

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

24
35

La modernización de la administración de los recursos
humanos en el sector público

TESIS

Que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Presenta

PELMO MARQUEZ FERNANDEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

'1989'



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
Antecedentes de la administración de los recursos humanos en el sector público de México,	1
A) México colonial,	10
B) México independiente	19
C) México posrevolucionario	26
CAPITULO II	
Situación actual de la administración de los recursos humanos en el sector público de México,	
A) Sistemas de reclutamiento en los mandos altos y medios,	
1. Enfoque político,	50
2. Enfoque administrativo	52
B) Reclutamiento y manejo del personal de base,	
1. Enfoque político	53
2. Enfoque Administrativo	55
C) Ventajas e inconvenientes de los sistemas de reclutamiento y administración de personal en el sector público de México,	
1. Ventajas	
a) Políticas	58
b) Administrativas	59

2. Desventajas

- a) Políticas 60
- b) Administrativas 61

CAPÍTULO III

Modernización de la sociedad mexicana
y administración de los recursos huma-
nos en el sector público. 64

A) Política de modernización de
los regímenes 1976-1982 y 1982-
1988; logros 66

B) Perspectivas de la modernización
de la administración de los recur-
sos humanos del sector público en
el periodo 1988-1994 67

C) Proposiciones cualitativas para
la integración de una política de
Administración de los recursos hu-
manos del sector público como par-
te del proceso de modernización
de la sociedad mexicana. 68

CAPÍTULO IV

Modernización del Servicio Civil. 72

A) Qué es el Servicio Civil de
Carrera 75

B) Aspectos prácticos del Servicio
Civil de Carrera. 79

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 82

BIBLIOGRAFÍA 91

INTRODUCTION

Es sintomático que la mayor parte de los estados contemporáneos estén empeñados en una labor vigorosa y tenaz a fin de formar los cuadros de técnicos en organización y administración gubernamentales y en la orientación de los jóvenes más brillantes, destinados a ser los futuros funcionarios públicos.

[ALVARO ROSALES]. ("La formación de funcionarios públicos.")

En nuestros días es imposible que en cualquier ámbito de actividad y en cualquier circunstancia el hombre es la clave para la realización de sus propios proyectos.

El campo de la Administración Pública es, quizá, la mejor prueba de la afirmación anterior.

Mientras en la Administración de Empresas hace muchos años que dio inicio una especie de "revolución en la administración de los recursos humanos", sobre todo a raíz del avance japonés en el campo de la economía mundial, en la Administración Pública asistimos a una creciente tendencia que apunta en esa misma dirección.

La administración de los recursos humanos en el sector público no pone en juego sólo el destino del ámbito cerrado de la administración, sino el futuro mismo de un país.

Basados en esa consideración pensamos que es conveniente hacer algunas reflexiones fundadas teóricamente y proponer algunos caminos alternativos para que la administración pública mejore su administración de recursos humanos, adoptando esquemas superados, pero sin incurrir en imitaciones estratológicas, tomadas de otros medios y otras experiencias. Si queremos que el país cambie deben cambiar muchos de los usos y costumbres

bres del Estado Mexicano, y si realmente deseamos que estos usos y costumbres evolucionen en beneficio de la sociedad es necesario modificar los principios y en consecuencia, los estilos y propósitos - en que se basa la administración de recursos humanos en el sector público de nuestro país.

No puede cambiar una sociedad si no cambian los hombres que la integran, y los hombres no pueden cambiar si el estado, primer obligado al cambio, no impone su ejemplo en la práctica cotidiana.

El evidente interés del asunto antes señalado nos parece justificación suficiente para emprender unas reflexiones como las que proponemos en este proyecto.

En el desarrollo de este trabajo nos planteamos los siguientes objetivos:

1. Proponer, con un enfoque cualitativo, no técnico, lineamientos para una política de administración de los recursos humanos en el sector público que apoye el proceso de modernización que requiere el país.
2. Conocer los antecedentes históricos de las polí -

ticas vigentes en materia de administración de los recursos humanos públicos en México.

3. Estudiar las políticas de administración y reclutamiento de recursos humanos vigentes en el sector público mexicano.
4. Reflexionar sobre las ventajas y los inconvenientes de las políticas de administración de recursos humanos prevalecientes en la administración pública de nuestro país.
5. Con base en los antecedentes y perspectivas de la administración de recursos humanos en México, proponer nuevas políticas en esta materia.

Con el marco de esos objetivos tratamos de que este trabajo resulte útil como acercamiento al asunto que se propone estudiar.

Partimos de la idea de que los sistemas de reclutamiento y administración de recursos humanos que se practican actualmente en el sector público fomentan la ineficiencia de la administración.

Asimismo, consideramos que los sistemas y políticas vigentes en materia de administración y reclutamiento de

recursos humanos obedecen a criterios políticos pragmáticos y no a una búsqueda de la eficiencia y la modernidad. Tales objetivos pragmáticos son, fundamentalmente, *reducir el empleo y aliviar las tensiones sociales* propiciadas por la desigualdad económica.

Por último, pensamos que la modernización del país hace necesario un cambio en los actuales sistemas y políticas de reclutamiento y administración de los recursos humanos en el sector público de México.

Desde luego, lo anterior se da en un marco histórico específico.

A partir de la institucionalización del país, previa reorganización de los ordenamientos legales, el Estado mexicano se inclina por un modelo liberal avanzado, que coincide con el Liberalismo clásico y le permite participar intensa y crecientemente en la vida económica, dejando atrás el papel de mero árbitro y prestador de servicios públicos que debería desempeñar, de conformidad con el modelo liberal ortodoxo.

Como consecuencia de la adopción de este modelo, los sucesivos gobiernos postrevolucionarios acentúan la participación social del Estado, lo cual conduce a la expansión de las actividades de éste y, en consecuencia, a una ampliación de su capacidad de reclutamiento de funciona-

rios y empleados.

Los sistemas administrativos se tornan complejos. Se hace necesario modernizar constantemente el aparato burocrático y todos sus procedimientos, sobre todo aquellos -- que se refieren a aspectos meramente económicos del problema: finanzas, adquisición de materiales, construcción de obras, etcétera. Sin embargo, se observa un relegamiento en la atención del que a nuestro juicio es el problema -- principal: los recursos humanos.

Fiel a los principios que lo regían cuando no estaba institucionalizada la actividad política, el Estado guía el reclutamiento de funcionarios y personal de base no -- davante vicios como el clientelismo político, el amiguismo (también conocido como "compadrazgo"), en fin, la anteposición de las necesidades de preservar el poder político, a la urgencia de propiciar la eficiencia y la productividad.

Durante muchos lustros los administradores públicos se resisten a admitir que muchos de los principios que en materia de selección y administración de personal son válidos para la administración de empresas, son y deben ser lo también para la Administración Pública.

tales administradores arguyen que las ciudades --

del Estado (y de todas las áreas) no son aumentar la productividad, puesto que se buscan la ganancia competitiva en términos económicos, sino el beneficio político de la sociedad. Sin embargo, olvidan que al hablar de "sociedad" se están refiriendo sólo a un sector de ella, el que se beneficia con los estilos imperantes.

Con el tiempo, los nuevos administradores se percatan de que aun los fines políticos requieren tener en cuenta la noción de productividad, y que para alcanzar ésta es preciso modificar los sistemas de administración y reclutamiento. Esto comienza a ocurrir (en nuestra opinión) a partir de 1976, cuando una nueva generación de administradores y políticos comienza a tener acceso al ejercicio de la administración y el poder políticos.

Hay nadie niega que el sector público, aun cuando no busque obtener ganancias económicas, está obligado a ser eficiente. En consecuencia, se recomienda para lograrlo es imposible seguir costumbres personal y burocráticas con los criterios, normas, políticas y sistemas que prevalecieron hasta nuestros días. Más aún, en nuestros días, cuando se habla insistentemente de modernizar todos los aspectos de la vida social, es imprescindible modificar esos usos.

Hacerlo implica redefinir la visión actual y adoptar una nueva perspectiva de lo que es y de lo que debe ser.

la Administración Pública, y de lo que es y debe ser el país.

Partiendo de las consideraciones antes expuestas, el trabajo presente consta, además de esta introducción, de cuatro capítulos. En el primero de ellos reseñamos los antecedentes históricos de la administración de los recursos humanos en el sector público mexicano, desde el México pre-hispánico hasta nuestros días.

El segundo capítulo se refiere a la situación actual de la administración de los recursos humanos en el sector público mexicano, analizándola desde dos perspectivas: la política y la administrativa. Utilizamos este doble enfoque porque consideramos que los problemas de la administración pública se estudiarían insuficientemente si no se tienen en cuenta ambas perspectivas. Desde esas mismas perspectivas valoramos las ventajas y los inconvenientes de los sistemas actuales de administración de los recursos humanos en el sector que nos ocupa.

El capítulo III habla de la modernización de la sociedad mexicana en relación con la administración de los recursos humanos en el sector público. Iniciamos este capítulo reseñando brevemente los intentos de modernización de la burocracia durante los regímenes de López Portillo y Miguel de la Madrid. A continuación analizamos las perspectivas que, con base en las declaraciones y hechos observados durante la campaña de Salinas de Gortari, podemos esperar durante el siguiente sexenio. Pi-

nalizamos este capítulo con una serie de proposiciones que podrían servir para la integración de una política de administración de los recursos humanos del sector público en el curso del siglo XX.

Una de las posibilidades más viables para la transformación de la burocracia mexicana sería la implantación del Servicio Civil de Carrera, el cual constituye el tema del cuarto capítulo. En esta última parte de la tesis analizamos de qué manera ha funcionado este sistema en los países en donde fue instituido desde hace varios años, y cómo podría adaptarse a las condiciones de nuestro país. El Servicio Civil de Carrera de alguna manera es una panacea, con la cual se resolverán los más graves problemas de la burocracia mexicana; no obstante, consideramos que es una opción digna de ser estudiada.

Como colón presentamos de manera breve algunas conclusiones y recomendaciones generales sobre el problema estudiado, citando, como ya dijimos, los criterios generales y los propósitos políticos de las ideas administrativas, más que las técnicas de administración.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO

La complicada estructura administrativa y ejecutiva que organizaron los mexicanos cubrió todos los campos de las actividades fundamentales: la educativa, tecnológica, fiscal, social y judicial, así como la de las guerras y campañas. Todas las clases sociales estaban integradas en el servicio público, pero había una idea muy elevada del sígmo y de la autoridad que lo acompañaba, de manera que la extracción social del empleado o funcionario no pudiera significar abuso ni corrupción.

[HÉRO G. DÍEZ BUSTOS. (La burocracia en México). pp. 64-65].

Antes de que los españoles llegaran a México, los mexicanos ya contaban con una estructura administrativa claramente definida. Existía, de hecho, un aparato de administración pública, al cual se sujetaban la convivencia y las actividades de la población.

Sin embargo, como lo asienta López Rosado, "en nuestro país la información sobre los hechos pasados es amplia en número y contenido, en relación con disciplinas sociales o económicas, pero insuficiente la que trata de la narración de las actividades de la administración pública."¹

Los funcionarios existentes en la administración pública prehispánica estaban claramente identificados y, sus funciones, perfectamente delimitadas.

Cada centro de población azteca, regido por un tlatoani era un tlatoayotl, "un principio un estado independiente en el que existían dos formas de organización: el gobierno de tipo gentilicio... y el gobierno de tipo estatal."²

El tlatoani era un personaje vitalicio "con poder político, judicial, militar y religioso superior al de cual"

¹ López Rosado, Diego G. La burguesía en México. Época prehispánica. Secretaría de Gobernación, México, 1980, p. v.

² *Ibidem*, p. 8.

quier otro funcionario del tlatoqueyotl, representante de la divinidad y ejecutor de sus designatos.³ Junto al tlatoani existía el chilicbatl, que tenía facultades para suplir al tlatoani en caso necesario, aunque sus funciones estaban más bien encaminadas a las materias hacendarias, judicial y cultural.

