

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Gustavo Quiroga Leos

El Servicio Civil de Carrera está en expansión en el mundo entero y ello es el reflejo de la extensión de las atribuciones del Estado.

La administración pública tiene cada vez más tareas, diversas y complicadas, de las que tenía en el siglo pasado.

A una administración pública tradicional, cuyas funciones eran exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos, se sustituye una administración promotora del desarrollo económico y social que, para desempeñar sus nuevas tareas, necesita personal competente.

En México, para mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal se adoptarán los siguientes lineamientos, señalados por el Plan Nacional de Desarrollo:

- “Se instaurará el servicio civil de carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público.”
- “Se fomentará la vocación de servicio de personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia.”

- “Se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo, se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal.” (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 175).

Así, se inscribe en el plan la creación del sistema de servicio civil de carrera.

I. La Noción de Servicio Civil

¿Qué se entiende por servicio civil de carrera?

El servicio civil de carrera es una expresión que se usa recientemente para designar al conjunto de personal al servicio del Estado.

La noción de “civil service” (servicio civil), se utilizó en Inglaterra para designar el conjunto de sus funcionarios y su administración.

En Francia se utilizó el nombre de “fonction publique” y en América Latina se usa “administración de personal”, para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino también su gestión y reglamentación.

Duhalt Krauss concibe el servicio civil de carrera como “un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos; basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública”. (La Administración de Personal en el Sector Público: Un Enfoque Sistémico, p. 66).

Para las Naciones Unidas (citado por Duhalt Krauss), se considera el servicio civil de carrera para designar el grupo de funcionarios y empleados no políticos: "un servicio de carrera (al que se dan también otros nombres, como vg. servicio civil o público) es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración (pública)".

Podemos definir el servicio civil de carrera, como aquél que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere **la competencia técnica y la neutralidad política** como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública.

Sin embargo, la noción puede ser cuestionada, pues no recubre los mismos aspectos en un país capitalista que en un país socialista. En algunos países capitalistas, el personal público tiene un régimen aparte que el personal privado (Francia, Inglaterra, México); en otros, tanto el personal público como el privado, pueden ser reglamentados por el mismo derecho (Estados Unidos) y en los países socialistas en los que no existe separación entre personal privado y público, sino que todos son personal al servicio del Estado, la noción del servicio civil no tiene sentido. (China, URSS).

Es decir que, en los países capitalistas y liberales, la administración pública está muy aparte del conjunto de actividades económicas del país, pero en los países socialistas en donde no se distingue sector privado y sector público es muy difícil hacer la misma distinción.

Por otro lado, otra cuestión que hay que resolver es la de saber si todo trabajador al servicio del Estado es servidor público. Los obreros, ingenieros y administradores de las empresas públicas en la mayoría de los países con servicio civil, no los consideran como servidores públicos y sin embargo, son remunerados con fondos del Estado.

La solución dependerá de las leyes, prácticas y situación de los servidores públicos de cada país.

La "neutralidad política" es otra cuestión a resolver y su pronunciamiento como base del sistema de servicio civil obedece a razones ideológicas y prácticas, cuya explicación está en los orígenes del servicio civil de carrera.

II. Orígenes del Servicio Civil

El primer "servicio civil" fué el prusiano en el siglo XVIII. Surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII, de controlar la burocracia¹. El servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito; de igual acceso a todos los empleos y de carrera organizada.

El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas partidistas.

"La dicotomía es una formulación teórica que pretende representar en el marco del pensamiento conceptual, la desvinculación de la política y la administración",² aunque no se ha demostrado en la práctica.

La dicotomía política-administración se fundamenta en la separación de poderes (poder legislativo y poder ejecutivo), proclamada por la doctrina liberal y ampliada por los teóricos del derecho público (derecho constitucional y derecho administrativo). El poder normativo corresponde al parlamento, detentador de la soberanía nacional y con facultades de control sobre el ejecutivo; mientras que la autoridad administrativa tiene sólo la función de ejecutar las leyes.

1 MARTINEZ SILVA, MARIO. "Los Sistemas de Personal en la Administración Pública Federal". Tomo I. F.C.P. y S. UNAM (Colec. Serie Estudios 26) 2a. Ed. 1976, p.28.

2 GUERRERO, OMAR. "La Administración Pública del Estado Capitalista". México, Ed. INAP, 1979, p.132.

Una razón teórica es que, en un régimen democrático, la administración pública no tiene legitimidad propia, ya que no es electa ni responsable políticamente; debe obedecer al poder político y no tomar partido por sí misma.

Una razón práctica se encuentra en varios autores. La idea es que un buen funcionamiento de la administración pública necesita una clara separación entre administradores y políticos, pues las cualidades y las funciones exigidas a unos y a otros no son las mismas.³

Wilson y Goodnow en Estados Unidos y Weber en Europa defendieron esta tesis.

Para Wilson⁴, la administración se halla fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. La política es el dominio especial del estadista y la administración lo es del funcionario técnico.

