

El servicio civil de carrera: una comparación de practicas entre México y 4 países desarrollados

Luis Arturo Rivas Tovar*

Resumen

Este artículo está dividido en dos partes. En la primera se hace una reflexión histórica sobre los diferentes esfuerzos que han existido para instituir un servicio civil de carrera desde la antigüedad la cual repasa los esfuerzos de los antiguos mexicanos hasta las propuestas desarrolladas en el México moderno. En la segunda se estudian someramente las características más destacadas de los modelos Norteamericano, Francés, Inglés, y Español de servicio civil. Finalmente se propone una clasificación y se desmisticla la idea de ideal inexistente que suelen citar los apologistas de los sistemas de servicio civil que desconocen lo que entraña la praxis de una burocracia, no precisamente weberiana en los países europeos que esta muy lejos de ser un ideal a emular, particularmente en el caso francés y español.

Summary

This article has been divided in two parts. First, has been made an historical revision about different offers since antics cultures, which includes ancients Mexicans until modern Mexico. In second part it studied the principles characteristics of North American, French English and Spanish models of Civil service. Finally is proposes a classification of models and affirmed that against the general idea a system of civil service is not necessarily an weber ideal in real operation particularly in French and in Spanish cases.

* Doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional de México, Dr. en Estudios Europeos por El Instituto Universitario Ortega y Gasset de España. Es Director del Centro de Investigación en Ciencias Administrativas de la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás del Instituto Politécnico Nacional de México y Profesor Invitado de la Universidad Politécnica de Madrid donde imparte cátedra doctoral.
E-mail: larivas@soporte.escasto.ipn.mx

UNO

Génesis Histórica

La administración de las relaciones de los funcionarios públicos con el Estado, es algo que ha sido una constante preocupación en la historia de mundo. Desde el año 209 A.C. al 210 D.C., la dinastía Han en China, perfeccionó diversos tipos de examen para los funcionarios del Imperio.

En la Biblia, en uno de los diálogos del Levítico, Moisés recibe consejos de su suegro Jetro para administrar las peticiones del pueblo de Israel de modo que sus ayudantes cubra ciertos requisitos y aborrezcan la avaricia.

En Grecia, en uno de los diálogos de Platón, Sócrates y Nicomaquides, consideran que la administración de los hombres era fundamental. En Roma, durante el Imperio de Augusto (25 A.C.), se establece el primer Servicio Civil de carrera estructurado coherentemente.

Ya en la Edad Media, en el "Capitulario de los Estados Imperiales" de Carlo Magno, se describen los deberes de los funcionarios administrativos¹.

En el Renacimiento, en 1498 Maquiavelo, a los 29 años es incorporado al Gobierno Florentino, luego de una selección entre muchos aspirantes al cargo de Jefe de una de las Cancillerías. Un puesto de burócrata con funciones de relaciones exteriores.²

A la entrada del capitalismo y con el surgimiento de diferentes fuerzas productivas, la administración del Estado se fue haciendo más compleja, lo que desde luego implicó un incremento de la burocracia y los servidores públicos.

En el México precolombino, en la cultura azteca una de las civilizaciones mesoamericanas, contaron también con funcionarios públicos (*calpultec*) que combinaban los deberes religiosos en cada grupo de familias o clan.

...*había funcionarios para mantener el orden en los mercados y en los tribunales, otros llevaban los registros del tributo y de los almacenes del*

¹ Ampudia Herrera Jorge "Los procedimientos de selección y promoción de personal" En la administración y el desarrollo del personal público. Alardín Azuara Revista Trimestral de la Presidencia de la República. México 1977.

² De Lucca Sandro "Maquiavelo", Todo es Historia, México, marzo, 1978. Pág. 10



clan. Todo clan tenía sus funcionarios electos, cuyas actividades dominaban su administración. Un funcionario, "el calpullec" desempeñaba las funciones de Secretario-Tesorero y mantenía el orden económico, exigiendo a los integrantes de ese cuerpo social, toda la ayuda administrativa que su tarea requería.

De igual categoría el *teocheautin* fungía como alguacil, conservando e imponiendo el orden social. En tiempo de guerra, mandaba las fuerzas del clan. Para unir a los clanes con la tribu, existían los *tratoani* u "oradores", Consejo Supremo compuesto por un miembro de cada clan y que ejercía funciones judiciales y directivas. Los hombres más sabios y los más distinguidos alcanzaban estos puestos, pues de ellos dependía el bienestar de toda la sociedad...³

Como puede verse, nuestros antepasados con todo y que poseían un desarrollo productivo inferior al de nuestros días, habían tenido el cuidado, como otras civilizaciones de la antigüedad, de definir los mecanismos para que los funcionarios públicos fueran gente de excepción... "Los más sabios y los más distinguidos..." dice la cita.

Resulta paradójico, que casi 600 años después en el México contemporáneo, se siga discutiendo sobre los mecanismos para implementar un Servicio Civil de Carrera, que permita reclutar, preparar y desarrollar a las personas que tendrán a su cargo las tareas del Gobierno cuando nuestros antepasados ya habían resuelto la cuestión.

¿Qué es el Servicio Civil de Carrera?

Por Servicio Civil de Carrera debe entenderse un mecanismo jurídico administrativo que le permita al Estado definir con claridad la naturaleza de sus relaciones con sus servidores.