Estos dos supremos gobernantes -informa López Rosado- eran auxiliados en sus funciones por varios cuerpos de pipiltin principales, cuyos labores eran administrativos, jurisdiccionales, hacendarios, militares y religiosos. Destacaba entre estos cuerpos el de los cuatro consejeros más próximos a la cabeza del Estado. Los pochtecatl (consejeros), podían llegar a desempeñar funciones concretas a pesar de no ser miembros del grupo dirigente.⁴

Por lo que se refiere a la función judicial, era ejercitada por un tribunal superior compuesto por tres jueces y presidido por el chilicbatl, que se encargaba de los casos arduos, principalmente de aquellos cuya sentencia era la ejecución del infractor. Bajo este tribunal estaba el tlacaxtlan para juzgar a los pipiltin y también a los nacchaltlan cuyos casos, por su gravedad, no podían ventilarse en el tribunal establecido en cada calpalli; el tlapalo tlacatl o tlacatlco. Los nobles cortesanos y los altos militares eran juzgados en el tecpiltlan. Aparte

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, pp. 8-9.

te de éstos, existían el tribunal de guerra en el campo de batalla; el eclesiástico, que juzgaba a sacerdotes, estudiantes y mercaderes, tanto para conocer las causas de los pehucacah como para resolver los graves problemas suscitados en el mercado.⁵

Paralelamente al poder estatal existía el poder religioso, cuyas facultades y fuerzas eran casi tantas como las de aquél. "el clero era una compleja organización encargada del culto y de la educación al frente de la cual se encontraban en México-Tenochtitlan los grandes sacerdotes."⁶

Tanto como el poder religioso, era importante el poder militar. "Los militares también formaban un grupo muy complejo, en el que tenían gran resistencia los cuerpos integrados por los militares más destacados." En cuanto a la hacienda pública, "estaba dirigida por el *homiculpixtli*, jefe de todos los recaudadores y el *pehucalcalli*, encargado de la conservación del tributo. Tanto los jueces como los militares, los sacerdotes y los funcionarios fiscales, recibían órdenes directas del *Huauqui* y del *cihuacóatl*."⁷

La intervención del Estado en los asuntos del calpulli se hacía mediante cuatro funcionarios, cada uno responsable de un *nauhcampán* (los cuatro sectores en que se dividía la ciudad). "Ante ellos en lo administrativo, ante los jueces

⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

del tlatoctlan en lo judicial, ante el huecaltlixqui en lo fiscal y ante los jueces guerreros en lo militar, acudían los tlatocátl a recibir órdenes y a recibir las instrucciones para el gobierno de los calpulli a los que estaban adscritos.⁹

El autor que venimos citando señala que "en todo el cuerpo gubernamental sólo excluía al linaje y al calaqueátl: los méritos y las capacidades personales eran determinantes para la ocupación de los puestos." La posición y el poder de cada pilli eran los relacionados a su función dentro del Estado y ésta dependía de una escala en la que los ascensos y descensos correspondían al esfuerzo individual y al linaje que, por la proximidad o la lejanía de los tlatoque anteriores, señalaban la importancia de la ascensionaria para llegar a determinado cargo.¹⁰

De hecho, entre los funcionarios del México prehispánico existían dos corrientes en los servidores públicos: la de funcionarios propiamente dichos, y la de dignatarios, que automáticamente se agregaba a aquélla, pues el carácter de funcionario era por sí mismo unido a otro de nobleza, distinción e importancia social. Tal vez de esa época proviene la tendencia, muy observable en nuestro país, a que el funcionario público "hoy llamado servidor" se encuentre con base en el poder que su puesto le confiere.

⁹ Ibídem, pp. 8-9.

¹⁰ Los subrayados son nuestros.

En la antigua Tenochtitlan existían dos poderes fundamentales, el administrativo y el ejecutivo. Según nos informa López Rosado, el administrativo se basaba en la distribución demográfica y de la cual partía el señalamiento de jerarquías escolares, económicas, religiosas, militares y judiciales, en tanto que el ejecutivo partía del tlatoani.

El poder administrativo constaba de las siguientes administraciones: escolar, pues los educandos del calmecac estaban sujetos a una jerarquía dependiente del poder público; religiosa, constituida por los sacerdotes; fiscal, encargada de la recaudación de los tributos; gremial, constituida por los comerciantes, los artesanos, los jeveros y los ardieros; finalmente, la administración judicial, la cual tenía a su cargo el orden social.

En el marco de esa estructura el número de burocratas era abundante, y las interrelaciones entre ellos, complejas. Los poderes administrativos y ejecutivos "utilizaban a un número o grupo de trabajadores que laboraban en forma permanente o temporal. Algunos, los seños, percibían ingresos y distribuían de prestaciones concedidas por la autoridad; otro grupo, el mayoritario, no obstante que aportaban esfuerzos y en ocasiones debía traer instrumentos de trabajo y aun diversos materiales de construcción, tenía que conformarse con recibir en ocasiones sus alimentos, junto con la promesa de mantener la seguridad en sus comunidades de origen."¹⁰

¹⁰ *Ibidem*, p. 42.

La mayor parte de los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado de manera temporal no podían considerarse, a juicio de López Rodado, servidores públicos, pues no lo eran una relación laboral formal que no fuera la necesidad u obligación forzosa de tales trabajadores para pagar al poder azteca la "protección" que recibían de él en su calidad de pobladores de tribus sujetadas por la fuerza militar. No obstante, deben considerarse que "estas aportaciones de trabajo de los pueblos sometidos derivaron de un derecho de conquista y formaban parte de los ingresos del Estado, que sostenía al ejército encargado de espartaderías y conquistas. Por otra parte, las obras y servicios públicos, como obligación estatal, era financiadas casi en su totalidad por esta vía."¹¹

A su vez, Jacques Soustelle informa que "Los mexicanos tenían una idea muy elevada del servicio público y de la autoridad que lo acompañaba. Mas no el señor más alto no debía obedecer a un simple vasallero que llevara órdenes de un tribunal? Al mismo tiempo, la severidad de las costumbres y de las leyes era terrible: ¡Ay del que burla o complace al! ¡Ay del funcionario deshonesto! Siempre se citaba como ejemplo de la desobediencia del rey de Texcoco que, habiéndose enterado de que uno de sus jueces había favorecido a un noble a expensas de un magisterio¹², hizo aburrir al magistrado iníasto. En la era mexica, el servicio público, como el poder, era gravoso y pesadas las obligaciones.

¹¹ Ibídem, p. 45.

"Cuanto más se elevaba la jerarquía -añade Soustelle-, tanto menos el funcionario podía disponer de su tiempo. Los conquistadores nos muestran el palacio de Moctezuma -- continuamente lleno de una multitud de funcionarios y de guerreros que allí pasaban todo el día."¹²

Por otra parte, "todo hombre en México-Tenochtitlan - estaba sujeto a la prestación de servicios públicos en la comunidad", excepto en casos de fuerza mayor, tales como enfermedad, incapacidad natural u otros.

"En la prestación de servicios ordinarios, el sistema estaba basado en comisiones de vecinos en las que todas, - bajo el mando de jefes designados en asamblea popular o -- por la autoridad, operaban por riguroso turno rotativo y - cuyo número variaba en relación con la obra o servicio que debía ejecutarse."¹³

Fue en ese marco que se dio la conquista de México. - En este punto es necesario advertir que tan injusto es con siderar que la administración pública del México prehispánico era perfecta, como partir de la idea de que todos los males y las deficiencias en la administración pública mexicana tienen su origen en la introducción de los vicios españoles. Una y otra perspectiva pecan de parcialidad.

¹² Soustelle, Jacques. La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista. pp. 147-148

¹³ López Rosado, Diego G. Obra citada. p. 50.

Sin embargo, es inevitable considerar que la llegada de los españoles fue un catalizador de tendencias ya existentes que ya existían entre los aztecas y que, sumadas a las tradicionales deformaciones de la administración pública española, dieron lugar a muchos de los problemas que todavía hoy parece nuestro aparato público.

A) México Colonial

El ejercicio del poder en la Nueva España hubo una jerarquía bien organizada. En la Península había un dispositivo central para todos los Indios: El rey y el Consejo de Indias. "Este último era un cuerpo colegiado (creado en 1524) que actuaba como legislador, administrador y juzgado de última instancia; siempre, teóricamente, de acuerdo con el monarca. La designación de los miembros del Consejo, así como la de todos los altos funcionarios, la hacía el rey en persona."¹⁴

Había también otro dispositivo central en cada colonia. En Nueva España era el Virrey, o alter ego del rey, y la Real Audiencia, cuerpo colegiado, encargado principalmente de las funciones judiciales. "Para los acuerdos de este organismo el virrey era el presidente. En los distritos o jurisdicciones de justicia había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distri-

¹⁴ Lira, Andrés, y Livia Neón. "El siglo de la integración." En Historia general de México. Tomo I. El Colegio de México, México, 1961. Tercera edición, p. 454

les; y bajo éstas, localmente, en villas y ciudades de españoles, y pueblos de indios, estaban los cabildos. -- Las decisiones de las autoridades locales podían rechazarse apelando a las distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales: arzobispado, o virrey y la Audiencia, cuyas decisiones eran apelables en última instancia ante el Consejo de Indias.¹⁵

La centralización y el control de la autoridad funcionaban aproximadamente bien, de acuerdo con los intereses de la corona. No obstante, las interferencias entre unas y otras jurisdicciones, así como de intereses privados sobre los públicos, con frecuencia se imponían en la toma de decisiones.

La "holteza", los antecedentes familiares, la riqueza y los favores personales eran frecuentes argumentos que transformaban el rumbo de las decisiones, encaminándolas en favor de uno o varios individuos poderosos en perjuicio de la sociedad novohispana, preferentemente, de los indígenas. "La fuerza de ciertos intereses hizo que en muchas ocasiones el poder central resultara más ilusorio que efectivo."¹⁶

A la par con las autoridades civiles, las autoridades

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

con ejercicio del poder y que probablemente ninguna sociedad ni ninguna otra época hayan conocido tal concentración de influencia en un grupo religioso. Todos los miembros de la Iglesia ejercían un poder efectivo en sus jurisdicciones y se atraían, ya en relación a las autoridades centrales y distritales en muchas ocasiones.¹⁷

Fue crucial para el éxito consciente de que tan importante era "estar bien" con las autoridades civiles, como con las eclesiásticas. Ambas tenían el poder suficiente para llevar a la ruina económica o incluso a atacar legal o extralegalmente contra su vida.

En ese sentido, el poder de los servidores públicos de la Nueva España era tremendo. La relación sería variable. No regía todas las operaciones administrativas cotidianas. Era el núcleo de los documentos y ordenamientos legales y administrativos, el español y los criollos encerrados en la administración hacían valer el poder de su influencia personal, incluso para pagar por encima de mandatos y decretos formales.

Frente a las jerarquías tocadas estaban las jerarquías reales. Un hombre rico, un puesto alto en la administración pública o eclesiástica, podía lograr la destitución de un funcionario desafiado o culpado en cualquier

¹⁷ *Ibidem*.

con su deber a costa de atentar contra los intereses particulares de aquél. Esto hizo que con el paso del tiempo, desapareciera la frontera entre intereses privados e interés público; que en la administración pública se enseñorearan la corrupción, la venta de influencia y el servicio a intereses privados, en áreas de enriquecimiento ilegítimo o de la simple conservación del puesto.

No olvidemos, por otra parte, la fuerza de la imagen del rey en el ámbito de la administración pública de la Nueva España. "A los ojos de los súbditos, el rey era un señor que protegía a sus vasallos", y quienes acudían a alguno de los órganos existentes en busca de ayuda o protección, tenían que hacer valer e invocar su condición de vasallos para estar en posibilidad de obtener el beneficio o la protección buscados.¹⁸

"Pero no es tan simple una realidad histórica para quedar satisfechos acomodando en un marco de aparato mecánico las partes que, como hombres de un presente ansioso de explicaciones rápidas, se ha llamado 'tradición' y 'modernidad'. En eso de obedecer al rey y a sus personeros andaban revueltos muchos y muy distintos intereses, que a veces se apartaban y a veces se encontraban. Entre los vasallos del rey, por fielt; que fueran, y el soberano, se superponían y se tironeaban muchas lealtades, y la cosa comenzaba en las propias cabezas del reino (virrey, Audien-

¹⁸Ibidem, p. 456.

cias, obispos, etc.), y llegaba hasta los lugares más apartados.

"El celo por el control político daba ocasión a que se formaran verdaderos grupos de interés entre quienes, haciendo por sus propios fines de riqueza y poder, hacían de las leyes y el orden verdaderos intrumentos."¹⁹

Serve como ejemplo de los estilos administrativos que se imponían durante el dominio español la siguiente descripción de cómo se procedía cuando un alto funcionario o el virrey dejaban su cargo:

"...Se abría un juicio de residencia, en el cual podían presentarse todos los quejosos de abusos, agravios, negligencias o desacatos al rey; el funcionario saliente debía pagar de sus propios bienes la pena a que hubiera sido acreedor, bienes que presentaban secuestrados mientras duraba el juicio. Al publicarse la residencia de alguien —es decir, al abrirse el plazo para presentar acusaciones— se formaban los bandos de miradores interesados, que espoleaban a los reprimidos y resentidos durante el mandato del funcionario enjuiciado. Había lucha entre los grupos de acusadores y defensores; sobornos, violencia e impiedad general. El saliente no quedaba indefenso, sobornaba a las autoridades y atacaba de trasmano. Todo esto al-

¹⁹ *Ibidem*, p. 457.

teraba y desvirtuada la labor de los funcionarios. Gran parte de una burocracia con muchos vacíos y afines fuera del servicio; solían tener verdaderas "frenteras", tierras e intereses. Los funcionarios menores aprobaban o semejaban las posesiones; seguían a los señores y se escandalizaban quebrantando el orden y haciéndose cómplices en muchos casos de desobediencia y delincuencia.²⁰

En ese marco se desarrolló la función política durante la colonia española en México. Aunque la forma en que muchos vicios, actualizados por los tiempos, pero originados en aquella época se juzgan por las semejanzas que encontramos han logrado sobrevivir y siguen vigentes en nuestra administración pública actual, aunque debe reconocerse que nunca como ahora se han emprendido acciones para combatir tales vicios. Esto, independientemente de que esas acciones se juzgan ineficientes.

Debido a la crisis por la que atravesaba el tesoro de la corona, en 1591 se introdujo la "venta de los oficios". Y se el cobrado (o sujeción), célula básica de la autoridad de la administración pública y antecedente del sueldo propio, tenía escaso peso de dinero, debido al control político central del que era objeto, con la "venta de los oficios" en situación equívoca.

"Criollos y españoles con poder local competían por"

²⁰ Ibidem, p. 458.

las pautas; las familias con posibilidades también podían hacerse de ellos, para perpetuar su influencia como élites locales. A más del prestigio para sus miembros, el cabildo tenía influencia en el comercio y otras actividades económicas de las villas y ciudades. En la esfera local podían beneficiar y desvirtuar muchas disposiciones generales. Otros oficiales "vendibles" eran los de escarador y maestro en la casa de moneda. Para obtenerlos había que acudir a las subastas públicas en que se licitaban, y obtenido el puesto, había que registrar su buen desempeño con una fianza. La compra y el otorgamiento eran posibles sólo a las familias ricas y poderosas localmente. Estas, como en otros casos, competían y se alianaban en los oficios.