Wilson discute estas ideas en el momento en que surgen los partidos políticos que alternaban en el poder, provocando que los puestos de la administración pública fueran otorgados basándose en la lealtad al partido en el poder, para asegurar el cumplimiento de sus programas. Este "sistema de despojo", que degeneró en "padrinazgo", incompetencia de los funcionarios federales, inseguridad del personal y corrupción, según Wilson debería ser sustituido por un "sistema de mérito".

El "sistema de despojo" basado en la clientela electoral, la influencia política y en principios partidistas estaba obstaculizando el funcionamiento de la administración pública, por lo que era necesario sustituirlo por un sistema de "servicio civil de carrera", técnico y neutral, que brinde un eficiente servicio a la población.

Por otra parte, los métodos que han

sido utilizados con éxito en las grandes empresas industriales pueden y deben ser introducidos a la administración pública.

Goodnow⁵ por su parte, era partidario de la división política-administración, identificando la política con la "expresión de la voluntad del Estado y a la administración" con la "ejecución" de dicha voluntad. La expresión se da a través de grupos de presión, de partidos políticos, de opinión pública en general y la ejecución se realiza mediante el conjunto de técnicas y métodos empleados por la administración.

Estas ideas son el origen de la reforma del servicio civil. En Gran Bretaña, Macaulay crea en 1834 el "civil service" para reclutar los funcionarios en base al mérito.⁶

En Estados Unidos se sigue el modelo británico, creando en 1833 la ley "civil service act" y la "civil service commission",⁷ para instaurar el servicio civil de carrera.

El objetivo primordial de la reforma del servicio civil ha sido ocupar el cargo conforme al mérito: el nombramiento para cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo. Este objetivo es un reflejo, a su vez, de ciertos valores totalmente respetados en nuestra sociedad:

1. Que en la rama administrativa los empleados han de preocuparse por la eficiencia del servicio gubernamental y que la competencia de los empleados es el principal determinante del nivel de eficiencia que se alcance.

2. Que los empleados de la rama administrativa deben despreocuparse de cuestiones de valor básico y, por ende, que el

5 Goodnow, Franck, "Politics and Administration". Princeton University Press, 1956.

6 DRAGO, Roland. "Science Administrative: Caracteres Generaux de la Science Administrative: Les Structures Administratives Les Structures Administratives". París, Les Cours de Droit, 1975, p. 238.

7 GAZIER, Francois. "La Fonction Publique Dans le Monde". París, Ed. Cujas, 1972, p. 50.

3 CHEVALLIER, J. y LOS CHAK, D. "Introduction a la Science Administrative". París, Ed. DALLOZ, 1974.

4 WILSON, WOODROW. "Estudio de la Administración". (1887). En DWIGHT, Waldo. "Administración Pública". Ed. Trillas, México, 1974, pp. 84-95.

ministrativa ejecute la voluntad política, el servicio civil puede y debe ser políticamente neutral.

3. Que las oportunidades económicas de empleo gubernamental tendrían que ser accesibles a todos los ciudadanos sin mediar el favor. Un sistema de méritos se idea y destina a lograr las siguientes cualidades en el servicio civil:

- a. **COMPETENCIA.** Para que sirva al gobierno con aptitud e inteligencia probadas.
- b. **NEUTRALIDAD.** Para que la rama adictiva del cuerpo legislativo y no imponga la voluntad propia.
- c. **IGUALDAD DE OPORTUNIDAD.** Para que las instituciones gubernamentales contribuyan a la democracia económica.⁸

Esta reforma originó la existencia de un estatuto jurídico especial para los trabajadores al servicio del Estado y la neutralidad política de la administración pública.

Por otra parte, Max Weber, en Europa, estima que el verdadero funcionario no debe hacer política, es decir, luchar por el poder y tomar partido, si no el aparato administrativo se derrumbaría.

La distinción que hace se refiere al ejercicio de la profesión, ya se trate del administrador o del político.

El burócrata posee los atributos de imparcialidad, conocimiento profesional y obediencia a los superiores. En caso de diferencia entre sus opiniones y las de su superior, el burócrata debe posponerlas y ejecutar fielmente las órdenes recibidas, pues su deber es cumplir con las normas y reglas procedentes de arriba.

8 SIMON, SMITH BURG Y THOMPSON. "Administración Pública", México, Ed. Letras, 1968, p.284. Citado por Mario Martínez Silva en "Los Sistemas de Personal en la Administración Pública". La Administración Pública Federal. Tomo 1, p.30.

El político, por el contrario, es comprometido, en principio, en la lucha por el poder y eso es lo que lo caracteriza.

El burócrata se pone a prueba examinando su imparcialidad y el político en la contienda electoral. La responsabilidad del primero no va más allá del cumplimiento de sus funciones, en cambio, la del segundo se extiende hasta los fines últimos por los cuales se encuentra seriamente comprometido. Son dos campos distintos e incompatibles.

Weber influye en gran medida en la creación del servicio civil de carrera con la construcción de una tipología de la dominación, concluyendo que la organización burocrática es un modelo de organización racional, cuyas características son necesarias en la sociedad y Estado modernos. Weber toma los elementos de legitimación y organización administrativa, para la construcción de la tipología y la dominación.