Mediante su aplicación se garantiza la seguridad al funcionario o servidor al servicio del Estado y permite que los ascensos en la administración pública, obedezcan a criterios de capacidad, mérito y dedicación personal.

Como podrá uno entender, al leer esta definición, el reclutamiento, selección, promoción y desarrollo, solo puede florecer en sociedades con regímenes democráticos, donde exista independencia y división real de poderes y donde la sociedad sea parte de los servidores públicos.

El espíritu del Servicio Civil, es colocar al hombre adecuado, en el puesto adecuado, desarrollando

³ Vaillant C. Gorge. "La civilización Azteca" Ed. F.C.E. octava reimpresión, 1988 México, pág. 101

las cualidades de los servidores públicos de modo que se adecúen mediante la capacitación y el desarrollo las exigencias del puesto⁴.

El Servicio Civil de Carrera en México.

Después de la descripción que hemos hecho sobre los antecedentes en las civilizaciones precortesianas, huelga decir que en la época de la Colonia, no obstante que las leyes de las Indias contienen disposiciones notables sobre el trabajo, no había un concepto ordenado de preceptos sobre las relaciones del Gobierno con sus empleados. Muchos puestos públicos se vendían y esto propiciaba la permanencia casi vitalicia.

El periodo independiente de 1921 a la Reforma, fue tan convulsionado e inestable que impidió cualquier intento, ya no de establecer un Servicio Civil, sino tan solo de mantener un gobierno por más de 6 meses.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz, el gobierno adquirió una connotación oligárquica, que incluso adquirió la denominación de Científica, por ser el equivalente a una tecnócrata de la actualidad, con la particularidad de que la mayor parte de los funcionarios de primer nivel, rebasaban los 70 años (Krause, 1988), lo que constituyó una gerontocracia con Porfirio Díaz a la cabeza.

Como el asunto del Servicio Civil de Carrera se encontraba sin desarrollo en Europa, no hubo forma de nutrirse, ya que todo el derecho abrevó en aquella época del viejo continente.⁵ De este modo, se arribó al periodo revolucionario y postrevolucionario sin ningún desarrollo notable en el tema, lo que propició la inquietud del los servidores del Estado por los masivos desplazamientos de empleados públicos.

Debe destacarse que en Europa, ya para entonces el Servicio Civil de Carrera se estaba consolidando, por lo que se creó un movimiento favorable para el empleado público que culminó en 1931, durante el régimen de Pascual Ortiz Rubio.

Con la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 20 señalaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes del Servicio Civil que se expidan.⁶ En el Gobierno de

⁴ Peña, María del Pilar "Consideraciones sobre los recursos Humanos en el sector público" apuntes pág. 73

⁵ Mendieta y Nuñez, Lucio, "La administración Pública en México"

⁶ S.P.P. Dirección General de Servicio Civil "Servicio Civil", Centro de Documentación, pág. 26

presidente Abelardo Rodríguez con el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", se establece el antecedente primigenio formalmente constituido. Este ordenamiento sin embargo, tenía serias lagunas y omisiones, no obstante lo cual, constituyó un esfuerzo notable.

Posteriormente y por encargo de Emilio Portes Gil, una Comisión formuló un proyecto de *Ley del Servicio Civil*, que fue publicado en el número 4, Tomo I, Nov. De 1934 de la revista "Política Social", órgano del Instituto de Estudios Sociales de Partido Revolucionario Institucional PRI.

Durante el fecundo gobierno del Presidente Cárdenas, pródigo en legislación a favor de la clase trabajadora, se promulgó en 1938 el Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, que estableció el marco jurídico para la producción de bienes.

En 1944 fue promulgado el Código de Empleos de la Federación. Instrumento básico para el reclutamiento, la selección y promoción del personal que se convirtió en un documento meramente enunciativo de las cargas, donde no se describen las actividades, ni los requerimientos de cada puesto.⁷

En 1960 se promulga la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, que constituyó en su época la legislación para la mayor parte de los trabajadores del Gobierno Federal, ya que los que laboraban en las empresas paraestatales se rigen por la Ley Federal del Trabajo. Ese mismo año se adicionaron en el Apartado B del artículo 123 Constitucional las garantías laborales de los servidores públicos, reconociéndose las diferencias entre el Servicio Público y el trabajo ordinario.

En 1963 se aprueba la Ley Reglamentaria, que es la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado* ya enunciada.

Es importante desatacar que aunque en apariencia, estas modificaciones del periodo postrevolucionario parecen referirse al Servicio Civil, en realidad solamente atañen a los empleados de base o sindicalizados, los cuales tiene absoluta inamovilidad. Esto invalida la legislación descrita para los empleados de confianza, lo que deja al servidor público de alto nivel sin regulación alguna.

Por lo que se refiere a una de las grandes tareas del Servicio Civil de Carrera: la capacitación,

⁷ Ampudia Herrera, Jorge, "Los procedimientos de Selección y Promoción de personal" Revista trimestral de la Presidencia de la República.

baste comentar que hasta 1983 era operada por el Programa de Cursos que ofrecía el Instituto De seguridad Social al servicio del Estado I.S.S.T.E., que se realizaba en forma desvinculada de las funciones del puesto y la dependencia.

En 1954 se emitió una legislación en materia de premios, estímulos y recompensas para el personal público, que se modificó en 1975 y aplicada 5 años después (en 1980).⁸

En materia de reasignación de personal entre entidades de la Administración Pública, se emitió en 1977 un Acuerdo que se modificó en 1978, dejando de lado al personal operativo y los otros niveles de gobierno.