Algunas concesiones dentro del territorio novohispano no tuvieron las adaptaciones de las alcaldías mayores y corregimientos (que no eran legalmente ventos, sino arreglos con los virreyes). Los virreyes podían designar tales autoridades distritales; debían hacerla en atención a los méritos del designado, pero la práctica de los arreglos y alianzas desvirtuó esto. Mediante la designación del virrey se creaban los terceramientos perpetuos, es decir, el oficio en favor de tal o cual persona, quien lo disfrutaría de por vida, salvo renuncia por actuación notoriamente injusta. Para lograr el puesto y poder evitar la revocación estaba a cargo de la comandancia. El alcalde mayor o el corregidor era un verdadero gobernador y juez dentro de su distrito, disfrutando sus facultades y poderes, imponían en la producción y el mercado de su jurisdicción los bienes que mayor provecho les traían; controlaban la extracción e introducción de los

artículos. De ahí que ciertas alcaldías mayores, como la de México por la producción de grana cochinita, fueran muy ambicionadas. Las alcaldes organizaban la explotación de la población indígena para su provecho y enriquecimiento... los tententzgos se vendían también. Estos fueron particularmente poderosos en las distintas localidades." Eran los tententzgos "verdaderos grupos de poder que se perpetuaron como élites locales, bajo la apariencia de un gobierno bien centralizado en Nueva España.

"Los oficios que se basaron de la venta fueron los de más alta jerarquía: virrey, oidores y fiscales de las audiencias. Pero, aunque nacidos en su origen, eran susceptibles de alterarse por las contingencias del poderío local. La interrupción de altos funcionarios era frecuente."²¹

Adrián Lira y Lara Mora informan que los funcionarios estaban frecuentemente involucrados en hechos por la defensa de intereses particulares, y para obtener algún beneficio personal, se comprometían a favor o en contra de determinados individuos o grupos poderosos de sus jurisdicciones.

Dicen estos autores que "resulta interesante que en 1678 se quitara al virrey la facultad de nombrar alcaldes

²¹Ibidem, pp. 400-401.

mayores, en atención a los muchos arreglos e irregularidades a que daba ocasión tal facultad. Pero aun centralizada en manos del Consejo y del monarca, la facultad de nombramiento, el desempeño mismo de los cargos se prestaba a mil mejoros, con arreglos constantes en la Audiencia de México o en el palacio virreinal. Además, es evidente que para ese año los grupos de poder en la localidad habían logrado una estabilidad e influencia muy difícil de alterar.

Así, pues, bajo una tendencia a la centralización y al control político desde la capital de Nueva España, y desde la Península por la corte y el Consejo de Indias en materia de leyes y disposiciones, hubo también la aparición de grupos e intereses, que promovieron la descentralización. Por más que la legitimación de tales grupos se aclaró en el frente al poder central, la dispersión del poder fue un hecho. El funcionario que recibía una cédula real la colocaba sobre su cabeza en señal de acatamiento, y a menudo pronunciaba la débil frase: "obedezco, pero no se culpa"; podía no cumplir la orden por ser contraria a sus intereses o por entenderla como impracticable en la circunstancia en que él se movía; en ambos casos la frase es reveladora. Para bien y para mal, frente a la actividad centralizadora había una realidad que ofrecía una planificada oposición imposible de vencer.¹²²

Ante ese panorama, la administración pública, por su

¹²² *Ibidem*, p. 461.

ineficiencia, y debido en gran parte a la colosal corrupción que reinaba entre quienes le prestaba sus servicios, se convirtió en principal catalizador de la inconformidad de ciertos grupos que, como los criollos, no eran beneficiarios de esa situación o, peor aún, a menudo eran los principales perjudicados. De esa inconformidad se derivaría más tarde la guerra de independencia, que culminó con la derrota de los españoles peninsulares y con la pérdida de estos territorios para España.

B) México independiente

En el apartado anterior hemos visto que los favores y ciertas prácticas ilícitas constituyen durante la Colonia las formas más usuales de reclutamiento y selección de personal para el servicio público.

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba eran los únicos instrumentos legales con que contaba el primer gobierno del México Independiente para resolver los grandes problemas de la sociedad. Entre otros puntos, el Plan de Iguala garantizaba a todos los habitantes el acceso a los puestos públicos, y anunciaba que sólo serían removidos de los puestos que ostentaban en aquel momento quienes estuvieran en desacuerdo con la independencia, para ser sustituidos por ciudadanos con "virtud y mérito". Sin embargo, la conspiración de un sacerdote español, el padre Arenas, descubierta por el naciente gobierno en 1827, hizo que se

restringiera lo señalado en el Plan de Igualdad, por ley del 10 de mayo de aquel año.

Dicha ley señalaba en su artículo 1o. que "ningún individuo que sea español por nacimiento podrá ejercer cargo ni empleo alguno de nombramiento de los poderes generales en cualquier ramo de la administración pública, civil o militar, hasta que la España reconozca la independencia de la nación"; el artículo 2o. extendía lo anterior a los puestos dirigentes de los cleros secular y regular, menos a los obispos. El artículo 4o. establecía la excepción del mandato de esta ley para quienes hubiesen nacido en la península casualmente, siendo hijos de mexicanos.²³

En su conocido discurso sobre "Los perniciosos efectos de la empleomanía", José María Luis Mora se quejaba de cómo la democracia y la igualdad como criterios para rellenar los puestos de la administración pública habían sumido a ésta en el atraso y la ineficiencia.

Con su conocido estilo, decía Mora: "La mala inteligencia que ha dado al principio de la igualdad legal, ha sido casi siempre el principio de innumerables disgustos y de pésimos resultados en los pueblos que han adoptado el sistema representativo. El título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar todos los puestos pú-

²³López Rosado, Op. Cit. p. 306.

blicos, se ha pretendido pasar el nivel por todos los individuos de la especie humana y a la igualdad de derechos se ha sustituido la de condiciones, sustentando que la virtud debe descender al nivel del vicio, la ignorancia ocupar lugar al lado de la ciencia y la miseria tener el mismo ascendiente que la riqueza. Partiendo de tan errado y perjudicial principio, se ha creído debían multiplicarse todos los empleos hasta el grado que fuese posible, para contentar la ambición de todos los que quisiesen pretenderlos y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de la igualdad absoluta. La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo y a vivir a costa ajena -- con el menos costo posible, auxiliada de estas absurdas y antisociales doctrinas, lejos de disminuirse con el aumento progresivo de los puestos públicos y la creación de nuevos empleos a que aspirar, ha adquirido nuevas fuerzas y ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inhumano entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos...²⁴

Creemos que esa cita de Mora nos sirve de indicio para saber en qué estado se encontraba la administración de los recursos humanos en el sector público durante los primeros años de vida independiente.

Si a eso sumamos la profunda inestabilidad política

²⁴ Mora, José María Luis. Obras completas. Tomo I. Política. Secretaría de Educación Pública-Instituto Mora. México, 1986, pp.274-275.

y económica, y los constantes alzamientos militares en los que estuvo sumido el país durante los años restantes del siglo XIX, podemos deducir que poco tiempo hubo para perfeccionar los métodos y mejorar los procedimientos en la administración de los recursos humanos.

"El desorden general prevaleciente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad; el peculado era común en toda la administración y podría servir de ejemplo en estas prácticas el general Antonio López de Santa Anna, quien en sus numerosos gobiernos derrochó los fondos públicos con fines meramente personales y para llevar una vida suntuosa."²⁵

Al frente de la administración pública mexicana, "el grupo director compuesto de los funcionarios y jefes del ejército, fue el sucesor del grupo autor del Plan de Ayutla, de la Constitución y de la segunda independencia; fue inaugurador del período integral del Plan de Iturbide y después sostenedor de la paz porfirriana."²⁶ Siguieron existiendo, como en la Colonia, las tres jerarquías conocidas: la eclesiástica, la militar y la civil.

En cuanto a la jerarquía civil, que es la que nos interesa aquí, debemos decir que a partir de 1821 se ha

²⁵ López Rosado, *Op. Cit.* p. 311.

²⁶ *Ibidem.* pp. 315-316.

hían creado numerosos puestos públicos, lo cual llevó a -
 Mora a pronunciar el discurso que ya citamos en páginas
 anteriores.

En 1862, según José María Pérez Hernández, había -
 1 447 empleados dependientes del poder ejecutivo general
 y de los estados, 584 empleados del poder legislativo ge-
 neral y local de los estados, incluidos los diputados; -
 2 236 empleados del poder judicial general y local de los
 estados; 516 empleados del poder judicial militar; 2 119
 empleados de la hacienda general y particular de los esta-
 dos; 8 439 empleados del poder municipal; 539 empleados
 del cuerpo médico-militar y de hospitales; 934 miembros
 del clero secular y regular, hombres y mujeres; 5 318 pen-
 sionistas del erario público general y local de los esta-
 dos; 485 generales, coronatos, corrientes coroneles y com-
 mandantes de batallón y escuadrón; 2 116 capitales, te-
 nientes, subtenientes y alféreces; 19 678 miembros de la
 tropa permanente de todas las armas; 16 300 miembros de
 cuerpos activos con jefes y oficiales; 22 600 miembros de
 la Guardia Nacional, con jefes y oficiales, y 2 640 miem-
 bros de la marina de guerra, sus empleados, matrícula y
 marina mercante.²⁷ Total: 195 063 personas que vivían
 del presupuesto en un país que prácticamente carecía de
 él! Y la tendencia era al aumento del personal, por una
 proclividad muy propia de la burocracia al aumento, nunca
 a la reducción y la optimización de los recursos.

Si restringimos aún más nuestro análisis y hablamos

²⁷ Pérez y Hernández, José María. Estadística de la Repú-
 blica Mexicana. Citado por López Rosado, p. 331.

solo de los servidores públicos estrictamente civiles, vemos que, según los datos disponibles, en 1895 había 26 311, que disminuyeron a 25 189 cinco años después y aumentaron a 27 661 en 1910, de los cuales en este último año 69.11 por ciento eran empleados del Ministerio de Instrucción Pública.²⁸

En el discurso de Mora, que ya citamos en páginas anteriores, se hace referencia directa a los métodos de reclutamiento y selección de los empleados públicos, métodos que mucho nos interesan aquí, pues o han cambiado muy poco en la administración pública actual, o permanecen incógnitos. Decía Mora:

"Los empleados, entre los cuales deben contarse los cesantes y pensionistas, son los únicos del país que cada día se hacen más odiosos en la República; en esta clase se cuentan a los militares retirados y acedidos que no hacen servicio en los cuerpos y a los que han revivido a virtud de la ley de premios. Como el erario no puede cubrir sus atenciones y como forman una parte muy considerable de las erogaciones por los sueldos, pensiones y gratificaciones que se pagan por estos títulos, el público que ve el ningún servicio que prestan los unos de ellos, los sueldos excesivos de otros y la innecesario de muchas plazas, se declara contra las personas y los culpa de errores de admi-

²⁸ Ibidem, p. 333.

nistración en que por lo general no han tenido parte. La empujamiento que creó el gobierno español en los naturales del país ha tenido ocasión de progresar mucho con el estado de revolución permanente en que se ha hallado la República desde la Independencia; la ruina de las fortunas ha hecho que muchos busquen su subsistencia en un empleo, y de aquí ha provenido esa multitud en crear plazas, y se empeño en solicitarlas, y esa conducta transgresora de las leyes en proveerlas en otros que en los cesantes. Cada nueva revolución del país (y han sido muchas) ha producido la destitución de los jefes y subalternos de los cuerpos y de muchos de los empleados de la administración civil que han quedado con sus sueldos, proveyéndose las plazas que ocupaban en otros a quienes a su vez ha tocado la misma suerte. Cada nuevo gobierno ha creído necesario dar empleo a sus adictos, o para recompensarles la parte que ha tenido en su elevación o para formarse un círculo de personas que lo sostengan contra los ataques de sus enemigos. Esta operación repetida muchas veces ha levantado el presupuesto general de la República y de los Estados, de modo que ya no es posible cubrir ni el de la una ni el de los otros. De aquí la insubsistencia de los presupuestos y el odio generalmente difundido en México contra los empleados.¹²⁹

Tal situación que, como decíamos, no ha cambiado o sólo lo ha hecho en mínima medida, merecerá nuestra atención en partes posteriores de este trabajo, cuando nos referimos a los métodos actuales de administración de los

30 Mora, José María Luis, Op. Cit. Ibidem.

recursos humanos en el sector público mexicano.

C) México posrevolucionario

Ya Mora había dicho que difícilmente existían empleados y funcionarios públicos que no se sirvieran indebidamente de sus puestos; que la deshonestidad reinaba en el medio y que las venganzas, los "golpes bajos", los sobornos para obtener ascensos y otras finezas estaban a la orden del día, y en esas condiciones llegó la revolución de 1910, sin que después de la muerte de Mora se hubiera modificado el panorama descrito por él.

Durante el movimiento armado, en virtud de los constantes cambios de mando en la capital del país, resultaba prácticamente imposible la existencia de una política de administración de los recursos humanos del sector público. "Una gran inquietud burocrática existía ante los frecuentes cambios de gobierno que traían fatalmente desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos",³⁰ y mientras los obreros pudieron encontrar formas de organización para defenderse de esos avatares, los empleados públicos siguieron desamparados.