Weber distingue tres principios de legitimación, a los que corresponde un cierto tipo de organización y según los cuales se definen tres tipos de dominación.

En otras palabras, a cada tipo de dominación corresponde un tipo de legitimidad, e históricamente se encuentran mezclas de distintos tipos de legitimidad y dominación.

Los tres tipos de dominación, que propone Weber, son los siguientes:

— **DOMINACION CARISMATICA:** Carisma significa, literalmente, "dotado de gracia", una calidad excepcional en virtud de la cual se deviene en jefe.

El líder carismático (profeta, héroe, etc.) justifica su dominación por sus extraordinarias proezas y por su capacidad. Sus súbditos aceptan su poder porque tienen fe en su persona.

La organización administrativa se caracteriza en este caso por su inestabilidad y su indeterminación. Si son muchos los

seguidores, ellos tienen el papel de intermediario entre el líder y las masas.

– **DOMINACION TRADICIONAL:** En este caso la legitimación del poder procede de la manera tradicional de hacer las cosas. El líder tradicional es el superior que ordena en virtud de un status heredado; sus órdenes son personales y arbitrarias aunque marcadas por la costumbre. Sus súbditos obedecen por dos razones: bien por una **lealtad personal** o bien por su **status tradicional**.

La organización administrativa, en este caso, toma las dos formas ideales siguientes:

1. **Forma Patrimonial:** Los funcionarios de la organización son servidores personales (criados, parientes, favorecidos, etc), normalmente dependientes de sus amos por remuneración.

2. **Organización Feudal:** Aquí los funcionarios feudales no son dependientes personales, sino que están vinculados al señor en virtud de un juramento de fidelidad, que viene a ser una especie de contrato que les permite ejercer en una jurisdicción independiente, disponer en su esfera administrativa (del señor) y no depender de sus superiores por causa de remuneración o subsistencia.

– **DOMINACION LEGAL:** La creencia en el acierto de la ley es el principio legitimador que sustenta este tipo de dominación. El tipo de dominación legal (racional) es aquél que se implanta cuando las funciones administrativas se complican a tal grado que exigen la superioridad técnica y preparación de un grupo especial, que se constituye en organización burocrática al servicio de los dominadores y de sus fines.

La dominación legal que se erige a partir de un sistema de reglas de la constitución de una organización permanente de funcionarios, sujetos a normas previamente establecidas, se desarrolla sólo a partir de un ambiente total que permita su constitución. Tal ambiente es el de la sociedad

moderna con una economía monetaria donde las tareas administrativas se expanden y, en consecuencia, la burocracia se transforma en el mejor instrumento técnico y de dominación, comparativamente a los existentes en tipos de dominación diferentes (de aquí también el desarrollo del Estado moderno). En este caso, el pueblo obedece las leyes no porque procedan de un líder carismático y tradicional, sino porque cree que tales leyes han sido establecidas a través de un procedimiento correcto, considerado como tal por gobernantes y gobernados.

El gobernante es considerado como superior porque se ha obtenido esta posición por procedimientos legales (designación, elección). Es en virtud de su posición de superioridad, por lo que el gobernante ejerce el poder dentro de las reglas legalmente sancionadas.

La organización administrativa típica correspondiente a este tipo legal de dominación se llama burocracia.

Las características básicas son las siguientes: sus miembros son personalmente libres, lo que no sucede en los otros tipos de dominación; desempeñan los deberes objetivos de su cargo; se establecen en el seno de una jerarquía rigurosa, con competencias fijas igualmente rigurosas, a las cuales ascienden en virtud de un contrato y sobre la base de una libre selección que se ajusta a una calificación profesional; son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión; ejercen el cargo como su principal profesión, dentro del que tienen perspectivas de ascenso, según el juicio de su superior, el cual también puede revocarlos; finalmente, se encuentran separados de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, a la vez que se encuentran sujetos a una rigurosa disciplina. Los medios administrativos son los recursos necesarios para la realización de las tareas administrativas. Estos medios administrativos no pertenecen al funcionario, como en el caso feudal, sino que están concentrados en la **cúspide jerárquica**. La posición de los funcionarios ya no puede ser, pues, vendida o heredada, ya no puede ser obje-

to de apropiación o integración en su propio patrimonio. Esta estricta separación entre renta y fortuna privada y oficial es una característica específica de la burocracia, que sirve para distinguirla del tipo de administración feudal y patrimonial. Weber concluye que la burocracia es la más eficiente de las organizaciones inventadas por el hombre.

Son precisamente estos cuadros los que en un tipo peculiar de dominación llegan a constituir la burocracia y a establecer un conjunto de relaciones de autoridad legítima.

De esta manera, Weber tiene mucho cuidado de no incluir a todos los miembros del aparato de dominación en la noción de burocracia, separando particularmente a aquellos que tienen el poder y se encuentran en posiciones de liderazgo; la burocracia aparece entonces como el aparato sin poder o autoridad propios pero que se constituye en el medio a través del cual se ejerce tal poder.

En síntesis, las características del tipo ideal de burocracia son las siguientes:

1. Alto grado de especialización.
2. Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad.
3. Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.
4. Clara diferenciación entre la renta y fortuna privada y oficial de los miembros.