En materia de Sistemas de Información sólo efectuaron 2 censos de personal público, en 1930 y en 1979 que no fueron concebidos en un sistema integral. Es vergonzoso confesarle a cualquier estudioso sobre el tema que en México no se conoce en forma precisa la cantidad de servidores públicos en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y municipal.

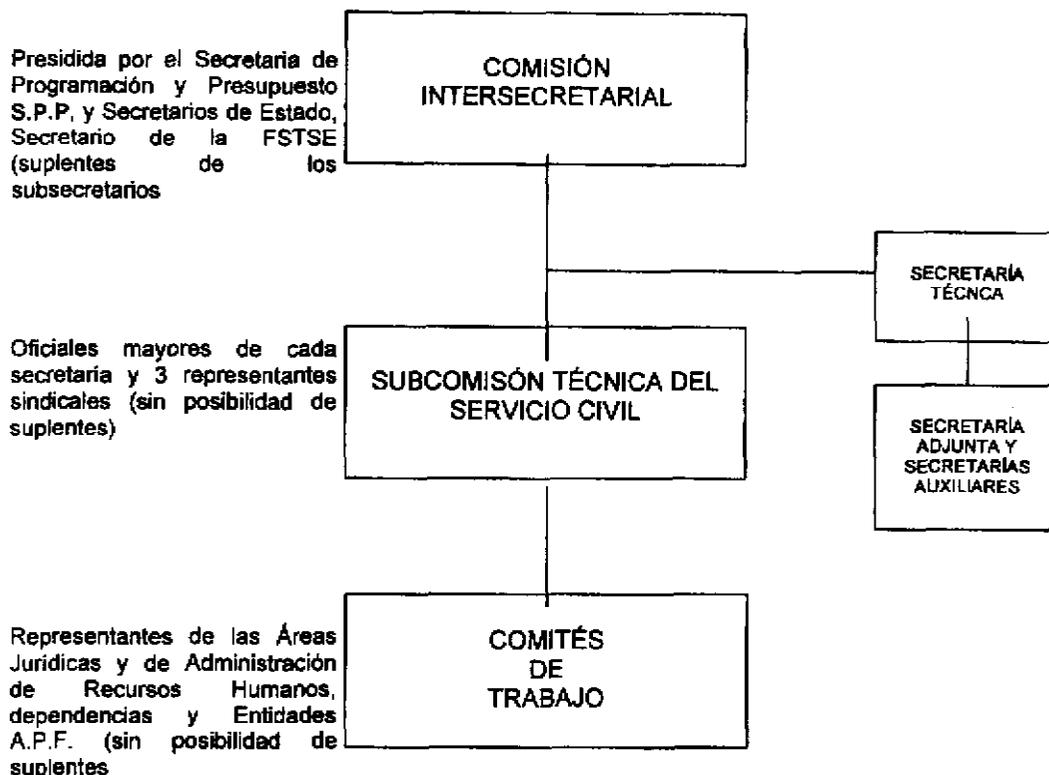
Esta condición se llega a 1983, año crítico aparentemente para la implantación del viejo anhelo del Servicio Civil de Carrera, cuando es creada por Acuerdo Presidencial, publicado en el diario Oficial del 29 de junio de 1983. La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil con el propósito de... "mantener 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, trabajo y dedicación personal..."⁹

Paralelamente fue creada en la Ex Secretaría de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Servicio Civil como órgano normativo y técnico en materia de Organización, Planeación de Recursos Humanos, Administración de Sueldos y Salarios, Capacitación, Evaluación y Desarrollo de Personal Público.

⁸ S.P.P. Dirección del Servicio Civil, "Servicio Civil en México", Centro de documentación, México.

⁹ De la Madrid, Miguel "Modernización de la Administración Pública" Consulta Popular. I.E.P.E.S. 19825, pág. 8

Gráfica 1:
La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil
Gobierno del presidente de la Madrid



Fuente: Elaboración Propia a partir de S.P.P. "Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, México, agosto 1984.

Las reuniones de la Comisión se daban (por lo menos es era la intención inicial) cada 2 meses y cada mes la de la Subcomisión.¹⁰

La gestión de la Comisión Intersecretarial, desde sus inicios, evidenció su aspecto cosmético y declarativo, ya que el hacer participar a la *Federación de Sindicatos al Servicios del Estado (F.S.T.S.E)*, excluía de facto toda la industria paraestatal y la de participación mayoritaria.

Por otra parte, pese a que al acuerdo de creación de la Comisión fue publicado el 29 de junio de 1983 y solo se otorgaban 60 días para la expedición del Reglamento Interior, este fue elaborado casi un año después, el 19 de junio de 1984.

Dicho reglamento establecía medidas taxativas, en cuanto a la no-posibilidad de enviar representantes para los oficiales de cada área, lo que le otorga una enorme rigidez al sistema que propició finalmente que no se reunieran, ni cada dos meses, ni cada mes, como se proyectaba

En todo el Reglamento, fuera del carácter puramente instrumental de la Comisión, solo existe una función o tarea concreta para la Comisión. Me refiero al artículo 17 inciso IV, donde dice: que los Comités tendrán que... "realizar estudios en las Dependencias y Entidades en materia de Catálogos de Puestos, Remuneraciones por Servicios Personales, capacitación, así como las Normas y sus efectos en la función Pública..."¹¹

La Dirección General de Servicio Civil de Carrera, que existió en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, funcionó más como

¹⁰ S.P.P. "Comisión Intersecretarial del Servicio Civil", México, Agosto 1984.