López Rosado afirma que "La gran amplitud y profundi

³⁰ López Rosado, Op. Cit., p. 426.

dad y la divulgación de los catálogos y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores, provocó reacciones, concretándose en un movimiento ideológico en favor del empleado público, hasta culminar, durante el gobierno del general Aberlardo L. Rodríguez, en el Acuerdo sobre Organización y funcionamiento del Servicio Civil, del 9 de abril de 1934, que especificaba que entraría en vigor desde esa fecha hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que concluiría su mandato.³¹ Y no obstante las deficiencias y omisiones de ese ordenamiento, debe tenerse en cuenta que es el antecesor del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Durante el gobierno de Cárdenas se consideró que aun cuando el Estado no es un natón en el sentido capitalista, pues no se propone el lucro como objetivo, sino el servicio público, debía crearse una ley que protegiera los derechos fundamentales de los empleados a su servicio.

Así fue como en 1939 nació el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes y de la Unión, del cual se derivó la creación de organizaciones destinadas a proteger a los trabajadores de base, los de confianza siguieron en la misma situación que tenían hasta entonces, expuestos a los cambios de administración que siempre

³¹ Ibidem, p. 477.

representar de mandato en ellos. Se siguió así un criterio que prevalece en casi todos los países del mundo: que el Estado debe tener la libertad de prescindir de los servicios de cierto tipo de empleados y funcionarios que, por la delicadeza e importancia de su función, deben ser sustituidos cada vez que sea necesario.

Sin embargo, desde entonces se palpó también la inapreciable necesidad de que aun entre los funcionarios y empleados de confianza se impusiera el principio legal del servicio civil, que rige en los países más avanzados, con el fin de, sin recurrir al despido, aprovechar la experiencia, la formación, la capacitación y el adiestramiento acumulados por cierto tipo de servidores. No se hizo algo al respecto en aquel entonces, y sigue sin hacerse, aun cuando en nuestros días existen una ley y una dependencia encargadas de la creación del servicio civil, pero distan mucho de proponerse y hacer lo que las circunstancias y la evolución del país requieren.

Las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores de base se rigen por el ya mencionado estatuto, al cual se le introdujo una modificación en su artículo 40, en el año 1944, para reglamentar la existencia de trabajadores de confianza, que no pueden sindicalizarse ni defenderse contra el despido, además de que carecen de muchas prestaciones que sí se otorgan a los de base.

El 15 de diciembre de 1950, Alfonso López Mateos promulgó

so a los burocratas su inclusión en un apartado B del artículo 123 de la Constitución, cuya inclusión planteaba. El apartado B contenía prácticamente lo mismo que el A -- del mismo artículo, excepto porque en su fracción XIV a -- qué se refería a la creación de puestos de confianza, -- cuyos ocupantes, como se dijo, estarían exceptuados del -- derecho de huelga y de otros más.

Como ya lo sabemos, la iniciativa prosperó y hoy se encuentra en la Constitución. Ovído es señalar que en ella se advertía que los militares y marinos seguirían rigiéndose por sus propios códigos.

El 5 de diciembre de 1960 el mismo Presidente López Mateos presentó su iniciativa de ley para la creación -- del ISSSTE, que también prosperó y es la institución enc -- cargada de otorgar las prestaciones fundamentales a los -- trabajadores al servicio del Estado.

El 19 de diciembre de 1963, el mismo López Mateos -- expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, equivalente a la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta el apartado A del mismo ordenamiento.

Y

El Presidente Luis Echeverría creó el Fondo de la Vi -- vienda ISSSTE, encargado de promover la solución del pro --

blema de carencia de viviendas entre los barberetas. Poco antes había creado el INFONAVIT, equivalente en ese ramo para los trabajadores regidos por el apartado A.

No nos ocupamos aquí del sector militar, aun cuando es pagada con recursos públicos, pues no parece que para todos los efectos, la administración pública tiene una connotación civil y una serie de consecuencias prácticas que no rigen en los cuerpos armados.

En el aspecto cuantitativo, según el Censo de 1930 la de la población mexicana, representada por 159 253 personas, trabajaba en el sector público central; es decir, no nos referimos aquí al descentralizado. Gracias a ese 31, 5% de la población total de país subsistía gracias a los ingresos obtenidos del gobierno, y ese porcentaje se elevaba a 181 en el Distrito Federal. Esa cifra se incrementó irrefrenablemente desde entonces, como consecuencia de la estabilización política del país, tras la institucionalización emprendida por Calles.

Por lo que se refiere al aspecto cuantitativo del sector descentralizado, desde el inicio de su creación, en 1929, hasta 1970, antes de que se desatara la creación y adquisición de empresas promovida por el gobierno de Luis Echeverría, llegó a haber 280 organismos, en los cuales tenían ocupación 188 611 personas.³²

³² Estos y los anteriores datos numéricos están tomados de López Rosado, Diego G. en la obra que venimos citando.

En el aspecto cualitativo, que más nos interesa en este trabajo, haremos las siguientes consideraciones:

La administración de los recursos humanos del sector público adoleció de graves defectos hasta 1970. No queremos decir que en ese año tales defectos se hayan erradicado, sino que de la época posterior a él nos referiremos en otro capítulo.

En la época posrevolucionaria anterior a 1970 los sistemas técnicos de manejo de personal eran sumamente rudimentarios. La selección y el reclutamiento obedecieron a una especie de compra-venta como la que se estilaba en la Colonia, con la diferencia de que en esta época se paga con lealtades la obtención de un puesto público, el ascenso a partir de él, o su simple conservación. Esto vale para todos los niveles y tanto para los trabajadores de confianza como para los de base.

Alfredo López Mateos, consciente de esos problemas, señalaba en 1959 que "ningún gobierno puede arrojar en el ánimo popular ni lograr el progreso social si los funcionarios que lo integran no se hacen del respeto y la consideración de sus conciudadanos, y añoraba que en su gobierno no se limitaría a "palar una integridad pasiva, consistente en la no comisión de actos inleales", sino que procuraría "la integridad activa que obliga al funcionario a rendir todo el esfuerzo que corresponde a su cargo, responsabilidad

y jerarquía.³⁵

En teoría, la contratación del personal de base en el sector público a partir de 1930 se inicia con el llenado de una tarjeta de registro, operación que es complementada por otras tomas de la administración de empresas y las relaciones industriales. Sin embargo, en la práctica los empleados de base eran contratados gracias a las recomendaciones de funcionarios mediano o superiores, o a la influencia de un viejo empleado de base, con autoridad moral suficiente para recomendar a alguien y lograr su ingreso, o por tener relaciones de parentesco con un funcionario mediano o alto en importancia, o bien, por contar con el apoyo de la organización sindical correspondiente.

Una vez logrado el ingreso, el nuevo trabajador enfrenta que la lealtad incondicional es el principal instrumento para conservar el puesto o mejorarlo, lo mismo que para conservar los ingresos o adelantarlos. Esa lealtad se suelta desde el inicio de la época postrevolucionaria, convirtiéndose en servilismo. La importancia del apoyo sindical para el ingreso o la conservación de los puestos de base no es menor; de ese apoyo depende el destino de un trabajador, así como de una "buena relación" (de incondicionalidad, generalmente) con sus superiores. El apoyo sindical se paga con los votos en las asambleas a favor del líder que se indique en cada caso, pero también mediante la asistencia a actos políticos del Partido en el gobierno.

Todos los pasos esenciales en la administración de --

³⁵ López Mateos, Adolfo. Ideario Político. Profesionistas Mexicanos. México, 1958.

personal público están sujetos a los factores condicionantes que hemos mencionado. En cuanto al pago de salarios, la vigencia de los ascensos a nuevos puestos, la reclasificación de plazas y otros procedimientos propios de la administración de recursos humanos, hasta 1970 se encuentran seriamente atrasados, pues se realizan anualmente. La era de las computadoras en el manejo de personal gubernamental en México se inicia aproximadamente en ese año.

Antes de 1970 la administración de recursos humanos en el sector público está ampliosada.

Hablemos ahora de los funcionarios o servidores públicos de alto nivel, o de jerarquía mediana.

Al terminar la revolución de 1910, los sucesivos dirigentes nacionales encuentran a diferencia de lo que se había en el siglo pasado- que, como decía Benito Juárez Gil, "no se puede gobernar sin los amigos", de tal modo que al poder llegan camarillas que, como cometetas, como entraron, salen cuando asciende el siguiente gobierno. En este punto conviene decir que adoptamos aquí la definición de burocracia que contiene el Diccionario Internacional Webster, - pues consideramos necesario emplearlo en esta parte.

Según ese diccionario, la burocracia es un sistema que se ocupa de los asuntos de un gobierno mediante departamentos u oficinas, cada uno contratado por un jefe capaz de dar énfasis a las acciones de rutina y conservación.

la actual burocracia mexicana, entendida como estructura, nace después de la Revolución de 1910, pero sobre todo a partir de 1930, cuando se inicia formalmente la institucionalización del país; el abandono de la era de los caudillos y el ingreso a la "era de las instituciones", como lo dijo Cárter en su célebre discurso de 1929 en Tacahujara.

La burocracia mexicana, en la cual incluimos desde el modesto chofer hasta el más alto funcionario, es reclutada mediante consideraciones políticas, al margen de tres ocupaciones por la eficiencia, la capacidad para el desempeño de los puestos y otros factores racionales. De ese modo se forman dos grandes grupos de servidores públicos: uno, integrado por todos los empleados de confianza, que aprenden, como ya dijimos, a ganarse y conservar los puestos, y a ganarse y conservar los salarios, o a mejorarlos mediante ascensos, entendiendo que la "lealtad" a un grupo o al funcionario en turno es el precio por ello.

El segundo grupo está en constante renovación, es el de los funcionarios de mediano y alto nivel que, merced a "méritos en campaña" hechos por medio de la lealtad o el servicio político a ciertos dirigentes, se colocan en importantes puestos de la administración pública. Los secretarios, los subsecretarios y los directores generales y oficiales mayores son ejemplo típico de este grupo.

La capacitación, la eficiencia, la preparación y otros requisitos de índole racional, como decíamos ante

firmemente, no son exigidos a este grupo; son acreditados por los servicios, las lealtades y los hábitos adquiridos.

Al hablar de burocracia y aplicarle las anteriores consideraciones, nos referimos a los tres niveles que José Luis Tónix Rodríguez establece: autoridades políticas, integradas por todos los cargos de elección popular directa o indirecta; autoridades administrativas de confianza, que obtienen el puesto por designación de un superior, y los funcionarios y empleados de base, que obtienen el puesto y las prestaciones que le son inherentes de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.³⁴

En el capítulo II abundaremos sobre las ideas que hemos expuesto en esta parte, arrancando desde 1970, hasta nuestros días.

Tenemos un panorama de cómo ha sido la administración de los recursos humanos desde los tiempos prehispánicos hasta años recientes.

Y puesto que lo que nos interesa aquí es analizar este problema en el presente, como las bases aquí sustentadas estaremos en condiciones de proceder, en el capítulo

³⁴ Tónix Rodríguez, José Luis, "La burocracia". En: Aportaciones al conocimiento de la administración federal. Presidencia de la República, México, 1976. p. 472.

lo siguiente, a analizar la situación actual (a partir de 1970) de la administración de los recursos humanos en el sector público.

CAPÍTULO II
SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
EN EL SECTOR PÚBLICO MEXICANO

A pesar de que en nuestro país aparentemente ha existido concordancia entre el crecimiento de renglones económicos tales como el ingreso nacional y el gasto público y los órganos administrativos avocados para realizar las funciones inherentes a su manejo, no por ello se ha notado una mejoría en el índice de rendimiento del servicio civil...

[GUADALUPE RIVERA MADR. ("Técnicas del manejo de personal en la administración pública mexicana")].

Con la llegada de Luis Echeverría a la Presidencia de la República en 1970 se inicia un periodo de modernización de la administración de los recursos humanos del Estado. Sin embargo, esta modernización no toca el fondo de las cuestiones, sino que se limita, por razones administrativas o políticas, a mejorar las formas.

En esencia, la burocracia mexicana sigue siendo regida por las formas de reclutamiento que consigna Roderic Ai Camp en sus obras *La formación de un gobernante* (1981) y *Los líderes políticos de México* (1980), donde, ciertamente, el autor se refiere a la alta burocracia, pero debemos aceptar que las formas de reclutamiento de la alta burocracia han determinado, a lo largo de los años, el funcionamiento del aparato estatal.

"Una de las características sobresalientes del sistema político mexicano ha sido su continuidad y su habilidad para sobrevivir a partir de 1929, con un mínimo de violencia política. En parte se debe al grupo de reclutamiento limitado y a las experiencias similares que comparten muchos de los líderes políticos de México. A pesar de las diferencias ideológicas, existe un grado notable de amistad y unidad entre los miembros de generaciones universitarias anteriores. Tan grande es que las amistades personales parecen haber moderado muchos conflictos ideológicos."³⁵

³⁵ Ai Camp, Roderic. Los líderes Políticos de México. Su educación y reclutamiento. Fondo de Cultura Económica, México, 1983. p. 275

la cita anterior nos permite inferir que el "camiguismo" y el "compadrazgo" no deben extrañar, si ni siquiera entre quienes divergen ideológicamente existe enemistad o desamisión en el seno del aparato estatal mexicano, según lo ha corroborado Camp.

Más preocupante aún es que Camp observa que "sería injusto concluir que se puede encontrar muy poco en los valores de los líderes políticos mexicanos) -- que implique que los líderes del futuro cambiarán significativamente la estructura del sistema político o las políticas gubernamentales."³⁶

Por tanto, una de las premisas de este trabajo, que consiste en partir de la idea de que las acciones que se han emprendido en los últimos años para modernizar la administración de los recursos humanos en el sector público no transformarán radicalmente dicha administración, porque no van a fondo y, además, no están dispuestas a hacer nada que atente contra los rasgos esenciales del sistema político mexicano se ve plenamente respaldada por la citada idea de Camp.

Veamos qué ocurrió a partir de 1970.