La burocracia es un "modelo racional de organización", cuyas características son reconocidas en cualquier sistema de "Servicio Civil de Carrera.

III. Los Dos Modelos de Servicio Civil

Cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Haciendo abstracción de los particularismos de tiempo y lugar para analizar lo que en esencia constituye el servicio civil, se pueden construir dos modelos extremos que no son realizables en ninguna parte.

Según Gazier⁹ existen dos concepciones opuestas: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada.

Todos los servicios civiles de carrera se reconstruyen combinando los elementos de los dos modelos.

1. El Servicio Civil de Estructura Abierta

Las características de un servicio civil de estructura abierta son las siguientes:

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.
- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización.
- La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro.
- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad y su integración en el país. Simplicidad, pues aunque la clasificación de puestos es un trabajo laborioso, a eso se limita la gestión de personal. No hay que establecer todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos, de promoción y de retiro.

Flexible, pues se puede trabajar en el sector público como en el privado.

Rentable, pues se emplea sólo la gente que se necesita y por otra parte conocen

9 GAZIER, F. "La Fonction... p. 7.

su especialidad, pues son reclutados exactamente para el puesto que se necesita.

Este tipo de servicio civil integra más al resto del país a los servidores públicos y no se constituye una élite o casta aislada.

Los inconvenientes que presenta este tipo de servicio civil los podemos resumir en tres:

- a. Se necesita tener una administración pública muy especializada y no todo en la administración pública es especialización; hay tareas de administración general.
- b. La administración pública no es una organización como cualquier otra; se requiere una mentalidad de servicio público.
- c. Se necesitan llenar dos requisitos 1) que el régimen educativo sea muy diversificado y 2) contar con un sector privado importante.

El ejemplo más claro de este tipo de servicio civil es el de Estados Unidos de Norteamérica.

2. El Servicio Civil de Estructura Cerrada

En este caso, el servicio civil se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa.

El sistema de estructura cerrada contiene dos elementos esenciales:

- a. Estatuto o ley.
- b. La carrera administrativa.

El estatuto o ley: Esto significa que existen reglas particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de "derecho público". Tienen derechos y obliga-

ciones que no son iguales a los que tienen otros empleados. Asimismo, tienen responsabilidades particulares y garantías especiales.

La carrera administrativa: Esto significa que la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se entra al sector público de joven, entre los 20-25 años, y se permanece hasta los 60-65 años, ocupando puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

La carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del "cuerpo administrativo" al cual pertenece o bien pasando a otro cuerpo administrativo. Para ello, se necesita tener la calificación requerida para ocupar los puestos.
- De lo anterior surge la necesidad de una formación más general que especializada.
- El servidor público tiene derecho a la estabilidad en su puesto de trabajo.
- El servidor público tiene obligaciones que los empleados del sector privado no tienen. Se les puede prohibir algunas posiciones políticas expresadas públicamente, de pertenecer a un sindicato, de hacer huelga. No pueden realizar otras actividades profesionales que sean incompatibles con la actividad administrativa.
- La remuneración se prolonga con la pensión de retiro.

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio público.

Otra ventaja es que en este sistema son

formados desde la entrada y capacitados para tener calificación y competencia más elevada.

Los inconvenientes se pueden resumir en lo siguiente:

- Este sistema es más complicado que el sistema de estructura abierta. Hacer funcionar un sistema de carrera con mecanismos que son delicados, de manera que cada quien avance en su carrera administrativa y que corresponda al mismo tiempo a las necesidades del servicio administrativo, es muy difícil y complicado.
- La administración pública se preocupa de la formación y capacitación del personal, lo que supone organizar escuelas e instituciones y cursos especiales.
- El riesgo que se corre es la rutina, la monotonía y el aburrimiento que provoca bajo rendimiento.¹⁰

Los ejemplos más notables de este sistema son Francia y Gran Bretaña.

Así, los principales problemas del funcionamiento del servicio civil de carrera se refieren a la gestión del personal, al reclutamiento y selección, a la formación y capacitación del personal administrativo, la clasificación de puestos, la organización de la carrera administrativa, derechos y obligaciones de los servidores públicos, su remuneración y garantías a los cuales se les da diversas soluciones dependiendo de los países y de los sistemas puestos en práctica.

IV. El Sistema de Servicio Civil en Europa, Estados Unidos, América Latina y Países Socialistas

1. El Servicio Civil en Europa

El servicio civil en Europa Occidental ha tenido una evolución paralela, con influencias recíprocas.

Por un tiempo, el servicio civil prusiano fue considerado como un modelo; luego,

a mitad del siglo XIX cuando se creó el "civil service", en Inglaterra, fue el que predominó y el servicio civil francés cuando se creó, se aproximó al inglés.

Las principales características generales del servicio civil de carrera en Europa son las siguientes:

El servicio civil sigue el modelo de estructura cerrada y por ello reside en dos nociones fundamentales de estatuto o ley y de carrera.