¹¹ Op. Cit. Pág. 23

un regulador y homogenizador de la estructura de la promoción técnica y objetiva de los servidores públicos.

A partir de entonces existen diversas iniciativas. Durante el sexenio del presidente Salinas se hicieron algunas propuestas, dentro de las que cabe destacar las del partido Acción Nacional (PAN), sin embargo no hubo una continuidad y durante su gestión fue cuando más movimientos de Secretarios y subsecretarios hubo, llegando a la cantidad histórica de 200, además de 17 remociones de gobernadores. Esta movilidad producto de la forma obsesiva de ejercer el poder que caracterizo su administración innegablemente favoreció una altísima rotación de personal a nivel de mandos medios lo cual imposibilitó de facto cualquier intento de implantación de un sistema de servicio civil ya que tal medida es un instrumento de racionalidad burocrática en el sentido weberiano que es contraria a la discrecionalidad dominante en ese período.

Durante la gestión del presidente Zedillo no ha habido iniciativas concretas salvo la que propuso el Senador Estaban Moctezuma el cual de manera sucinta propone crear una comisión que nombre sea nombrada por el presidente y que dependa de la Secretaría de Hacienda, con unidades de control al interior de cada una de las secretarías.

En el gobierno de Zedillo hasta el año de 1998 habían ocurrido 26 cambios de Secretarios de Estado, lo cual se acerca a la cifra de 29 cambios de éste tipo que tuvo el presidente Salinas. Estas cifras sugieren que la movilidad en este sexenio también ha sido muy alta propiciando el acusado fenómeno de la *discontinuidad administrativa*.¹²

Hasta el año de 1999, fecha en la que se escribe este ensayo, existe dentro de la estructura orgánica de la secretaria de Hacienda concretamente dentro de la Subsecretaría de Egresos, la *Unidad de Servicio Civil* cuya función principal se circunscribe al registro de estructuras orgánicas de las dependencias de la Administración Pública, dictaminando dichas estructuras, así mismo, emite las disposiciones sobre austeridad y racionalidad y es la instancia que autoriza y/o descongela las plazas, tareas importantes pero que en definitiva tienen que ver más bien con las funciones de una área tradicional de organización sumamente operativa que con las tareas de un órgano rector de Servicio Civil, los cuales regulan las funciones de Selección de personal, promoción, evaluación del desempeño, planeación de carrera y Capacitación de los

llamados (en países europeos) Servidores públicos (*Civil servant*).

Hasta el momento el Servicio Civil de Carrera es una ficción en el medio de la administración pública mexicana; ya que pese a los esfuerzos del pasado, la imposición es el común denominador en la selección y remoción de funcionarios en el ámbito de mando medios y superiores.

Resulta difícil pensar que una burocracia tan compleja y diversa como la mexicana se pudiera dar realmente un proceso que requiere como ingrediente básico algo de lo que está bastante ajena nuestra Administración Pública: alternancia verdadera en el poder y democracia.

En una sociedad donde pese a los avances innegables ocurridos en los últimos años no ha existido una posibilidad de alternancia real en el poder, ya que predomina un partido-gobierno y un exquisito sistema de complicidades que ha castigado la disidencia con la remoción y a veces con la muerte.

Las acciones que se requieren para su consolidación son las siguientes:

- La realización de un censo de servidores públicos y un inventario como recursos humanos, no exclusivamente cuantitativo.
- La diferenciación de *análisis de puestos* en todos los niveles de la administración, donde se definirá la descripción y la especificación de cada puesto.
- La revisión de los *Métodos de Valuación de Puestos* dentro de todo el Sector Público.
- La creación y observancia de un Sistema de Evaluación del desempeño contingente con los ambientes y necesidades de cada secretaría y dependencia bajo una idea de competencias que incluyan conocimientos, habilidades y rasgos de personalidad.
- El desarrollo de los servidores públicos con potencial, con base en su valoración constante y a la existencia de un programa de desarrollo de *gerentes públicos*.
- La definición precisa de un criterio objetivo y medible de promociones y la transparencia en la selección de candidatos.

En la medida que esto se realice, es factible esperar realmente un incremento en la eficiencia y eficacia de la empresa pública en nuestro país y en una evaluación de la gestión más clara.

¹² Peña Cruz María del Pilar "Discontinuidad administrativa en el Sector Público mexicano. El caso del gobierno Federal mexicano comprendido entre el periodo 1988 - 1998." Tesis doctoral IPN-ESCa 1999 pag 115.

DOS

El Servicio Civil de Carrera en los países desarrollados

Francia

Tiene tres características a destacar:

- El acceso a la función público francesa es muy amplio.
- El procedimiento de selección obedece a reglas minuciosas.
- El sistema permite la flexibilidad.

PROCESO AMPLIO

Ayudados en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se prohíbe toda discriminación basada en el sexo, opiniones políticas, religiosas, filosóficas y racial.¹³

Mecanismo Minucioso.

Las plazas vacantes se concursan públicamente y se constituye un jurado independiente de la Administración del reclutamiento que decide de la selección del personal. Existen tres categorías de funcionarios:

- A** Profesionales para puestos de Alta Dirección o Ejecución.
- B** Bachilleres para puestos con funciones de aplicación
- C y D** Secundaria: para puestos con funciones de ejecución.