Carlos Tello Meñas presenta una estadística del número

³⁶ Ai Camp, Roderic. La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario. Fondo de Cultura Económica. México, 1981. p. 248

ro de servidores públicos y su incremento entre 1970 y 1976. Nunca antes en la historia de México se había registrado un incremento así, tanto en el sector central como en el paraestatal. En 1970 había 443 500 empleados públicos, y en 1976, 779 400, lo cual nos muestra un incremento de 75.74 y de 335 900 burócratas. En descargo de quienes alentaron este desmesurado crecimiento debe decirse que tres cuartas partes de los nuevos servidores se abicaron en la Secretaría de Educación Pública.³⁷

En el sector descentralizado, había 288 organismos en 1970, con 188 611 empleados. Estas cifras aumentaron notablemente en seis años; así, en 1976 había 517 organismos, y el número de empleados se había quintuplicado.

Hasta 1934, "los frecuentes cambios de gobierno que caracterizaron a esa época vinieron acompañados casi siempre por desplazamientos, a veces en masa, de los empleados públicos y su arraigo y permanencia resultaba una empresa difícil y a veces riesgosa. Cada vez que un candidato militar lograba dominar por algún tiempo cierta porción de territorio, distribuía los cargos políticos y militares entre sus partidarios" y éstos, a su vez, desplazaban a los empleados de bajo nivel.

Ante esa situación, los gobiernos subsecuentes se plantearon la necesidad de salvaguardar, cuando menos for-

³⁷ Tello, Carlos. La política económica en México, 1970 - 1976. Siglo XXI Editores, México, 1977. pp. 189-190.

malmente, los derechos de los servidores públicos de base, no así los de quienes ocupaban puestos de confianza.

López Rosado reconoce que desde el inicio de la época, posrevolucionaria y aunque diversos ordenamientos han establecido la libre contratación de los trabajadores del sector público y el derecho de los mexicanos a ocupar puestos en el gobierno, "en la práctica este derecho estuvo limitado por la intervención de los sindicatos para participar en esos nombramientos".³⁸ Y además, fue limitado por el hecho de que en la mayoría de los casos se prefirió contratar personas afines y no personas eficientes.

"Respecto a la forma de seleccionar a los empleados de confianza, sólo pueden señalarse algunas generalidades que incluían desde las relaciones políticas y personales, las ligas de parentesco, así como los servicios y aportaciones económicas hechas en favor de las actividades políticas. Los profesionistas, técnicos y especialistas en las diferentes ramas encontraron mínimas dificultades para ocupar buenos puestos en la administración pública."³⁹

Otra de las reformas que se introdujeron durante el gobierno de López Mateos consistió en señalar en la Fracción VI del apartado B del artículo 123 constitucional que la designación del personal se haría mediante sistemas que

³⁸ López Rosado, *Op Cit* p. 498

³⁹ *Ibidem*.

permitieran apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y para ello el Estado organizaría escuelas de administración pública.

De 1970 a 1980 se modernizaron los procedimientos técnicos y se aumentaron las prestaciones materiales de los servidores públicos, pero prácticamente no se hizo nada para mejorar el procedimiento de su administración. Las recomendaciones siguieron teniendo más peso que las aptitudes. Los ascensos siguieron siendo más bien producto de los méritos extralaborales que de la eficiencia y la capacidad. Los empujones, deficientes para los trabajadores de base, y elevados pero sin prestaciones para los de confianza, siguieron estando compensados, en el primer caso, por prestaciones y condiciones de trabajo holgadas, a las que no pueden aspirar los trabajadores regidos por el apartado A, y en el segundo caso, la falta de prestaciones es compensada por los elevados ingresos y las posibilidades reales de obtener ascensos a puestos con lo que no puede soñar un trabajador de base.

Entre 1970 y 1983 las técnicas mejoraron, pues así lo exigía el considerable incremento en las filas de la burocracia, pero el fondo de la cuestión siguió igual.

Otro punto que es necesario señalar es el que se refiere a la asociación gremial de los trabajadores al servicio del Estado.

Mientras que los trabajadores de base pueden organizarse en sindicatos, los de confianza carecen de ese derecho. Además, ni unos ni otros tienen en la práctica la posibilidad de realizar exitosamente movimientos reivindicatorios. En todo caso, el Estado puede alegar sus fines no lucrativos, el interés público y otros argumentos igualmente poderosos que le permitirán vedar en la práctica el derecho reivindicatorio.

Por lo demás, las organizaciones sindicales a las que pertenecen los trabajadores del base tienen finalidades -- que distan mucho de prever entre sus prioridades la defensa de los intereses de sus afiliados. Más bien, son instrumentos a los que el Estado recurre con fines políticos y administrativos.

Estas tendencias no han sido negadas por el hecho de que a lo largo de su historia, y sobre todo en los últimos dieciocho años, el Estado mexicano ha emprendido numerosos ajustes y reorganizaciones para adaptar la administración pública a las cambiantes necesidades de la función política estatal y de las exigencias sociales.

Luis Lcheverría buscó mejorar las relaciones entre los servidores públicos y la ciudadanía mediante la creación de las "unidades de orientación y relaciones públicas", las cuales buscaban atenuar la mala imagen (despotismo, cerrazón y burocratismo) que acompañaba a la función pública. Sin embargo, dentro de la administración poco se

hizo para combatir las causas reales que contribuían a reforzar esas actitudes de los servidores públicos.

Al llegar al poder José López Portillo en diciembre de 1976, anunció el inicio de un proceso de reforma administrativa, mediante la cual se trataría de:

- Organizar al gobierno para organizar el país.
- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
- Sistematizar la administración y el trabajo del personal público federal.
- Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo.
- Mejorar la administración de justicia.

Unos días después de la toma de posesión, el 22 de diciembre de 1976, el Congreso de la Unión aprobaba la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogaba la ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958) e implantaba una nueva estructura administrativa.

En el marco de esa reforma se montaron los cursos de capacitación y mejoramiento de los servidores públicos, con el fin de hacerlos más eficientes en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, nuevamente el fondo de la cuestión siguió intacto. Las contrataciones siguieron haciéndose con los métodos tradicionales (mezclados de toda

técnica de selección y reclutamiento), lo mismo que los ascensos, los aumentos de sueldos y otros aspectos de la administración de personal.

En lo que se refiere a los mandos medios y altos, sus miembros fueron relevados por una nueva generación de políticos y técnicos formados en universidades nacionales privadas o en escuelas extranjeras, muchos de ellos hijos de empresarios o de antiguos beneficiarios de la Revolución de 1910. La mayoría de los políticos de viejo como que todavía estaban en activo pasaron a un retiro forzoso.

En su primera etapa, la reforma lópezportillista fue macroadministrativa; en la segunda, fue sectorial y estuvo encaminada a mejorar la coordinación entre la administración pública centralizada y la parastatal, dando lugar a los "sectores", con una cabeza central al frente y varios organismos descentralizados formando parte de él.

La tercera etapa, denominada "de coordinación intersectorial", como su nombre lo indica, se propuso establecer mecanismos de coordinación permanente para evitar duplicidades y dobles concurrencias en la actuación cotidiana de los diversos sectores de la administración pública.

Finalmente, la cuarta etapa, que pudo haber modificado la situación real de los servidores públicos no lo hizo.

A esta etapa se le denominó "reforma de ventanilla" o de "barandilla", orientada a simplificar los trámites y a mejorar la atención en el trato directo de la administración con el público, que prevé ocho aspectos a reformar:

- Mejorar la orientación e información al público que acude a las oficinas.
- Abrir canales institucionales para responder a las quejas y sugerencias.
- Simplificar los sistemas y procedimientos.
- Desconcentrar territorialmente la administración.
- Adecentar los instrumentos jurídicos existentes.
- Mejorar el medio laboral y las áreas destinadas a la atención del público.
- Capacitar y sensibilizar, a los servidores públicos.
- Difundir los derechos y obligaciones de los servidores y del público.
- Motivar la participación de este último en la acción del sector público, mediante actitudes cooperativas y comprensivas.

Prácticamente estas ocho acciones se concretaron a la aplicación de un plan de relaciones públicas en el que se maquillaron las situaciones tradicionalmente desagradables, tales como la mala atención al público y la existencia de vicios burocráticos. En el fondo, reiteramos, los aspectos cualitativos de la cuestión no cambiaron en abso-

luto.

Ciertamente, mejoraron los procedimientos de manejo de personal desde el punto de vista técnico, como ocurrió sobre todo en el sector educativo, donde había profesores que tenían hasta tres años sin recibir su sueldo. La modernización de los sistemas de pago para lograr la agilización de éste, así como la desaparición de los errores perjudiciales generalmente para los empleados, fueron hechos notorios durante el régimen de López Portillo. Pero tanto en lo político como en lo administrativo, la administración de personal público en todos los niveles siguió cualitativamente intacta.

Al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid muchos estudiosos de la administración pública mexicana pensaron que por fin se iniciarían los cambios cualitativos que la realidad venía reclamando desde el siglo pasado. Indicio que reforzó esa esperanza fue la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley del Servicio Civil, así como la creación de la Dirección General del Servicio Civil en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Desde varios años atrás los estudiosos venían pagando por la instauración de un sistema de servicios civiles en México, mediante el cual se eliminarían los tradicionales vicios en la administración de personal público,

pues por definición el servicio civil tiende a imponer la racionalidad administrativa donde antes hubo intereses creados; orden donde hubo anarquía; preferencia por la aptitud antes que por el peso de las recomendaciones; atención a la capacidad, antes que a la mera antigüedad como justificación para conceder un ascenso o un aumento de salario.

Entre otras cosas, esa racionalidad se esperaba del servicio civil. Por una parte, se creía que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impondría la honestidad forzosa, mientras que la ley del Servicio Civil cerraría la pinza atacando las causas profundas de la tradicional deshonestidad, pues impulsaría la formación permanente, la capacitación, la revalorización de las aptitudes, el mejoramiento de las condiciones generales de trabajo y daría a la seguridad en el empleo una utilidad social.

Sin embargo, nuevamente intenciones y esperanzas que daron en el camino.

La Ley del Servicio Civil ha quedado incompleta. La Dirección General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto se ha limitado a elaborar "mejores" tabuladores, mejorar los reglamentos de escalafón, alentar el mejoramiento del sistema de pagos; en fin, se

concreta a realizar funciones técnicas. Las medidas políticas de fondo han quedado aplazadas una vez más.

En cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades, se cumple en sus aspectos formales (por ejemplo, en la obligación de los servidores de presentar declaraciones anuales de bienes patrimoniales), pero no ha significado cambios profundos en la moralidad del servicio público, a juzgar por las quejas y denuncias que constantemente plantea el público en los medios de comunicación.

Es hora de preguntarse, ¿cuáles son las razones para que el Estado mexicano se resista a ir a fondo en el replanteamiento del servicio público y en el mejoramiento efectivo y cualitativo de la administración del personal que lo presta? El siguiente apartado nos proporcionará la respuesta.

A) Sistemas de reclutamiento en los mundos altos y medios

1. Enfoque político

Desde el punto de vista político, día con día, y particularmente cada vez que se renuevan los cuadros de la administración pública, se cumple la frase de Portes Gil:

"No se puede gobernar sin los amigos". Y en efecto, el criterio fundamental para seleccionar a quienes ingresan a los altos niveles del servicio público es la amistad, la participación en tareas previas a la obtención de sus puestos ("méritos en campaña"), acumulación de lealtades y servicios personales de índole política a un determinado líder o aspirante a serlo que de pronto logra su propósito.

¿Es que esto puede ser de otra manera? Creo que es válido preguntárselo.

El principal argumento que invoca a quienes defienden en el statu quo en este renglón es la razón política para: lo menos que puede pedirse a quienes sirven a una causa - dicen esto partidarios - es que quienes lo hagan sean in condicionales del líder que la propugna. Es razonable pensar así, pero los malos resultados de este pragmatismo están a la vista: la inexistencia de polémica, de discusión, de divergencias en el seno del gobierno ha hecho que, auspiciado por la unanimidad de sus acciones, cometa errores e insista en ello sistemáticamente. Prueba de ello es la política económica aplicada en los años recientes. Tal vez los resultados que hoy lamentamos serían distintos si hubier habido voces que, en la seno de la administración pública, abogaran por otras políticas y otras acciones. Cuando menos, la discusión derivada de esas divergencias habría conducido a la elección de política más meditada.

Las formas de reclutamiento de los altos servidores públicos -- que a juzgar por lo que afirma Roderic Ar Camp no tienden hacia un cambio radical en los próximos años -- generan unanimidad, y esa unanimidad, creemos, es perjudicial para la función pública. Ese es el mayor daño -- que ha hecho, pues en esa unanimidad se han enraizado -- graves errores.

Sin embargo, debe advertirse que un cambio en la administración de los recursos humanos de alto nivel requiere necesariamente la modificación radical de varios de los principios de sustentación del sistema político mexicano, y esto implicaría hablar de otro sistema político, no del que nos rige. Especular sobre cómo podría ser entre an el campo de las suposiciones. Así, ¿qué pasaría si un presidente de la República electo se decidiera por fin a convocar a los "mejores hombres", aun a sus enemigos políticos u opositores ideológicos, para integrar su gabinete. Estaríamos hablando de los funerales del sistema político mexicano en su caracterización actual. Nuevos vientos soplarían en el país y el sistema se sacrificaría hasta sus cenizas. No lo resistiría, creemos.

2. Enfoque administrativo

En el aspecto administrativo, los servidores públicos de alto nivel tienen las mejores condiciones de trabajo, sobre todo por las perspectivas de ascenso y por los jugosos emolumentos y otros beneficios económicos y, en gene

ral, materiales, que perciben.