Características de la carrera administrativa:

- El servicio civil es un elemento constitutivo del derecho administrativo, que define su estructura y funcionamiento. Es un derecho de servidores públicos distinto al derecho de empleados privados.
- En Europa son servicios civiles complejos, por su desarrollo tecnológico y con personal muy diversificado: administradores que asumen tareas jurídicas o financieras, y especialistas: maestros, magistrados, arquitectos, agrónomos.
- Siendo de estructura cerrada el servicio civil europeo, conlleva la organización de una carrera administrativa que contiene mecanismos de reclutamiento, formación, ascensos y promociones hasta la salida o retiro.
- La clasificación de funciones sigue el modelo de clasificación inglesa. Existe una clase administrativa (servidores superiores con funciones de dirección y orientación); una clase ejecutiva (servidores encargados de la aplicación con cierta iniciativa; una clase "clerical" (servidores de ejecución que cumplen con las funciones rutinarias reglamentadas); y, por último, una clase menor (servidores encargados de tareas manuales).
- El reclutamiento obedece al principio

¹⁰ GAZIER, F. "La Fonction..." p. 22-30.

de "igual acceso de todos a las funciones públicas", sin tomar en cuenta sexo, religión u opinión política.

- La selección es en base al mérito y no en base a recomendaciones políticas o familiares (nepotismo). El concurso es un procedimiento obligatorio.
- La capacitación está a cargo de la administración pública. En algunos casos la preparación en la Universidad es suficiente (Gran Bretaña), y en otros, se crearon Escuelas de Administración (Francia, España).
- El ascenso se organiza como en todo sistema de estructura cerrada: a) ascenso en el cuerpo donde fue reclutado; b) promoción interna que permite llegar a un puesto superior en un cuerpo distinto al que fue reclutado, siguiendo el sistema de calificación y evaluación de puestos.
- El retiro se organiza. El servidor público no puede ser despedido, salvo si comete faltas disciplinarias graves, y tiene derecho a terminar su carrera administrativa.

Características de la ley o estatuto:

- La ley o estatuto representa un equilibrio entre obligaciones sancionadas por un régimen de responsabilidad y derechos y prestaciones por un sistema de garantía y estabilidad.
- Obligaciones. El funcionario está obligado a consagrarse completa y exclusivamente al servicio público, obedecer las órdenes de sus superiores y ser discreto, guardar secreto profesional y neutralidad política.
- Responsabilidad. El funcionario tiene responsabilidad penal por delitos sancionados por tribunales penales; responsabilidad administrativa que limita los abusos de los funcionarios en contra del público; y responsabilidad disciplinaria.
- Derechos. El funcionario tiene el dere-

cho de estabilidad (conserva su puesto cualquiera que sea el cambio de la organización) y de remuneración (sueldo base, suplementos, primas, prestaciones diversas y pensiones). Tiene libertad de opinión, de religión, de asociarse en sindicatos (con ciertas restricciones).¹¹

1.1. El Servicio Civil de Carrera en Francia

En Francia, la concepción del servicio civil de carrera es el de estructura cerrada. Se considera como un mundo aparte, como una misión a la cual el funcionario consagra su vida activa, gracias a la organización de carrera muy diferentes a las que surgen de los contratos de trabajo y contratos colectivos.

La definición de funcionario concebida por el estatuto del 19 de octubre de 1946, se encuentra actualmente en el ordenamiento del 4 de febrero de 1959.

"Los elementos que caracterizan la situación del funcionario son la ocupación de un empleo permanente, en una administración pública francesa, y la titularidad, acto que otorga a una persona la calidad de funcionario integrándolo en la jerarquía administrativa".

Estas características conducen a rechazar, dentro de la categoría de funcionarios a los eventuales y a los pasantes.

Los empleados de los servicios públicos de carácter industrial y comercial, exceptuando al director y al contador, no se consideran funcionarios.

Por su parte, los funcionarios se conciben a sí mismos como poseedores de una parte de la soberanía del Estado, por lo que son considerados más como un oficial público, que como un servidor público.

El servicio civil francés presenta ciertas especificidades en relación a las características generales de Europa:

- El reclutamiento y selección se basa en

¹¹ GAZIER, F. "La Fonction..." p. 31-42.

el concurso. Existe un concurso abierto a los estudiantes y un concurso interno reservado a los funcionarios que cuentan con algunos años de experiencia.

El principio de carrera administrativa condiciona la edad (25 a 30 años) en que deben presentarse los concursos.

- La capacitación, para entrar al servicio civil de carrera, se hace de dos formas:
 - a. Preparación al examen abierto sobre cultura general y conocimientos especializados en la Universidad.
 - b. Preparación para un exámen de promoción interna en las escuelas de administración pública. La más famosa es la Escuela Nacional de Administración.
- Los funcionarios están sometidos a un régimen jurídico público, distinto del régimen jurídico privado. La organización del servicio civil de carrera se basa en un "Estatuto de la Función Pública", que establece los derechos y obligaciones de los funcionarios. Se recluta para formar parte de un "cuerpo administrativo" como: inspector, administrador, ingeniero. Existen estatutos particulares que reglamentan los derechos y obligaciones de cada "cuerpo administrativo".
- Existe una élite de funcionarios; los altos funcionarios, es decir, los miembros de los grandes cuerpos de inspección y control (Consejo de Estado, Corte de Cuentas, Inspección General de Finanzas); del cuerpo prefectoral, diplomático, técnicos y cuadros superiores (administradores hábiles), que egresan de la Escuela Nacional de Administradores y de la Escuela Politécnica, que ocupan los puestos de dirección de la administración pública francesa.¹²
- No existe un organismo central del servicio civil, sino la Dirección General de la Administración y de la Función Pública adscrita al primer ministro que

coordina la política de personal; sin embargo, la contratación de empleados y los incidentes de su carrera están sujetos en mayor grado al control de cada departamento y en menor proporción a la vigilancia central; el control departamental está limitado por el empleo de representantes del personal. De ahí la falta de integración.¹³