Sistema Flexible

Existe posibilidad de un segundo concurso. Hay puestos de funcionarios superiores que están sometidos a concurso (varios cientos en un total de un millón quinientos).

Es verdad que no conviene idealizar lo que se desconoce, ya que son famosas las huelgas de los servidores públicos franceses por las más mínima violación a sus derechos. Personalmente he sido testigo de ver cerrado el museo de Louvre 15 días por una huelga de servidores que a veces olvidan a quien deben servir.

El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de América.

Surgió luego del asesinato del presidente Garfield. El organismo del Servicio Civil tiene 7,000 empleados. Está presidido por un Comité de 3 miembros que son designados por el Presidente y confirmados por el Congreso. Hay un representante de cada uno de los dos partidos mayoritarios y otro de todos los partidos minoritarios.¹⁴

Después de 1978 se reorganizó el Servicio Civil, dividiéndose en 3 organismos:

1. Una oficina de Administración de Personal de 5,000 empleados, que realizará el reclutamiento, la capacitación y el desarrollo de todos los sistemas de personal.
2. Un Consejo protector del Sistema de Méritos para los empleados de presiones y eventualmente a los "delatores". Este consejo esta formado por tres personas: 2 por los partidos mayoritarios y otro por los minoritarios.
3. Una entidad que vigilará la sindicalización y el trato a los empleados dentro del sindicato.

Existe una Ley del Servicio Civil con 6 Títulos:

- I. No Discriminación
- II. Sistema Disciplinario
- III. Veteranos de Guerra
- IV. Servicio Civil para funcionarios de Alto Nivel (9,200 empleados (90%) son funcionarios de carrera)
- V. Compensaciones y Incentivos
- VI. Relaciones
- VII. con los sindicatos

¹³ Pierre Hoss, Jean. "Los procedimientos de Selección de los Funcionarios de Categoría en Francia", revista trimestral de la Presidencia de la República, 1983.

¹⁴ Granquist G., Wayne. "Reforma y Reorganización del Servicio Civil en Estados Unidos de América", Centro de Documentación S.P.P.

El servicio Civil de Carrera en Inglaterra.

En 1835 se crean las corporaciones municipales. A Inicios del Siglo XX, el nivel profesional era deficiente, existía ineficiencia y nepotismo y solo en Londres y Manchester, había un examen competitivo de ingreso. No existía Código de conducta, ni escalafón de sueldos nacional.

En 1905 se formó la Asociación Nacional de Funcionarios Municipales (N.A.L.G.O.), que impulsó la creación de un servicio profesional.

En 1922 se legisó el Sistema de Jubilación. En este mismo año N.A.L.G.O. estableció un examen de alto nivel y en 1918 un Instituto de Capacitación.

En 1929 el Informe Onslow propició la calificación, promoción y capacitación de funcionarios municipales.¹⁵

En 1939 el Informe Hadow elabora recomendaciones que solo hasta 1946 se implementaron y se crea el Sistema Nacional de Condiciones de Servicio.

En 1967 se crea el Consejo para la capacitación municipal.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA INGLÉS:

- Cada puesto se publicita.
- Los candidatos se entrevistan con un Comité Municipal.
- Las candidaturas de parientes se examinan a fondo.
- El nivel educativo mínimo es secundaria y la edad de 16 años.
- Los funcionarios hacen exámenes para acceder a puestos superiores.
- Se califica capacidad administrativa y no títulos.
- Existe un sistema de grados y escalafones.
- Existe libre movilidad de funciones y un sistema de jubilación.

ETAPAS EN QUE SE DIVIDE

Las etapas en las que se divide un Servicio Civil de Carrera son tres:

Pre-empleo: implica los procesos de reclutamiento, selección e inducción del personal.

Empleo: implica los procesos de contratación, desarrollo, capacitación y promoción.

Post-empleo: involucra los procesos de jubilación, liquidación o pensión.

El sistema español de función pública

Por considerarlo de interés para los lectores potenciales de Iberoamérica he considerado apuntar algunas notas sobre el sistema español de Administración pública, construido en torno a 3 paradigmas: La seguridad, la igualdad (selección por oposición), y la retribución desvinculada del desempeño.

1. La seguridad en el empleo garantiza la independencia frente a presiones políticas, privadas o corporativas de los Funcionarios. (En España se denomina *funcionarios* a los empleados públicos de todos los niveles incluyendo a jardineros, secretarías o ministros).
2. La selección por oposición y el ascenso por antigüedad garantizan la igualdad de todos ante empleos administrativos y, por tanto, constituyen un importante factor de movilidad social.
3. La retribución por categorías garantiza la preocupación por el interés general, y no por las ganancias.

Como se observa, estos tres paradigmas siguen el ideal weberiano según el cual, la burocracia bien administrada es la forma más perfecta de organización.

Desde el punto de vista de los teóricos contemporáneos, el elemento que define a la función pública son: las reglas de acceso al servicio público y su permanencia.

Tradicionalmente se han distinguido dos sistemas de estructuración de la función pública: el sistema de carrera y el sistema de empleo.

