativas puedan establecer las peculiaridades propias dentro del marco que la Constitución Federal y la propia le atribuyan sobre la materia. En igual sentido es justo reconocer que mucho se ha avanzado en la solución de la diversidad legislativa entre las entidades federativas y sus municipios, con la reforma del artículo 115 constitucional (fracción IX). Lo importante en definitiva es asegurar la uniformidad.

SEXTA.- La actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) no responde ya a las exigencias derivadas de las profundas transformaciones de nuestro aparato colectivo. Su reducido ámbito de aplicación, la influencia notoria de corrientes laboristas sobre ella, la falta de un desarrollo claro de los preceptos constitucionales, etc; hacen ya insostenible su vigencia como norma de la materia. En el trabajo por tanto se recomienda la elaboración de un nuevo Estatuto cuya principal característica ha de ser su claro propósito homogeneizador, que remedie las actuales diferencias existentes entre los diversos colectivos que integran la función pública. En definitiva, nuestras aportaciones van

encaminadas a implantar una normativa común e igual sin perjuicio de excepciones que solo se aceptan en base a circunstancias o razones plenamente justificadas.

En este mismo orden de cosas, el contenido del nuevo Estatuto que impulsamos habrá de ampliar su horizonte para contemplar todos los aspectos de la función pública. Habrá de ser en definitiva, un Estatuto totalmente distinto al actual.

SEPTIMA.- Inaplicación de los principios constitucionales rectores de la materia (art 123 fracciones VII y VIII).

En este sentido en el trabajo se ofrecen soluciones para reactivarlos como camino indispensable para la democratización de la función pública mexicana. En ese orden de ideas resulta imprescindible dar origen a una nueva función pública basada en dos principios fundamentales: el mérito y la capacidad.

Estos principios se traducen en el ingreso a la Administración Pública por medio de pruebas que atiendan a la capacidad intelectual y a los merecimientos personales de los aspirantes. Con la consagración de este doble principio se pretende precisamente que el acceso a la función pública esté rodeado de las máximas garantías, que cierren el paso a todo propósito antidemocrático. A lo que se aspira en definitiva es a situar a todos los individuos en igualdad de condiciones.

Para esta democratización de la Función Pública, es menester también impulsar un cambio en el artículo 89 constitucional, que concede al Presidente de la República omnímodas facultades de nombramiento y remoción de funcionarios públicos, limitando esta facultad para el personal de carácter político. Aceptada esta vía, nuestra Administración pública no podrá ser tachada ya ni de parcial ni de restrictiva y mucho menos de antidemocrática.

Además lo que verdaderamente importa es que el mérito y la capacidad no sean meros dogmas constitucionales, sino principios a aplicar escrupulosamente por la Administración.

OCTAVA.- Por lo que hace a la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado en trabajadores de confianza y de base hecha por la LFTSE, puede decirse que dada su carencia de sentido técnico y los beneficios que ésta acarrea para uno de estos colectivos en perjuicio del otro, resulta indispensable la desaparición de esta distinción. A cambio se propone la adopción de un criterio técnico que distinga primeramente los cargos políticos de los cargos administrativos, agrupando a estos últimos en una clasificación funcional de funcionarios profesionales, dentro de la cual quedarían comprendidos los funcionarios de carrera y los funcionarios de empleo. En relación al grupo de los hoy denominados trabajadores de confianza, como es el caso de los secretarios particulares y asesores, recomendamos su inclusión en un colectivo que sugerimos se denomine personal eventual, los cuales cesarían en sus cargos al tiempo de la persona que los haya nombrado.

En ese sentido por tanto, es necesario dar coherencia, claridad y uniformidad a la actual selva semántica que caracteriza la denominación de los servidores públicos de la Administración pública mexicana.

NOVENA.- En cuanto a los órganos con competencia en la función pública es rechazable desde cualquier ángulo seguir actuando con unas estructuras funcionariales desconexas y claramente desincronizadas como las actuales, dónde se observa la ausencia de un organismo rector de la materia. Se advierte por tanto la existencia de una organización desinformalizada y carente de unos esquemas orgánicos a partir de los cuales se lleve a cabo una política de personal coherente y uniforme. Subsisten por tanto entre otras muchas cosas disfunciones y duplicidad de atribuciones y funciones. Dicho en otros términos la función pública mexicana no tiene sobre sí una organización debidamente formalizada y escalonada, desde la cual se genere, se ejecute y se impulse una política de