1.2. El Servicio Civil de Carrera en Gran Bretaña

El servicio civil de carrera en Gran Bretaña, también tiene ciertas características originales. El "civil servant" es un "servidor de la Corona". La "Royal Commission on the Civil Service" de 1929-1931 y la Comisión Priestley de 1953-1955 adoptaron la definición siguiente retomada por la Comisión Fulton en 1968: "Servidores de la Corona que no sean titulares de puestos políticos o judiciales, empleados en calidad de civiles y remunerados completa y directamente por fondos votados en el Parlamento".

El personal de las empresas públicas no son miembros del servicio civil, salvo los obreros de los arsenales. Los funcionarios locales no pertenecen al "civil service".

Las características específicas del servicio civil inglés son las siguientes:

- No existe una legislación especial para el servicio civil. La política del servicio civil está claramente definida en una serie de "informes" realizados por una comisión real sobre algún problema de personal, que propone las reformas necesarias y que son nominadas con el nombre del presidente de la comisión. El "Informe Macalay" para el servicio civil Hindú y el "Informe Northcote Trevelyan"; el "Informe Whitley" sobre la participación en la administración de personal; el "Informe Prestley", en 1953, sobre la remuneración y prestaciones sociales y, el más reciente, el "Informe Fulton" en 1968.

¹² GAZIER, F. "La Fonction..." p. 44-45.

¹³ N.U. "Manual de Legislación y Prácticas del Servicio Civil." Nueva York. 1967, pp. 175-176.

- El órgano central de personal es la Comisión de Servicio Civil, que está compuesta por cinco miembros designados por Corona. La comisión se encarga de reclutar y seleccionar al personal y de asegurar la neutralidad política.
- La permanencia y el control del servicio civil está a cargo de la Tesorería. Verifica que se cumplan satisfactoriamente las tareas, controla los nombramientos y la remuneración de los funcionarios. Estas atribuciones fueron conferidas a un nuevo departamento, el Departamento de Servicio Civil. La Tesorería envía al Departamento de Servicio Civil todos los proyectos que puedan tener consecuencias sobre la carrera y, a su vez, el departamento informa a la Tesorería los proyectos para obtener las reservas.¹⁴
- El servicio civil Inglés es el primero en crear estructuras de participación del personal en la gestión con los "Whitley Counals", que reúnen los dirigentes del servicio administrativo y los representantes del personal. Se estableció además, un tribunal de arbitraje para decidir sobre las diferencias entre la administración pública y sus funcionarios.
- El reclutamiento se realiza de dos formas:
 - a. Examen escrito sobre cultura general y una conversación libre con el jurado.
 - b. Después de los exámenes se hacen tesis sobre la personalidad e inteligencia del candidato.
- El servicio civil inglés destaca por una concepción muy rigurosa de la neutralidad política. Los funcionarios están obligados a no expresar ninguna opinión política personal en el servicio administrativo y obedecer al gobierno en turno con la misma lealtad y empeño, cualquiera que sea el partido que llegue al poder.¹⁵

2. El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de Norteamérica

El servicio civil de carrera en Estados Unidos de Norteamérica es un sistema de estructura abierta. No hay una distinción entre empleado público y privado y existe un movimiento del personal del sector público al privado.

La Comisión de Servicio Civil se creó en 1833 en los términos de la "Pendleton Act", inspirada en el modelo inglés, para reclutar el personal del servicio civil en base al mérito.

El funcionario se concibe como una persona especializada capaz de realizar funciones, tanto en el sector público como en el privado.

- El servicio civil estadounidense en un principio fue muy politizado, debido al uso del "sistema de despojo" en el reclutamiento de los funcionarios.
- No existe un estatuto general sobre el servicio civil, por lo que la protección del personal es a través de disposiciones legales, aunque no constitucionales. Se constata que existe una evolución hacia el sistema de carrera administrativa, por la introducción del reclutamiento basado en el mérito.
- El órgano central es la Comisión del Servicio Civil, que depende del presidente y está integrada por tres miembros, cuya designación es ratificada por el Congreso; de los tres miembros no más de dos deben ser militantes de un mismo partido. La comisión es responsable de la administración de las principales funciones de personal, pero la operación directa está delegada en oficinas descentralizadas en cada dependencia, bajo la coordinación y asesoría de la comisión.
- El reclutamiento se basa en capacidades especializadas, por lo que el consenso no se realiza con una previa preparación. Los candidatos tienen que responder a cuestiones prácticas y precisas, corres-

14 DEBBASCH, CH. "Science Administrative". París, Dalz, 1972, p. 406.

15 GAZIER, F. "La Fonction..." p. 42-44.

pondientes a una especialidad determinada: economista, contador, estadístico. De ahí la utilización de tests psico-técnicos y cuestionarios.