El sistema de carrera: se basa en las normas del Derecho público. En España los funcionarios ingresan a la función pública después de superar pruebas de ingreso y en ocasiones cursos selectivos en escuelas especializadas. Por lo general ingresan a un

¹⁵ Nickson Andrew "Capacitación y Carrera Administrativa: La experiencia Británica", Revista INAP México, pág. 74-81.

curso general casi siempre jerarquizado en el cual, pueden ascender sobre la base del mérito, capacidad o antigüedad. La relación de empleo es permanente.¹⁶

Las ventajas de este sistema son que permite contar con personal más cualificado de más experiencia y asegurar la continuidad del desempeño de la función pública. Dentro de sus desventajas se debe citar: la rigidez, la burocratización - no weberiana -, y la escasa relación entre eficiencia y productividad.

EL SISTEMA DE EMPLEO: se basa en las normas del derecho privado y se articula con un inventario de puestos que forma parte de un sistema de planificación. El personal también es seleccionado pero el trabajador no tiene asegurado permanentemente su puesto, es despedido cuando no se requiere o se desempeña mal.

Este es el sistema más típico de empresas privadas busca el tener personas productivas altamente cualificadas.

Entre sus ventajas se encuentra en primer lugar la rentabilidad y la movilidad pero la movilidad dificulta a veces la imparcialidad de los funcionarios.

En la función pública española se usa el sistema de empleo.

En el sistema español se produce un ingreso por cuerpos y una provisión por puestos. Esto quiere decir que la fuente de reclutamiento tiene dos áreas: interna y externa. En el reclutamiento interno los funcionarios de diversos cuerpos compiten para proveer determinados puestos de trabajo. Esto produce disfunciones importantes porque impide la planificación.

Durante el periodo reciente, en España se ha producido un importante crecimiento de los funcionarios públicos aumentando de 1982 a 1996 en 619.870 (en España el punto es equivalente a la coma en América). Esto representa un aumento del 53,69%.

Cuadro 1
Crecimiento de los empleados públicos en España

Administración	1982	1996	Diferencias 1982 - 1996
Administración estatal	895.731	807.720	-288.011
Comunidades autónomas	44.475	820.474	575.999
Administración local	167.045	425.158	258.111
Justicia	18.911	40.237	23.326
Universidad	30.320	80.785	50.465
Totales	1.154.482	1.774.352	619.870

Fuente: Rodríguez Maseda Manuel " Políticas y prácticas de selección y gestión de personal en las administraciones públicas" IX curso Universitario de Verano Universidad de Santa Catalina El Burgo de Osma agosto 1996 pág. 101.

¹⁶ Castillo Blanco F. " Políticas de recursos humanos en las administraciones públicas: consideraciones generales" En " Los recursos humanos en las administraciones públicas Rodríguez Fernández. Editorial Tecnos 1995 pág. 100 107.

Como se observa durante este periodo ocurre una transferencia de personal hacia las comunidades autonómicas al ser descentralizados alrededor de 400.000 empleados. Además hay un aumento real explicado por el llamado *Estado de Bienestar* que ha incrementado el empleo público en las áreas de Sanidad educación y servicios sociales. Para dar una idea comparativa de lo que significa esta cantidad de servidores públicos, en México existen en los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y municipal: 2,878,803 plazas. La República mexicana esta integrada por 31 secretarías de Estado son :

Estados y un Distrito Federal, un total de 2419 municipios. A nivel central las dependencias del poder ejecutivo del gobierno federal, lo que se entiende por Administración Pública suma en total 17 Secretarías de Estado - equivalentes a ministerios en España - y una Procuraduría General de la República, - equivalente a la Fiscalía General, que en España, (como debe de ser) no depende del gobierno en turno sino del poder judicial - .

Estas

Cuadro 2
Secretarías de Estado en México

<ul style="list-style-type: none"> • Secretarías de Gobernación • Secretarías de Relaciones Exteriores • Secretarías de la defensa nacional • Secretarías de Marina • Secretarías de Hacienda y crédito público • Secretarías de Comercio y fomento industrial • Secretarías de Energía • Secretarías de Medio ambiente, recursos naturales y pesca. • Secretarías de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarías de la Reforma Agraria • Secretarías de Agricultura, Ganadería y desarrollo rural • Secretarías de Comunicaciones y Transportes • Secretarías de Desarrollo social • Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo • Secretarías de Educación Pública • Secretarías de Turismo • Secretarías de Trabajo y previsión social
--	---

Fuente: Elaboración con base en proporcionada por Vladimir Pérez, INAP México 5 de marzo de 1999.

Adicionalmente existe una administración pública paraestatal que integra a las empresa públicas de participación estatal total, mayoritarias, o minoritarias.

Regresando a la administración pública española, los grandes procesos de recursos humanos son: la selección y la formación (Capacitación).

LA SELECCIÓN DE PERSONAL

De acuerdo con la estructura de la función pública española el reclutamiento de personal como ya se ha apuntado se hace en dos ámbitos:

El reclutamiento interno: Cuando un puesto queda vacante, se le ofrece en primer lugar al resto de los funcionarios que reúnan los requisitos para su desempeño, a través de los procesos de provisión (concurso y libre designación). Si luego de esto el puesto sigue vacante, se intenta cubrir mediante la promoción interna que permite a los empleados de menor jerarquía acceder al puesto superior.

El reclutamiento externo: Este medio se usa solo cuando no se puede prever internamente un puesto y se hace una oferta de empleo público, que emite una convocatoria de pruebas llamadas popularmente Oposiciones. Casi siempre se presenta una cantidad enorme de solicitante por lo cual la definición de los candidatos ganadores se hace por centésimas.