Son los principales beneficiarios (o perjudicados, según la perspectiva que se adopte) por el hecho de que no exista en nuestro país una legislación efectiva sobre servicio civil. Visto como desventaja, este vacío hace que en muchas ocasiones se prescindiera de los servicios de estos funcionarios, que han acumulado un experiencia en determinadas ramas. Visto como ventaja, el susodicho vacío permite a esos funcionarios poder cambiar de giro radicalmente y aceptar cualquier puesto. Es el caso de un funcionario (José María Sbert) que en sesenta y tres anteriores fungió como encargado de un área de cinematografía y, poco tiempo después, pasó a dirigir una encargada de fabricar carros de ferrocarril. Una ley de servicio civil no permitiría estos accidentales cambios de oficio en un funcionario público y, desde esta perspectiva, sería una desventaja para quienes a como dé lugar y "en lo que sea" se empeñan en servir a la ciudadanía.

B) Reclutamiento y manejo del personal de base

1. Enfoque político.

Los trabajadores de base son beneficiarios, sobre todo a partir de 1970, de nuevos sistemas y procedimientos técnicos de administración de personal en el sector público. Los pagos son oportunos; los incrementos por ascenso o au-

mentos generalizados de sueldos son hechos efectivos en mucho menos tiempo que antes. Cuentan con muchas prestaciones y muy pocas obligaciones, gracias a que el Estado no está especialmente preocupado por la productividad.

Los tiempos muertos y el demeritorio que caracterizan al trabajo en el sector público no serían posibles en una empresa en la que día con día debe lucharse para obtener las ganancias o, en general, los ingresos necesarios para garantizar la operación del negocio. En nombre de su función de interés público y argumentando que en el Estado no busca el lucro, sino el "servicio público", los trabajadores no son forzados a incrementar su productividad o, cuando menos, a mantener un nivel estable y permanente en ella.

Las razones que esto sea así son políticas:

- Los trabajadores de base son reclutados con criterios políticos, pues en su contratación interviene el sindicato o la recomendación -con el consentimiento del sindicato- de un importante funcionario que respalda la contratación.
- Los sindicatos burocráticos. Tienen la función de respaldar incondicionalmente al sistema y, por tanto, al partido en el gobierno.
- Las contrataciones no están sujetas a la aplicación de pruebas de aptitud, psicométricas, conocimientos, etcétera. Basta, como decíamos, la inter

- vención de las "fuerzas" que pueden hacer posibles tales contrataciones, sin que medie más trámite -- que la simple entrega de los documentos del agraciado para que se tramite su pago.
- Los beneficiarios pagan esta contratación sin exigencias mediante su incondicionalidad y su lealtad permanentes hacia quienes hicieron posible su ingreso.
 - El partido oficial que beneficia de este sistema de contratación, pues asegura votos y participaciones cautivas en sus actos políticos.
 - El Estado gana la simpatía de importantes grupos sociales que se benefician por el hecho de que la administración de personal en el sector público -- no sea racional, sino pragmáticamente política. -- Par cada individuo que trabaja en el sector público se beneficia un considerable número de personas de manera indirecta (cuando menos, la familia inmediata del beneficiario directo). Paralelamente, -- se atienden los desajustes sociales, entre ellos el desempleo.

2. Enfoque administrativo

Desde el punto de vista administrativo los servidores públicos de base gozan de las mayores prestaciones y de absoluta seguridad en el empleo (a menos que cometan faltas -- verdaderamente graves o "errores políticos" que los conduzcan a perder la gracia del sindicato). Sin embargo, sus --

sueldos son más bien deficientes, en comparación de lo cual tienen cierta holgura en el empleo. (La "checada" es tarjeta, por ejemplo, ni tienen que ser exactamente puntuales; pueden faltar a su trabajo sin mayores consecuencias; obtienen favores personales para sus familias, etcétera, además del respaldo incondicional de la estructura burocrática sindical u oficial en el caso de cometer errores "menores").

A cambio del bajo sueldo las prestaciones materiales son abundantes. Creencias especiales dan acceso a los trabajadores a tiendas de descuento, en la que, de hecho, obtienen un salario real en forma de prestación. La atención a la salud que proporciona el ISSSTE incluye aun los mayores gastos a cambio de una pequeña cuota quincenal que se descuenta automáticamente del sueldo.

Los ascensos y las mejoras salariales se obtienen mediante la simpatía del superior inmediato o la intervención del sindicato, aunque el primer camino suele ser más exitoso y expedito que el segundo, pues aun cuando son aliados, los funcionarios públicos y los sindicatos burocráticos no dejan de verse con mucho recelo.

Tallos ascensos y mejoras no obedecen a exámenes previos de aptitud, ni a concurso de conocimientos, sino a méritos extralaborales o a razones escalafonarias ("el escalafón dice que a usted, señor Pérez, le toca ocupar el

puesto 'X', que quedó vacante",) ha lo administrativo, pues, la mejoras de los servidores públicos de base han sido contundentes en los últimos años. Pero han sido, como hemos reiterado, mejoras técnicas. No se ha querido aplicar hasta sus últimas consecuencias una política de servicio civil que abriera el camino a los más capaces y lo cerraría a quienes aun desde los más bajos puestos, median a costa del erario público.

Las razones son políticas: el sistema han preferido contar con un grupo cautivo, que le es incondicional gracias a los beneficios que ha recibido de él, y no prescindir de sus servicios, para recurrir a quienes, más aptos, amparados en una legislación del servicio civil, no defían resistir incluso los intentos de despido, remoción o traslado que ahora son exitosos, pero que en esas condiciones ideales, bajo una ley efectiva del servicio civil, fracasarían, pues los afectados podrían incluso obtener la protección de la justicia mediante el amparo.

En los países donde funciona eficazmente una política de servicio civil se observa el fenómeno de que se gobierna con base en quienes más aptitudes han demostrado, más conocimientos tienen del puesto y, por tanto, son más eficientes. Los migristas no operan en la ocupación de los puestos o en el otorgamiento de mejores condiciones de trabajo. Y esto vale tanto para los altos funcionarios como para los más modestos trabajadores de base.

Las actuales circunstancias no permiten concebir co

no cambiaría el país si algo semejante ocurriera allí. Sin embargo, esa sería sólo una especulación. Lo que no cabe duda es de que el sistema político y sus dirigentes saben que implantar un sistema de servicio civil implicaría aceptar y emprender una transformación radical de los cimientos que dan sustento al sistema político mexicano, y no hay indicios de que el precio político de algo así pudiera ser aceptado por quienes de inmediato resultarían perjudicados. Y esto es así aun cuando en los círculos íntimos del poder se sabe que el precio que el país paga año con año por no emprender una modificación profunda de los sistemas de administración de recursos humanos del sector público es realmente alto.

C) Ventajas e inconvenientes de los sistemas de reclutamiento y administración de personal en el sector público de México.

I. Ventajas

a) Políticas

En las líneas anteriores, sin duda, han quedado implícitas las ventajas políticas que al sistema mexicano remontan las actuales características de la administración de recursos humanos del sector público. Resumámoslas a continuación:

- Incondicionalidad política de quienes son beneficiarios de los actuales métodos y procedimientos de administración.
- Existencia de un aparato sindical disciplinado a los intereses de los gobernantes en turno.
- Beneficios directos para el partido gobernante, por el hecho de contar con numerosas simpatizantes y votantes cautivos, que se benefician directa o indirectamente vía administración pública.
- Inconveniencia, pragmática y políticamente hablando, de que los más aptos tengan acceso a los puestos públicos, pues el ley natural que los incondicionales no siempre son los más capaces, y que los capaces tienden a ser más racionales que incondicionales.

Esas son las ventajas políticas reales que el sistema obtiene del actual régimen de administración de los recursos humanos en el gobierno.

2. Administrativas

Por lo que se refiere a las ventajas administrativas, también existen:

- Los burócratas, obligados a ser incondicionales por el hecho de no haber ingresado al servicio público con base en méritos descentrados, no pueden exigir

mejores condiciones de trabajo. En otras palabras, no pueden ser inconfiables.

Puesto que el Estado vive de los ingresos que obtiene de la ciudadanía, no necesita ser eficiente, más que debería serlo hasta el exceso, aún más que una empresa privada, pues mientras que los efectos perniciosos de la ineficiencia en esta última son restringidos, los de la acción ineficaz del Estado repercuten en toda la sociedad.

Las prestaciones y los aumentos de sueldo que otorga a sus trabajadores el Estado son proporcionados por los impuestos y por otras entidades del mismo sector público, lo cual atenúa los costos de operación del actual sistema administrativo.

2. Desventajas

a) Políticas

Es difícil encontrar desventajas para el Estado en el régimen actual de la administración de sus recursos humanos. Tal vez la única es que con el tiempo su autoridad moral disminuye. Prueba de ello es que cuando los dirigentes nacionales exigen más eficiencia a las empresas privadas, los dirigentes de éstas contestan que el Estado debe exigírsela primero a sí mismo, antes que a los particulares.

En cambio, para la sociedad y para los intereses del

país las desventajas son evidentes: la ineficiencia estatal afecta a todos los ciudadanos y pone en riesgo el futuro nacional.

b) Administrativas

En este punto sí podemos afirmar contundentemente que para el Estado no existe ninguna desventaja, pues lo más abarata sus costos de operación. Sin embargo, para la sociedad sí existen inconvenientes graves, pues la ineficiencia administrativa que se deriva de los sistemas vigentes en el asunto que nos ocupa en el presente trabajo, repercuten en graves perjuicios. Los trámites se entorpecen o no prosperan, y esto tiene resultados en el terreno político, pues la ineficiencia hace que gradualmente el sistema político mexicano pierda adeptos.

En términos generales nos parece haber planteado las aristas del problema. En el capítulo siguiente nos proponemos concluir su exposición.

CAPÍTULO III

MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA Y ATRIBUCIONES DE
LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

En materia de productividad, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se propone "instrumentar y promover programas que permitan incrementar la productividad del sector público, particularmente en el Gobierno Federal, mediante una más racional utilización de los recursos..."

{PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Capítulo 6. "Política Económica General", p. 206}.

A partir de 1970 se empezó a hablar en México de modernización y modernidad. Se habla de modernizarlo todo. Será modernizada la administración pública y, con ello, se buscará impulsar la modernización de la sociedad.

Peró ¿qué es la modernización? ¿Cómo la han entendido quienes la propugnan?

Según el Diccionario de Política y Administración Pública, "el concepto de 'modernización' ganó gran vigencia en las ciencias sociales contemporáneas a partir de la década de 1950, aunque ha sido recientemente sometido a una crítica que plantea muy serias dudas acerca de su utilidad, al menos en el sentido con que fuera originalmente formulado."⁴⁰

De acuerdo con esa misma fuente, "la visión fundamental que permite reconocer el uso del concepto más allá de variaciones terminológicas es la que la modernización de sociedades del mundo subdesarrollado es un proceso de tránsito desde la 'tradicición' a la 'modernidad', entendiéndose por ésta la réplica de características económicas, de estructura social, psicosocial y de organización política de las sociedades noroccidentales contemporáneas..."

⁴⁰ Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo II. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1977, pp. 636-637.

"Otros enfoques han hecho un uso más amplio del término, definiéndolo más bien como referido al conjunto de cambios sociales y psicológicos que deberían acompañar un proceso de desarrollo económico que también tendió a ser concebido como repetición de los patrones de crecimiento económico e industrialización por los que previamente atravesaron las naciones noreoccidentales."⁴¹

Detrás de esta acepción de la palabra está una noción de progreso que desde el siglo pasado fue acentuada en México, y como consecuencia de la cual el desarrollo del campo se ha visto estancado, a costa de la industrialización y el crecimiento anárquico de las zonas urbanas. Pero este no es el tema de nuestra tesis, aunque tiene conexiones directas con el concepto de modernización que se ha aplicado en los últimos dieciocho años y que, a juzgar por lo observado en los meses recientes, será piedra de toque de la administración federal 1982-1994.

A partir de un concepto de modernización como el que hemos citado, en 1970 se iniciaron procesos en la administración pública, y la concepción original tuvo sus consecuencias, pues acabó en simples modificaciones técnicas y cuantitativas, inspiradas en modelos eurocentristas y, por tanto, condenadas al fracaso en un medio como el nuestro. Se buscó la modernización el sentido noreoccidental que

⁴¹ *Ibidem*, p. 636.

señala el diccionario y las consecuencias son claras.

A) Política de modernización en los regímenes 1976-1982 y 1982-1989: logros

En realidad, en el capítulo anterior nos referimos a la esencial en este punto:

- José López Portillo espone una reforma que busca mejorar el funcionamiento general del sector público, desde una perspectiva microeconómica, en la que evidentemente se denota el mejoramiento de la calidad del elemento principal: el servidor público.
- Miguel de la Madrid expide una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y crea una Ley del Servicio Civil, así como una dependencia encargada de sentar las bases y poner en marcha una política mexicana de servicio civil, con base en las experiencias acumuladas por otros países en esa materia. Sin embargo, la Ley de Responsabilidades no parece tener efectos prácticos más allá de los sermoneos formales; la Ley del Servicio Civil no se aplica, y la Dirección General del Servicio Civil, dependencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, consagra sus mayores esfuerzos a mejorar los tabuladores, los mecanismos escalafonarios, las nóminas y o-

tros instrumentos técnicos, olvidándose de su fin primordial; mejorar cualitativamente el servicio público.