- No existe un sistema de carrera administrativa, salvo en el caso de la diplomacia.¹⁶

3. El Servicio Civil de Carrera en América Latina

El servicio civil de carrera en América Latina es influenciado principalmente por Estados Unidos de Norteamérica.

El "apadrinaje" y el "favoritismo" en Estados Unidos, que durante mucho tiempo resistió a las reformas, puede deberse a que fueran utilizadas por el Ejecutivo para ejercer presión sobre el Congreso. Esta práctica nació de la separación de poderes entre rama ejecutiva y rama legislativa y que existe también en numerosos países de América Latina, (Venezuela, Colombia).¹⁷

Sin embargo, también se tienen otras influencias, sobre todo inglesa y francesa, en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

A pesar de lo anterior cada país ha desarrollado su propia concepción del servicio civil.

Existen países que ya han comenzado a desarrollar el servicio civil de carrera, basado en una ley o estatuto del servicio civil y en un órgano central de personal, como Brasil, Perú, Costa Rica, Panamá, Argentina, Colombia, Ecuador y, recientemente, en México.

Las características más sobresalientes son:

- Reemplazo de todos los funcionarios públicos en el momento del cambio de régimen político. No existe uniformidad en materia de títulos y salarios; no hay capacitación ni órgano central de personal.

16 GAZIER, F. "La Fonction..." p. 47-57.

17 N.U. "Manual de Legislación..." p. 266.

- No hay un sistema de carrera administrativa. Existe una lista de títulos y salarios, pero no descripción de los puestos públicos. En gran medida hay inseguridad, pero también hay un grupo importante de técnicos que en la práctica gozan de seguridad y permanencia en el empleo.

- Cuando existe una ley sobre la carrera administrativa no se aplica.

- El reclutamiento del personal es política y sin previo examen o concurso.¹⁸

4. El Servicio Civil de Carrera en los Países Socialistas

La tesis marxista sostiene que los funcionarios son simples mandatarios del pueblo y pueden ser revocados cuando es necesario. Desempeñan un papel transitorio, en espera que la construcción del socialismo haga desaparecer el Estado y, por ende, a la burocracia.

Criticando que la creación de un régimen jurídico especial para los funcionarios, es una invención del capitalismo para garantizar su lealtad a las clases dirigentes, los países socialistas se inclinan por no reconocer ninguna especificidad a los funcionarios y por no otorgarles ventajas particulares. Los trabajadores son como cualquier otro y no tiene objeto estudiarlos por separado.

En realidad el Estado no ha desaparecido, sino por el contrario, se ha reforzado y necesariamente cuenta con un número mayor de funcionarios.

Las características más importantes son:

- En los países socialistas todos los trabajadores son trabajadores del Estado. No hay distinción entre el trabajador al servicio del Estado y el empleado en actividades privadas, en virtud de que no existe la división sector público y sector

18 FOUGERE, L. "La Fonction Publique: Etudes et choix de textes commentés". Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1961, p. 38.

privado. Por lo tanto, "los derechos, obligaciones, remuneraciones y estabilidad en el empleo son comparables en los dos sectores".¹⁹

- No hay estatuto general del servicio civil. Sólo existen reglamentos particulares, pero están subordinados al código general de trabajo, que enuncia los derechos generales de los funcionarios y de otros empleados del Estado.²⁰
- El reclutamiento se basa en las ideas y resoluciones expresadas en el XXIII Congreso del Partido Comunista: "En los puestos directivos se debe colocar a los trabajadores leales a las ideas del comunismo, que conozcan bien su trabajo, constantemente ligados a las masas..."²¹
- En vista de que existen relaciones estrechas entre el Estado y el partido, el problema de la neutralidad política no existe.
- Se busca un aparato estatal sencillo y eficiente, que no haga necesario considerar el trabajo en el gobierno como una profesión separada del resto.²²

5. El Sistema de Servicio Civil en México

1. Características Generales

En México, aunque es un país importante en América Latina desde el punto de vista geográfico, económico, social y cultural, no dispone de una administración de personal que pueda ser calificada de progresista o desarrollada.²³

Este diagnóstico realizado a propósito de la administración de personal en América Latina en los años 70, era vigente todavía hace unos años. De 1976 a la fecha,

19 DEBBASCH, CH. "Science Administrative", p. 401.

20 N.U. "Manuel des Lois et.", p. 446.

21 DEBBASCH, CH. "La Science Administrative"...p.421.

22 N.U. "Manuel des Lois..." p. 436-437.

23 FOUGERE, Louis. "La Fonction Publique..." p. 38.

en general, podemos afirmar que la administración del personal público ha evolucionado considerablemente, hacia la instauración del servicio civil de carrera.