En la oferta de empleo público se establece la titulación y experiencia requerida, las diversas pruebas selectivas que se efectuarán, así como las formas de acceso.

La Ley 30/ 1984 contempla tres modalidades: las ya citadas oposiciones; a través de un concurso - oposición; o bien, mediante un concurso.

La oposición es la forma más utilizada ya que cuenta con cierta legitimidad científica y una amplia aquiescencia social.

Sin embargo, tiene el problema de su marcado carácter memorístico, su tendencia a negar el valor de la experiencia y los conocimientos previos y la insuficiente valoración psicosocial de la adaptación del individuo a su medio de trabajo.

El concurso se basa en la calificación de los méritos de los concursantes y en la prelación de los mismos en los procesos selectivos. Las bases detallan por lo general los criterios de méritos y sistemas de acreditación.

El concurso oposición es una combinación de los dos anteriores.

LA FORMACIÓN (CAPACITACIÓN) DE PERSONAL

Tanto la constitución de 1978 como la Ley 30/1984 solamente hacen referencia a la



formación en aspectos de acceso a la función pública, no regulando ni fijando la obligación ni los procedimientos necesarios para implantar el modelo de formación continua.

Existe un sistema de puntuaciones por curso de formación para acceder a ciertos puestos mediante promoción interna, lo cual, en lugar de estimular la adquisición de nuevas habilidades ha favorecido la acumulación de títulos y diplomas que posibilitan el tener puestos mejores.¹⁷

En un estudio realizado en el Instituto Nacional de Administración Pública de España (Richart 1992) mediante diversas encuestas y grupos de discusión, se puso de manifiesto la escasa articulación de la formación en la administración, así como la inexistencia de estudios de necesidades y de planes de formación acordes con las lagunas reales en puestos de trabajo concretos.¹⁸

DESARROLLO DE CARRERAS

El *real decreto 28 / 1990* del 15 de enero sobre provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, es su artículo 29.1 define la promoción interna como el ascenso de los funcionarios de los cuerpos o escalas del grupo inferior a otros del grupo inmediatamente superior. Como he citado con antelación, la legislación establece como méritos: a la antigüedad en el servicio; el grado personal; la similitud entre el trabajo desarrollado y el puesto que opta; y los cursos de formación realizados en relación con las tareas del puesto al que oposita. El sistema en consecuencia no observa cuestiones como: la idoneidad profesional; el perfil psicológico y algo importante, la evaluación del desempeño, que como he insistido en éste libro, son comunes en la administración privada.

La razón de estas omisiones hay que buscarla en los aspectos culturales que en la cultura popular española desconfían de los sistemas que desatienden la seguridad, la antigüedad y la estabilidad.

A manera de resumen, cabría señalar algunas áreas de oportunidad que presenta la administración de recursos humanos en el sector público español.

¹⁷ Samaniego Villasante – Dial Bretones “ Selección, formación y desarrollo de carreras” en los Recursos humanos e las administraciones públicas” op. Cit. Pag. 266.

¹⁸ *Ibidem*



Cuadro 3
Problemática de la función de recursos humanos en el servicio público de España

Planificación de recursos humanos	Selección de personal	Formación	Desarrollo de carreras
<ul style="list-style-type: none"> • No hay objetivos claros • Se carece de una dirección estratégica cualificada • El empleo de los elementos técnicos que marca la ley se usa como norma de obligado cumplimiento • La oferta de empleo público no esta constatada con necesidades reales 	<ul style="list-style-type: none"> • No se conectan suficientemente las pruebas a realizar con los puestos a desempeñar. • Las bases y temarios se elaboran sin considerar su adecuación a las necesidades reales de las administraciones. • Las decisiones técnicas que afectan a las características de las plazas no se apoyan en estudios ni en informes técnicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay objetivos estratégicos de formación. • La formación no se conecta con el puesto sino con la formación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe planificación. • Los criterios promocionales adolecen de objetividad.

Fuente: *Elaboración propia con base en las conclusiones de estudios de Samaniego-Diez op. Cit. Pág. 283 - 285.*

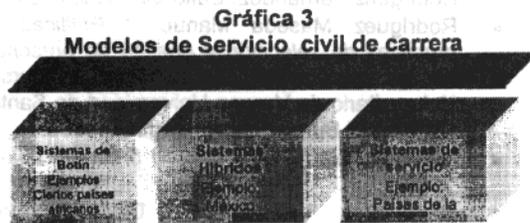
En México se echa de menos la existencia de un servicio civil de carrera que permita desarticular la red de complicidades que ha caracterizado el ejercicio de la función pública, ya que prácticamente cada gobierno elabora su propuesta de sistema de servicio civil, y al final se queda en un proyecto. La cultura de grupo dominante hace muy difícil implantar nada que fímite la fidelidad que es exigida y privilegiada a la capacidad. Entre capacidad y lealtad de amigo y muchas veces del cómplice, no se duda casi nunca. Se elige al cómplice.

Por ello, es muy interesante ver que en el caso de España con todo y que éste problema se ha solucionado con su actual sistema de

administración de personal también es cierto que conforme se ha mostrado, aún esta lejos de ser un modelo de eficiencia a emular.