Ante ese panorama, los logros que podemos consignar en esta parte son meramente cuantitativos y técnicos: -- hay más servidores públicos que en 1976 y la operación -- técnica de la administración de los recursos humanos de -- la administración pública han mejorado, se ha "moderniza-- do", en la acepción que citamos en páginas anteriores. -- Los pagos son oportunos; los avances escalafonarios y ta-- bulares, automáticos y más o menos expeditos; las presta-- ciones, que son responsabilidad del ISSSTE, se han agiliza-- zado un poco. No obstante, la equidad del servidor públi-- co, debido a un problema de origen, sigue siendo deficien-- te.

B) Perspectivas de la modernización de la administración de los recursos humanos del sector público en el periodo 1988-1994

Partiendo de la premisa señalada por Camp, en el sentido de que sobre sus bases actuales el sistema político mexicano no estará dispuesto a cambiar, es previsible que los criterios de modernización que se propone la administración 1988-1994 serán los mismos que los que han regido -- desde 1970: criterios encaminados a una modernización de

los aspectos técnicos y cuantitativos, en detrimento de los aspectos políticos y cualitativos.

No parece probable que una administración, que emana de un sistema político que, como todo sistema, se preserva a sí mismo, vaya a intentar contra una de las bases fundamentales de aquél: la administración de los recursos humanos, cuya modificación daría lugar a un sistema político radicalmente distinto, en el que la amistad, la incondicionalidad política y la lealtad mal entendida ya no serían los únicos argumentos válidos para alcanzar y puestos y conservarlos. En su lugar, valdrían la eficiencia, la eficacia, la actividad, la capacidad y el conocimiento.

- C) - Proposiciones cualitativas para la integración de una política de administración de los recursos humanos del sector público como parte del proceso de modernización de la sociedad mexicana

En primer lugar, creemos que debe modificarse el concepto de modernización del cual se parte al emprender reformas en las políticas de administración de recursos humanos en el sector público.

El concepto que se ha venido aplicando, como ya decíamos, parte de la traslación mecánica de valores, exper-

riencias y modelos norteamericanos y noroccidentales, en las condiciones de México, muy distintas a las de los países ubicados en esas regiones del mundo, por razones históricas, políticas y sociológicas, exigen otro tipo de criterios, un concepto de modernización distinto.

Cuantitativamente, modernizar debe significar en el caso de México transformar de manera radical los criterios de selección, reclutamiento, contratación, pago y ng censo de personal. Si se quiere modernizar al sector público debe empezarse por modernizar la administración de su elemento fundamental: el servidor público.

Pero debe modernizarse considerando que modernizar - signifique abandonar criterios tales como la castidad, la incondicionalidad y la lealtad absolutas como requisitos de la contratación y el ascenso o la retribución del personal. Esto vale tanto para los niveles de los trabajadores de base, como para los funcionarios más importantes. Modernizar no debe significar imitar técnicas y procedimientos de námina, tabulación escritación u organización - tomados de otros países, sino cambiar los conceptos, realizar reformas profundas, sustituir los criterios, cambiar los valores políticos, alterar el modelo burocracia que ahora es defendido como el único válido.

Lo anterior se logrará mediante la aplicación, hasta sus últimas consecuencias, de una legislación sobre servi

cio civil que anteceda a los intereses de supervivencia del sistema político actual, los intereses fundamentales del país. Si se quiere un país que avance, el Estado debe empezar poniendo el ejemplo a la sociedad, y eso sólo podrá lograrlo en la medida en que garantice la eficiencia de quienes le sirven. Si los servidores públicos no son los adecuados, el Estado mexicano seguirá arrastrando atrás de la sociedad o, en el mejor de los casos, llevándolo como lastre a la sociedad.

Ciertamente, cambiar los criterios en que se basan las actuales políticas de administración de recursos humanos implicará alterar la correlación de fuerzas y las bases de sustentación del sistema político mexicano, pero no existe otra fórmula para lograr que el Estado, cuyo peso específico es muy importante en un país que se rige por un esquema de economía mixta, sea eficiente y, con ello, lleve al país a la eficiencia.

Los aspectos técnicos de procedimiento administrativo se encuentran modernizados en el sentido occidental del término. Falta modernizar los conceptos políticos en que dicha administración se basa. Y para modernizar los conceptos es necesario aceptar que este es el único camino para mejorar el servicio público. Desde luego, aceptar hasta sus últimas consecuencias lo que puede ocurrir cuando tal modernización se emprenda, está incluido entre las consideraciones fundamentales que debe tener en cuenta el gobierno que se decida a realizar esta tarea.

CAPITULO IV

MODERNIZACION DEL SERVICIO CIVIL

El 27 de junio de 1983, a pocos meses de haber tomado posesión de la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid expidió un acuerdo en el que creaba la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, "como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la implementación del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal". Cinco años después, al final de este proyecto terminó como empezó: convertido en un intento más para racionalizar ese gigante enfermo que es la burocracia mexicana.

Hasta donde sabemos, la llamada Comisión Intersecretarial del Servicio Civil únicamente en todo el sexenio se dedicó a realizar algunas modificaciones al escalafón burocrático y, ya al final, a distribuir gruesos manuales, de procedimiento elaborados sin consultas previas ni investigaciones de campo) y de "perfiles de puestos" (a los que nunca se apegaron los nombramientos).

¿Por qué fracasó el intento de implantar en nuestro país un auténtico servicio civil? Como ya lo hemos indicado en algunas partes de los capítulos anteriores, el problema consistió esencialmente en falta de voluntad política, en el temor arraigado entre la cúpula gobernante hacia todo cambio que pudiera poner en peligro la plena hegemonía que ha ejercido sobre México durante los últimos 60 años.

Es bien sabido que uno de los pilares más firmes del sistema político mexicano es el corporativismo, el cual inmoviliza a la sociedad civil e impide la pluralidad política y, por lo tanto, el debate público serio. Esta y no otra es la causa por la que desde el sexenio de Luis Eche

verría Álvarez se realicen multitud de cambios, cuyo objetivo es que nada cambie.

Por otra parte, el otorgamiento de puestos públicos como pago por servicios y lealtades políticas conviene a la administración pública en un latín sexenal, e impide toda continuidad en los planes y proyectos públicos.

Ante este panorama, ¿qué perspectivas existen de que en México se implante un sistema moderno y eficiente para la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, como podría ser el Servicio Civil de Carrera?

Antes de analizar las posibilidades de implantar este sistema en nuestro país, así como las repercusiones positivas y negativas que tendría, tanto para los empleados federales como para la sociedad en general, veremos de manera breve en qué consiste y cuáles son los objetivos generales del servicio civil.

El personal de la Administración Pública está constituido por los elementos humanos relacionados con la actividad administrativa del Estado. Sin embargo, estos elementos están muy lejos de constituir un grupo homogéneo. Según Mendieta y Núñez, desde el punto de vista estructural, la burocracia puede dividirse en: burocracia de acción y trámites interiores, burocracia de acción y trámites exteriores, de servicio público, profesional, científica, mixta, adventicia o parasitaria, femenina y obrera

Es a partir del reconocimiento de la gran diversidad que existe entre los servidores públicos como se debe iniciar cualquier intento de perfeccionamiento del aparato del Estado. Esto, desafortunadamente, es lo que nunca se ha hecho en nuestro país. Desde los primeros intentos de reformas administrativas intentadas durante el sexenio de Luis Echeverría todos los programas relacionados con los recursos humanos enfocaban a la burocracia con un criterio uniforme. A lo más que llegaban era a diferenciar entre el "personal" y el "personal administrativo" creando con esto todavía más confusión.

Lo fue sino hasta la aparición del concepto "servicio civil" cuando empezaron a diferenciarse las cosas. Con este concepto por primera vez quedó plenamente establecido que lo único que tienen en común los servidores públicos es precisamente su función de "servidores" y que la naturaleza de sus servicios estaba relacionada con las necesidades de cada sector o tipo de servicios requeridos. Ya no se trataba de realizar una reforma general o sectorial, se buscaba adecuar al personal a las necesidades de la sociedad.

Naturalmente, como en todo proceso relacionado con los recursos humanos, debe existir reciprocidad: no se pueden exigir mayores esfuerzos y dedicación si no se ofrece algo a cambio. Por lo tanto, el programa de servicio civil no funcionaría si se circunscribiera únicamente a tomar en cuenta los intereses del Estado, sin tomar en cuenta los de sus servidores.

Conciliando los intereses tanto los empleados como los de la institución, el servicio civil tiene como objetivo la utilización óptima de los recursos humanos, de acuerdo con las funciones y necesidades del Estado. Uno de los postulados fundamentales del de este programa es capitalizar la experiencia que van adquiriendo los empleados y funcionarios, estimulando la superación de los primeros y evitando la remoción de los segundos.

En México, una de las causas que ha paralizado todo intento de implantación del Servicio Civil de Carrera es la falta de criterios específicos y uniformes para determinar cuál es un puesto administrativo y cuál un puesto político. En términos llanos, esto significa que hasta la fecha quienes han pretendido establecer esta reforma no han podido ponerse de acuerdo respecto a qué niveles jerárquicos serán "conservados" como empleos políticos y cuáles se asignarán por méritos administrativos.

A) Qué es el Servicio Civil de Carrera

Independientemente de las modalidades que vaya a adquirir el servicio civil en nuestro país, sus objetivos generales son los siguientes:

- Profesionalizar el trabajo de los servidores públicos, a fin de evitar la improvisación, el desperdicio de los recursos y el entorpecimiento de las actividades, tanto del Estado como de la sociedad a la que sirven.

- Promover la capacitación continua de los recursos humanos, tanto en lo laboral como en lo intelectual, por medio de cursos continuos de capacitación ligados a acciones y programas de promoción cultural.
- Capitalizar la experiencia adquirida por los funcionarios, evitando su rotación o su transferencia a otras áreas, por razones de cambios de régimen o otros motivos de tipo político.
- Disponer de un catálogo actualizado de "puestos" de puestos, elaborado con base en las necesidades y objetivos de los distintos sectores y niveles de la administración.

En el Servicio Civil de Colombia, la contratación y la promoción constituyen la espina dorsal del sistema. Esto significa que tiene que existir una movilidad vertical con el tiempo, la cual sólo puede darse por medio de un programa de jubilación obligatoria, puesto que no se puede basar únicamente en las expectativas de renuncias voluntarias y ceses.

Por lo que respecta a la incorporación de nuevos elementos, podrá existir la tradición de las recomendaciones por parte de funcionarios y sindicatos con la libre contratación; sin embargo, los mecanismos de selección, al ajustarse al sistema de perfiles de puestos, contribuirán a disminuir el número de casos de incorporación de elementos no idóneos.

Finalmente, la implantación del Servicio Civil de

Carrera impliquen el compromiso tácito de abandonar la actual concepción de la burocracia como un capital político al servicio del partido en el poder. Bajo esta nueva concepción, los servidores públicos, incluyendo a los funcionarios de alto nivel, sólo deben lealtad política de la burocracia sino que, por el contrario, la incrementa.

Aunque parezca irónico, en México sólo se han hecho un intento serio de implantar el Servicio Civil de Carrera en el Ejército (en este caso, obviamente, no recibe tal nombre, sino el de "Carrera Militar") No obstante, debido a las muy diferentes funciones y objetivos que tiene la administración civil, no se puede tomar como dato el intento que se ha realizado en las Fuerzas Armadas en este sentido.

De acuerdo con las experiencias obtenidas en otros países, principalmente en Inglaterra y Alemania, la implantación de este sistema ha resultado altamente beneficiosa tanto para los servidores públicos como para la sociedad en general, ya que ha venido acompañada de una agilización del aparato estatal. La simplificación y agilización de los trámites burocráticos, además de constituir en sí un ahorro de recursos, contribuye a abatir los índices de corrupción, pues de todos es sabido que el auge del coyotaje surge debido a la desesperación que se apodera de los ciudadanos ante lo complicado o tardado de los trámites.

Hasta donde sabemos, la única objeción que se le puede hacer al servicio civil es que debilita la cohesión preliminar de la burocracia al disuadir el poder de negociación de sus sindicatos. Esto sin embargo, también podría ponerse en tela de juicio, y de hecho ya ha sido refutado. En efecto, sobre esta cuestión podría plantearse la siguiente pregunta: ¿El servicio civil afecta los intereses de la base trabajadora o de la cúpula sindical?

Los actuales dirigentes sindicales de la burocracia, acostumbrados por décadas a considerarse como homínidos en estas instituciones, temen perder sus prerrogativas ante este cambio. Las cuotas de poder que les ha venido otorgando el Estado a los dirigentes gubernamentales no han sido remuneraciones gratuitas, sino el pago por sus servicios como "patrones" de sus aprendidos. Por lo tanto, al dejar de existir esta necesidad, estos servicios no serán necesarios, por lo que los cúpulas ya no recibirán premios políticos en forma de diputaciones, senadurías, y hasta gubernaturas, como ha ocurrido en el sindicato de maestros.

Vistas así las cosas, la implantación del Servicio Civil de Carrera, al obligar a los dirigentes sindicales a abandonar el terreno político, permitirá que éstos se concentren más en las actividades monopartite sindicales, con la cual resultarán beneficiadas las bases. Así, el dilema argumentado contra este sistema es estado por la tierra.

Después de esta breve exposición, la única conclusión que se puede sacar es que la negativa del Estado mexicano

para imponer solamente el Servicio Civil de Carrera obedeciendo a razones políticas (de la peor especie) y no a razones técnicas o administrativas.

B) Aspectos prácticos del Servicio Civil de Carrera

Afortunadamente ya hace mucho tiempo que fue abandonado el mito de la "singularidad" del mexicano. Actualmente ya nadie cree en la supuesta inferioridad o superioridad de nuestros compatriotas. Estudios psicológicos y sociológicos serios han demostrado que la idiosincrasia de un pueblo no es más que el resultado de la evolución histórica, condicionada por algunos factores climáticos y raciales. Lo anterior viene al caso en virtud de que algunos investigadores del Servicio Civil de Carrera aseguran que, aun cuando dio excelentes resultados en los países desarrollados en donde se implantó, en México no funcionará debido a nuestras peculiaridades.