personal debidamente homogeneizada y totalizadora. A nuestro modesto entender la estrategia que impulsamos puede resumirse en los siguientes objetivos: primero, una vinculación más directa al Presidente de la República, de todo lo que afecta a la función pública, mediante la creación de un órgano adecuado (a nivel Secretaría de Estado) que asuma por delegación del Presidente todo lo relacionado con la materia; segundo, creación de un Consejo Superior de la Función Pública y de un Consejo de Coordinación de la Función Pública del Estado con la de las Entidades Federativas y sus Municipios, en el que estuvieren representados todos los colectivos de funcionarios y órganos rectores tanto de la Administración del Estado como de las Entidades Federativas y sus Municipios, así como las organizaciones sindicales respectivas. Se trata en definitiva de impulsar una función pública debidamente articulada y sincronizada. Y no solo eso, también es menester dar mucho más participación al colectivo funcional, que quiere cada día con más fuerza estar presente en todas las fases de los asuntos que les afectan; y tercero, otorgar al INAP el carácter de organismo público descentralizado dependiente de la nueva Secretaría de Estado para la Función Pública, dotándole de un papel activo en el proceso selectivo de los funcionarios públicos, así como en la formación y perfeccionamiento de los mismos. Estos órganos serán por tanto los llamados a establecer las grandes directrices que habrán de regir la función pública.

DECIMA.- Por lo que toca al ingreso en la función pública mexicana, hasta ahora subsiste un inadecuado sistema de selección, en el que generalmente las designaciones responden a lazos familiares, económicos o de simple amistad y no a un sistema objetivo y racional de selección. No obstante que la Constitución contempla que las designaciones se harán mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, es notoria la falta de reconocimiento del sistema a base de méritos en el nombramiento de los funcio-

narios públicos. Lo cual equivale a decir que aunque el sistema de méritos se encuentre constitucionalmente regulado, ha sido solamente letra muerta.

En consecuencia la selección de los funcionarios públicos sigue estando notoriamente influenciada por criterios políticos y por el mecanismo de lealtades y recompensas. Así las cosas, lo cierto es que no podemos arribar al final de esta década con un sistema de selección como el actual. Por tanto se recomienda en primer lugar la modificación de la fracción VII del artículo 123 constitucional en su apartado B con el fin de implantar en forma definitiva el sistema de mérito. Esta reforma actuaría como un reactivante que daría un nuevo impulso a la función pública en su conjunto. A partir de la misma, encontrarían su base sistemas objetivos y racionales de selección, de entre los cuales sugerimos: el de la oposición, el del concurso y el de concurso-oposición. En este sentido es fácil comprender que el justo freno contra la excesiva politización que desmantela y remueve a una gran masa funcionarial, no puede ser otro que el de una auténtica profesionalización de la misma. Esta profesionalidad del servidor público que deseamos, requiere a su vez de una formación inicial y permanente de éste. En este punto, nuestra función pública deberá sufrir cambios relevantes para que los sistemas de selección que defendemos se apoyen sobre bases firmes desde el momento mismo del ingreso del funcionario, potenciándose además con un constante perfeccionamiento a lo largo de su vida en la Administración pública. En todo caso es preciso adoptar todos los recaudos para asegurar la objetividad en las designaciones.

UNDECIMA.- El actual Estatuto (LFTSE) solo consagra la estabilidad y/o inamovilidad en favor del colectivo de los trabajadores de base, que son aquellos que ocupan los puestos de trabajo más bajos en la estructura de la Administración pública mexicana. Situación que por lo pronto viola lo establecido por la propia fracción IX del artículo 123

constitucional apartado B que consagra dicha inamovilidad para todos los trabajadores, al expresar que: "los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fija la ley". Sin embargo, la LFTSE solo la otorga para los trabajadores de base, no reconociéndose dicho derecho al colectivo de los trabajadores de confianza. Sea cual fuere la causa, el hecho es sin paliativos gravísimo. Así las cosas defendemos en el estudio la igualdad de derechos y el reconocimiento de dicha inamovilidad para la totalidad de los servidores públicos que tengan la condición de funcionarios de carrera, sin hacer caso ya a la distinción entre trabajadores de base y de confianza, que por lo demás asiste a las últimas fases de su supervivencia.