Esto me hace plantear para concluir algo que más que pregunta es parece una provocación a la reflexión. ¿Qué es mejor un sistema burocratizado y cuestionablemente eficiente o un sistema ágil pero corrupto, dudosamente eficiente? Desde luego soy extremo en las propuestas. Es mejor no elegir ninguna alternativa, sino algo mucho mejor que sea eficiente. Esto es lo que se aplica en general en la empresa privada donde es sacrificada la seguridad en aras de la eficiencia.

La experiencia de estudiar los modelos señalados nos hacen proponer un modelo de servicios civil que va desde los modelos llamados de botín donde no existe ningún criterio objetivo a ningún nivel de la administración hasta los modelos evolucionados sistemas de servicio civil que constituyen estructuras de democracia industrial. En medio de ambos ubicaríamos a los sistemas híbridos que son relativamente objetivos en la selección, la promoción y la capacitación dentro de los cuales encontraríamos al sistema de gestión en México ya que pese este sistema no se aplica para los mandos medios y superiores si se hace con el personal llamado de base e inclusive en algunas secretarías como la de Relaciones Exteriores, Secretaría de Marina, Secretaría de la Defensa e incluso organismos descentralizados y empresas públicas como: el Banco de México y PEMEX donde existe un mecanismo relativamente objetivo e institucional hasta el primer nivel ejecutivo. De un modo gráfico tendríamos:



Conclusiones

- El servicio civil de carrera es una de las características dominantes de las administraciones públicas de países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España.
- Los sistemas de servicio civil de carrera son formas burocráticas de corte *weberiano* que buscan el ideal de la eficiencia a través de la selección rigurosa, impersonal y democrática de los servidores públicos.
- En el caso de México existen estimables esfuerzos para la institución de un servicio civil de carrera que han resultado frustrados ya que contrarían la praxis de gestión dominante. Se echa de menos la existencia de un servicio civil de carrera que permita desarticular la red de complicidades que ha caracterizado el ejercicio de la función pública, ya que prácticamente cada gobierno elabora su propuesta de sistema de servicio civil, y al final se queda en un proyecto. La cultura de grupo dominante hace muy difícil implantar algo que limite la fidelidad que es

exigida y privilegiada a la capacidad. Entre capacidad y lealtad de amigo y muchas veces de cómplice, no se duda nunca. Se elige al cómplice.

- La revisión de las experiencias y praxis de los servicios civiles en Europa, concretamente en Francia y España nos previenen de idealizar un sistema que inevitablemente se transmuta del ideal *weberiano* a un sistema lento, que no pocas veces dificulta la eficiencia gubernamental y que están muy lejos de constituir un ideal a perseguir. Sin embargo con todos sus defectos es necesario decir que éstos sistemas cuentan con la aquiescencia popular y tienen cierta legitimidad científica ya que se basan en oposiciones que son ofertas públicas de empleo.
- Para no repetir la lista de requisitos que he enunciado me circunscribiría a resumir que lo que México necesita, no solo para instituir un servicio civil de carrera, sino para dar el salto que lo aleje de los retrasos medievales que se perciben, sobre todo a escala regional, es que exista la posibilidad verdadera de alternancia del poder y que la democracia y la ley sea igual para todos

Bibliografía

- Ampudia Herrera Jorge "Los procedimientos de selección y promoción de personal" En la administración y el desarrollo del personal público. Alardín Azuara Revista Trimestral de la Presidencia de la República. México 1977.
- De Lucca Sandro "Maquiavelo", Todo es Historia, México, marzo, 1978.
- Vaillant C. Gorge. "La civilización Azteca" Ed. F.C.E. octava reimpresión, 1988 México
- Peña, María del Pilar "Consideraciones sobre los recursos Humanos en el sector público" apuntes pág. 73
- Mendieta y Nuñez, Lucio, "La administración Pública en México"
- S.P.P. Dirección General de Servicio Civil "Servicio Civil", Centro de Documentación,
- Ampudia Herrera, Jorge, "Los procedimientos de Selección y Promoción de personal" Revista trimestral de la Presidencia de la República.
- S.P.P. Dirección del Servicio Civil, "Servicio Civil en México", Centro de documentación, México.
- De la Madrid, Miguel "Modernización de la Administración Pública" Consulta PopuPeña Cruz María del Pilar "Discontinuidad administrativa en el Sector Público mexicano. El caso del gobierno Federal Mexicano comprendido entre el periodo 1988-1998." Tesis doctoral IPN-ESCA 1999.
- S.P.P. "Comisión Intersecretarial del Servicio Civil", México, Agosto 1984.
- Pierre Hoss, Jean. "Los procedimientos de Selección de los Funcionarios de Categoría en Francia", revista trimestral de la Presidencia de la República, 1983.
- Granquist G., Wayne. "Reforma y Reorganización del Servicio Civil en Estados Unidos de América", Centro de Documentación S.P.P.
- Nickson Andrew "Capacitación y Carrera Administrativa: La experiencia Británica", Revista INAP México.
- Castillo Blanco F. "Políticas de recursos humanos en las administraciones públicas: consideraciones generales" En " Los recursos humanos en las administraciones públicas Rodríguez Fernández. Editorial Tecnos 1995
- Rodríguez Maseda Manuel " Políticas y prácticas de selección y gestión de personal en las administraciones públicas" IX curso Universitario de Verano Universidad de Santa Catalina El Burgo de Osma agosto 1996.
- Vladimir Pérez, INAP México 5 de marzo de 1999.
- Samaniego Villasante - Dial Bretones "Selección, formación y desarrollo de carreras" en los Recursos humanos en las administraciones públicas"