La falacia de todas las estereotipificaciones sobre el mexicano ha sido demostrada a lo largo de la historia, desde nuestra incapacidad para gobernarnos por nosotros mismos (como se decía durante el Virreinato) hasta la imposibilidad de darnos un régimen democrático. El mito de la pereza innata del mexicano es hecho patético por nuestros compatriotas campesinos que año tras año emigran a trabajar a los campos norteamericanos, en donde superan en resistencia y productividad a los negros, considerados tradicionalmente como la raza más "sufrible".

Si el público empleado mexicano es capaz de sufrir humillaciones y agotadoras jornadas ante la perspectiva de percibir un salario mayor que el que recibiría en su propio país, no consideramos imposible que el burócrata mexicano, considerado por todos como el prototipo de la pereza, la irresponsabilidad y la altivez, pueda cambiar radicalmente si se le motiva adecuadamente.

No se trata únicamente de incentivar económicamente al trabajador al servicio del Estado; existen otras motivaciones que producen tan buenas respuestas como el estímullo económico. Una de las causas por las que el burócrata se vuelve apático y hasta crítico es la falta de conciencia de un objetivo. Si se hiciera una encuesta seria, se vería que casi el cien por ciento de los empleados públicos consideran que su trabajo no tiene ninguna utilidad, incluso hay quienes piensan que toda la burocracia es inútil, y lo que su única función es equivaler a los mexicanos que verdaderamente producen. Aunque no todos los burócratas comparten ese pesimismo crítico, la existencia de estas opiniones debería alertar a los funcionarios encargados de la administración de los recursos humanos al servicio del sector público.

Al igual de lo empleados públicos, compañías privadas, los programas de promoción de los empleados públicos deberían incluir cursos de "identificación con los objetivos de la empresa", para lo cual resulta indispensable informar claramente a los elementos de nuevo ingreso cuál es la función de la institución y de qué manera éstos pueden contribuir a alcanzar sus objetivos.

Si bien es necesario que el empleado público tenga cierta seguridad en el empleo, también es conveniente que se modifiquen las condiciones actuales de inseguridad absoluta que han venido disfrutando desde que se creó el Estatuto Jurídico. Para un empleado (sea público o privado) es tan desmotivante la inseguridad en el empleo, como la certeza de que, haga lo que haga, no será resarcido o castigado por el incumplimiento de sus obligaciones.

Con base en lo expuesto puede concluirse que el Servicio Civil de Carrera, sin ser la panacea que solucionará todos los problemas de la burocracia y de la sociedad a la que sirve, implantada de manera inteligente y responsable podría constituir un instrumento que contribuiría a la plena modernización del país y a que el empleado público recupere el respeto, tanto de la sociedad como de sí mismo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es innegable que el mejoramiento de la educación general debe ser un esfuerzo permanente que eleva la dignidad y la conducta de los servidores públicos.

[ANTONIO GARCIA VALENCIA. Las relaciones laborales en la administración pública mexicana. p. 123.]

Tras concluir el desarrollo de este trabajo nos parece viable presentar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Los antecedentes más remotos de la administración de recursos humanos en México se encuentran en la época prehispánica, cuando en la cultura azteca existe una compleja estructura burocrática.
2. En el México colonial se realiza la fusión de dos grandes formas de organización gubernamental: la indígena, que aun cuando es derrotada y suace y renace con la independencia, y la española, que impone su estructura a la indígena. Uno que una a los elementos de ella. En principio, no es aventurado considerar que muchos de los aspectos que posee en la actualidad la administración pública mexicana se originan en esta etapa de fusión cultural.
3. En el México independiente la administración pública es solamente inestable, como consecuencia de la propia inestabilidad que vive el país. Los constantes alzamientos y cambios de gobierno hacen que la administración no se encuentre plenamente organizada, pues no hay tiempo para ello. Sin embargo, esta situación no es óbice para que se manifiesten graves vicisitudes en la admi-

nistración de los recursos humanos del sector público. Esos vicios, sangados, dan lugar a que José María Luis Serra, no sin sentido del humor, se refiera a una especie de síndrome de catatonía, cuyas aristas fundamentales todavía podemos observar, tal vez hasta exacerbadas, en nuestros días.

4. En el México posrevolucionario, tras un período de inestabilidad, ocurre algo parecido a lo que se observó en la época de inestabilidad política del siglo XIX. Es a partir de 1930 cuando se inicia, con la institucionalización del país, la reorganización de su sector público, que se mantiene más o menos estable y sin crecimientos accidentados y precipitados hasta 1970.
5. En 1970, con el advenimiento del régimen de Luis Echeverría, se inicia un período de crecimiento exorbitante en el sector público. El número de burocratas aumenta considerablemente. El sector central se convierte en religión segura para miles de personas, y el sector paraestatal crece asombrosamente como consecuencia de la expansión de la intervención estatal en la economía.
6. Sin embargo, el crecimiento burocrático observado a partir del régimen de Echeverría se da sobre-

bre bases inadecuadas: muchos vicios e ineficiencias reinan en el campo de la administración de recursos humanos. Las contrataciones, los ascensos, el reclutamiento, la selección y aun los pagos no su finca en criterios de eficiencia y aptitud, sino en favoritismos impuestos por la conveniencia particular de quienes toman las decisiones correspondientes, por recomendaciones sindicales o superiores carentes de justificación práctica, o por las necesidades políticas que, con criterios muy pragmáticos, son consideradas prioritarias por los dirigentes del sistema. Paralelamente, los sistemas técnicos (procedimientos administrativos) están ampuñados.

7. Ante esa situación, el gobierno de Luis Beltrán Prieto-Figueroa inicia una reestructuración del sector público, pero no logra resolver ni el problema técnico ni el cualitativo a los que nos referimos en el punto anterior. El logro de este sesenta es, básicamente, representado por el aumento de las prestaciones de la burocracia, y por el crecimiento de la burocracia misma, sobre bases más técnicas.
8. En 1976 José L6pez Portillo inicia una reforma administrativa basada en un modelo nuevo. El sector p6blico es nuevamente reestructurado a lo largo de cuatro etapas. La 6ltima de ellas, destinada a mejorar las operaciones de ventanillas o barandilla, de la cual era de esperarse consecuencias pr6cticas

en cuando menos en los criterios de selección, reclutamiento, contratación, obtención, ascenso y capacitación de los servidores públicos, se queda en la superficie. En general, la reforma política lópezportillista queda en una mera campaña de relaciones públicas para sensibilizar a la población, y en algunas reestructuraciones de secretarías.

9. Al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid se esperaba que, debido a su planteamiento de campaña acerca de la necesidad de renovar el servicio público e imitar el servicio civil de carrera, ocurrirían profundos cambios en la administración de los recursos humanos del sector público. No fue así. La legislación sobre responsabilidades de los servidores públicos quedó en meros formalismos (tal es como la presentación mensual y al tomar y dejar un puesto, sobre los bienes patrimoniales del ocupante del puesto) y en instrumento para perseguir a los enemigos políticos de los ocupantes en turno del gobierno. La legislación y la dependencia creadas para renovar el servicio civil quedaron reducidas a meros instrumentos para mejorar técnicamente la operación de los sistemas administrativos de recursos humanos en el sector público, sin alterar su esencia, sin proponerle cambios cualitativos.

10. Terminada prácticamente la administración de Mi-

guet de la Madrid, se impone la necesidad de reflexionar sobre los criterios seguidos hasta ahora en los intentos de modernizar la administración de los recursos humanos del sector público.

11. Por principio de cuentas, el concepto de modernización en el que se han basado los intentos de actualizar la administración de los recursos humanos son extralógicos, en la medida en que se basan en modelos ajenos a nuestra realidad y, en consecuencia, no alteran la esencia, las deficiencias fundamentales del servicio público; sólo modifican sus técnicas de administración.
12. En consecuencia, persisten los defectos fundamentales de la administración a la que nos venimos refiriendo: Ninguno de los movimientos administrativos que se practican en lo que se refiere al personal público se basa en criterios de eficiencia, aptitud, capacidad, méritos laborales, u otros de esta índole, sino que se sustenta en argumentaciones pragmáticas de tipo particular, de interés privado o de razón política estatal.
13. Las ventajas políticas de los anteriores para el Estado son evidentes. Pero también lo son las

desventajas para la sociedad. Lo mismo puede decirse de las ventajas administrativas para el Estado y las desventajas administrativas para la sociedad.

14. Las perspectivas no parecen tender a mejorar, en virtud de los antecedentes políticos y administrativos de quienes seguramente encabezarán el gobierno del país en el período 1988-1994.
15. Por tanto, se impone, finalmente, la siguiente reflexión: Ha llegado el momento de que quienes dirigen el sistema político mexicano y se benefician de él, piensen en hasta qué punto es conveniente seguir atendiendo al servidor público y al Estado en el desempeño, a cambio de conservar a toda costa un sistema político que, como consecuencia de ese desempeño, podría entrar en cualquier momento en una crisis definitiva. Se dice que la forma de manejar los recursos humanos del Estado Mexicano, desde los criterios de su selección y reclutamiento hasta los de su sustitución, tanto en el nivel superior como en los de base, constituye uno de los pilares que garantizarán la subsistencia del sistema político mexicano con sus actuales rasgos de estabilidad. Sin embargo, no parece remoto prever el campo efectivo de que ese mismo "pilón", unido a otros factores detonantes, tales como la crisis económica,

se vuelva contra el propio sistema que lo dio a vida.

16. Si una recomendación puede hacerse, es que la reflexión anterior sea tomada en serio por quienes dirigen al país en los próximos años. Tal vez ha llegado la hora de escoger entre seguir gobernando sólo con la ayuda de los amigos incondicionales y los familiares del sistema, o garantizar la subsistencia de éste a cambio de modificar profundamente los criterios mediante los cuales se recluta, selecciona, contrata, asciende, paga, capacita, reconoce y estimula a los servidores públicos de todos los niveles.

BIBLIOGRAFÍA

- AMÍJAR Villanueva, Luis F. Política y racionalidad administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios, Serie V, Teoría de la Administración Pública, Número 3. México, 1982. 151 p.
- MEYER, Reinhard. Max Weber. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1970.
- BLAU Peter, Michel. La Burocracia en la Sociedad Moderna, Paidós, Buenos Aires, 1971.
- CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. INAP, México, 1977.
- CARRILAZO, José R. Técnicas y racionalidades en administración de personal Público. Versión ampliada. Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis, Número 76. 150 p.
- GOZDICH, Michael. El Fenómeno Burocrático. Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- DAVIS, Keith. El comportamiento humano en el trabajo. Libros M. Gran Biblioteca México, S. A. de C. V. sexta edición, México, 1981. 622 p.
- FRANCO Krauss, Miguel. La Administración de personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistemático. INAP, México, 1972.

- FEDERACION de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Testimonios Históricos. La lucha por una ley protectora de los trabajadores y el surgimiento de la FESE. Dos tomos. México, 1942.
- FIGUEROA, Rodolfo. Prioridades Nacionales y reclutamiento de funcionarios públicos. Jornadas. Número 95. El Catálogo de México. 143 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1971.
- GARCIA Pelayo, Manuel. Burocracia y Teocracia y otros escritos. Alianza Universidad, Madrid 1974.
- GARCIA Valencia, Antonio. Las relaciones humanas en la administración pública mexicana. Editorial Porrúa, S. A. México, 1958. 209 p.
- GERMANI, Gino. Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Editorial Paidós, Buenos Aires 1962.
- GERH, H. y C. S. Mills. Carácter y estructura social. Editorial Paidós, Buenos Aires 1971.
- JACOBY, Henry. La burocratización del mundo. Siglo XXI Editores, S.A. México 1972.
- JIMENEZ Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Cuarta edición. 391 p.

PEREZ, A. B. (Compilador). Cómo reformar la Administración pública. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. 378 p.

PEREZ Rosado, Diego G. La burocracia en México. Época Virreinal, segunda parte. Secretaría de Comercio. México, 1977. 378 p.

PERROW, Robert K. Teoría y estructura sociales (primera edición en inglés: 1949), Fondo de Cultura Económica, México 1964 (tercera reimpresión).

PERA, José María Luis. Discurso sobre los Perjudicios Efectos de la Empleomanía. RAP No. 59, IMAP. Abril junio, México-1982.

PERA, Ismael. La formación y selección de personal. Ediciones EBO, Bilbao, 1969. 142 p.

PERARDO Pagara, Ignacio. Introducción a la Administración pública de México. Instituto Nacional de Administración Pública. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Colección Libros de Texto IMAP-CONACYT. Dos tomos. México 1984.

PRESIDENCIA de la República. La Administración y el desarrollo de personal público. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Colección Seminarios. Número 2. 294 p.

REVISTA de Política y Administración. Burocracia y subdesarrollo. Número 1. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, enero-abril de 1975.

REYES Ponce, Agustín. Sueldos y Salarios. Segundo Parte. Edita.
Limusa, México, 1979. 234 p.

RÖSTAND, MITT W. Las etapas de crecimiento económico. Fondo de
Cultura Económica, México 1974.

SIMON, Herbert A. El comportamiento administrativo (Primera edi-
ción en inglés 1947). Aguilar Argentina, S. A. de Ediciones
Buenos Aires 1979.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica,
México, 1977.

YABES L., Salvador y Valentín Yáñez L. La remuneración del per-
sonal en la administración pública de México. Tesis pro-
fesional de Licenciatura en Ciencias Políticas y Adminis-
tración Pública. México, 1983. 270 p.