DUODECIMA.- Hemos detectado también la ausencia de reflexión teórica sobre los sistemas de ordenación de la estructura de la función pública mexicana. En el trabajo además de destacar las peculiaridades de uno y otro y analizar a la luz del Estatuto vigente nuestra peculiar solución, se ofrecen recomendaciones generales tendentes a la permanencia de un sistema híbrido. De un lado con la creación de dos cuerpos generales en la Administración pública federal, uno de Directivos cuyo objetivo fundamental sea el de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios y la eficacia de la Administración derivada de la profesionalidad de los integrantes de dicho cuerpo, cuyos componentes no estarían ya sometidos a la voluntad de los políticos, sino al interés de la Administración, y otro de Auxiliares, esto es del personal secretarial: mecanógrafas, taquimecanógrafas, etc. Se pretende en definitiva crear por arriba una estructura de colaboración entre los funcionarios de esta clase directiva y el personal político y por abajo un grupo de secretarías permanentes, seleccionadas de acuerdo a unas mismas reglas; del otro lado aplicando correctivos en la clasificación actual de los puestos de trabajo en nuestra Administración pública. En esas condiciones, la estructura de nuestra función pública

quedaría pues definida por unos grandes encuadres que son los cuerpos, y por una cuidada clasificación de puestos de trabajo con la correspondiente relación, que será de hecho el verdadero puntual sobre el que ha de descansar la gestión de la función pública mexicana.

DECIMO-TERCERA.- Por cuanto se refiere a la Provisión de puestos de trabajo y a la Carrera administrativa, se puede afirmar que se encuentran basadas fundamentalmente en criterios subjetivos, entre los que se destacan el favoritismo, la amistad y la lealtad a las personas. De un lado nos encontramos con la distinción de trabajadores de base y de confianza. Si bien es cierto que para los primeros existe normativa legal que regula los procedimientos de promoción, se puede decir que ésta no se aplica en la práctica, con lo que en la realidad para uno y otro colectivo el sistema normal de provisión de puestos de trabajo sea el de la libre designación. Situación que se agrava en el caso de los trabajadores de base dado el excesivo protagonismo sindical. Aún más, los criterios y condiciones previstas en la LFTSE sobre el particular tienden a la diversidad, cuando no a la desigualdad, dada la existencia de una CME con su respectivo reglamento para cada una de las dependencias de la Administración central, así como un Reglamento de condiciones generales de trabajo también por dependencia. En lo que respecta a la Carrera administrativa, si como se demuestra los mecanismos escalafonarios no funcionan tampoco se puede hablar de Carrera administrativa, ya que lo que cuenta en concreto para ascender o ser promovido es la decisión personal de los de arriba. En consecuencia uno de los problemas más graves que tiene ante sí el funcionariado mexicano es la falta de una auténtica Carrera administrativa. En el trabajo se ofrecen los instrumentos para garantizar en primer lugar que se eviten los abusos del favoritismo y en segundo lugar, asegurar la posibilidad de realizar una carrera administrativa a través de unos escalones previamente configurados y determinados, proporcionando así un horizonte

profesional que recorrer y culminar a lo largo de una vida de trabajo.

DECIMO-CUARTA.- Otro de los problemas que se detectan en la investigación es el relativo al inadecuado sistema de análisis de puestos. Al respecto es oportuno señalar que uno de los aspectos más importantes sobre los cuales se vertebra todo el sistema de provisión de vacantes lo constituyen las relaciones de puestos de trabajo. Entre nosotros, en lugar de éstas, se han ido aprobando tradicionalmente "Catálogos de puestos" sucedáneos vulgares de éstas, confeccionados normalmente con una finalidad meramente hacendística. De igual forma es notoria la ausencia de una correcta valoración de los puestos de trabajo, con lo que hasta hoy se ha acudido al simple traslado del resultado de encuestas, que en forma posterior a su análisis conducen en la generalidad de los casos a la elaboración de un nuevo catálogo.

Así las cosas, del estudio se desprende la necesidad de iniciar acciones encaminadas a relacionar millón y medio de puestos de trabajo de la Administración central, con un análisis y una valoración de dichos puestos seriamente definidas, que incluyan la denominación y características esenciales de los mismos, los requisitos para ocuparlos y la forma de acceder a ellos.

* * * * *

Estas son, pues, algunas de las propuestas que pueden mejorar nuestra función pública. Han sido formuladas con la finalidad de invitar a la reflexión, no con un ánimo dogmático de principios que deben aceptarse o aplicarse sin más, sino después de un proceso necesario de enriquecimiento y reflexión colectiva, en el que los propios funcionarios deben jugar un papel decisivo.