La Comisión de Administración Pública (CAP) diagnosticó la situación del personal público, señalando que se detectan deficiencias en el uso de las técnicas de personal (calificación de méritos, evaluación de puestos, etc.); falta un análisis de puestos que permita un reclutamiento y selección en base a sus conocimientos, aptitudes y habilidades y, lo más importante, que no existe un sistema de servicio civil de carrera que en forma global y sistemática establezca las políticas de personal.²⁴

Sus características más importantes son:

- En México se consideran por separado a los trabajadores al servicio del Estado y a los empleados del sector privado. La Constitución de 1917 no establecía originalmente esta diferenciación ni se establecía una disposición específica para tipificar a los empleados públicos. Fue la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 2o., la que estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran. Con base en dicho precepto se publicó un "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento" en el Diario Oficial del 12 de abril de 1934, que estableció el servicio civil por un tiempo determinado del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año.
- El "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" constituye el único antecedente de lo que sería el servicio civil en México. Después se crearon el Apartado "B" del Artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Tri-

24 P.R.C.G.E.A. "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana: Comisión de Administración Pública 1967". (Colec. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Federal, Serie: Documental No. 1. México, 1977, reedición p. 47-51)

bunal Federal de Conciliación y Arbitraje.²⁵ El servicio civil sólo incluye a los empleados de base.

- Aunque existe la ley que reglamenta las relaciones del Estado y sus empleados, no hay oficina central de personal destinada a asegurar la ejecución de las disposiciones legales. Se confía a las secretarías y otros órganos de la administración pública la aplicación de sus propias normas.²⁶
- El reclutamiento y selección, al no existir órgano central de personal, se lleva a cabo en cada dependencia, basándose en el catálogo de empleos de la Federación y en técnicas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los candidatos. Si los candidatos se encuentran en igualdad de circunstancias, se refiere al personal sindicalizado, a los veteranos de la Revolución, a quienes hayan prestado servicios satisfactorios con anterioridad y a quienes hayan adquirido mayores derechos escalafonarios,²⁷ pero no existe un sistema de mérito en la selección inicial.
- Para los ascensos y promociones en cada dependencia se establece un reglamento de escalafón que establece las bases de los ascensos. Los factores tomados en cuenta son: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.²⁸ En igualdad de circunstancias se prefiere al personal de mayor antigüedad dentro de la dependencia. Para decidir sobre el ascenso y promoción existe en cada organismo una "comisión mixta de escalafón", integrada por un número igual de representantes de los titulares y de los trabajadores, además de un

ámbito de empate. En la práctica, este sistema no se aplica correctamente pues sus bases no son muy técnicas.

- Se establece el derecho a la asociación y a la huelga. El sindicato debe ser mayoritario y obtener el registro en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Los sindicatos pueden adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).
- No existe un sistema global de capacitación y adiestramiento, aunque hay algunas dependencias (S.H.C.P., IMSS, etc.) que se preocupan por atender este problema.
- El catálogo de empleos no es un sistema satisfactorio de clasificación de puestos.

En México, el servidor público ineficiente es resultante de una mala administración de personal, de la carencia de planeación y de sistemas de control y de la falta de capacitación técnica, pues a pesar de los esfuerzos por implementar un servicio civil de carrera en toda forma, en México sigue siendo importante el puesto, el poder y la influencia.

2. Instauración del Servicio Civil de Carrera en México

Los principales avances de la instauración del servicio civil de carrera en México, los podemos resumir en la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y de la Dirección General de Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La comisión debe promover mecanismos de coordinación de las dependencias para la instauración del servicio civil de carrera; para sistematizar los procedimientos de la administración y el desarrollo del personal público y crear mecanismos de participación para el estudio de los planteamientos hechos por las dependencias y los representantes del sindicato para la implantación de su respectivo

25 P.R.C.G.E.A. "La Administración y el Desarrollo de Personal Público" (Colec. Seminario No. 9). México, 1980, p. 21 y 22.

26 GARCIA VALENCIA, Antonio. "Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana". México, Ed. Porrúa, p. 210.

27 MARTINEZ SILVA, MARIO. "Los Sistemas de..." p. 60-61.

28 Legislación Fundamental del Trabajo Burocrático, Art. 50.

servicio civil de carrera. Además, la comisión puede dar asesoría a los estados y municipios para la instauración del servicio civil. La Dirección General de Servicio Civil opera como secretariado técnico de la comisión y entre sus principales funciones se pueden mencionar las siguientes:

- Promover las normas en materia de administración y desarrollo del personal federal.
- Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la administración pública federal.
- Establecer criterios generales para la administración de sueldos y salarios de

los trabajadores al servicio del Estado.

- Diseñar los criterios respecto a los sistemas escalafonarios.
- Estudiar y emitir resoluciones sobre las prestaciones sociales.

La Dirección General de Servicio Civil ha iniciado los primeros pasos para instaurar el servicio civil de carrera, al formular el catálogo de puestos del Gobierno Federal y la metodología de análisis y evaluación de puestos.

La iniciativa de Ley de Servicio Civil de Carrera vendrá a proporcionar el marco jurídico indispensable, para la creación e instauración del servicio civil de carrera en México.