

RAP 39, julio-septiembre de 1979

LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO EN MÉXICO

Rodrigo Moreno Rodríguez

Hemos convenido con el Instituto Nacional de Administración Pública presentar a ustedes en esta exposición una panorámica muy general de lo que se está haciendo en esta materia en nuestro país, principalmente dentro del ámbito de la reforma administrativa que lleva a cabo el Gobierno de la República.

El proceso de reforma a la Administración Pública es permanente y, en tal sentido, se ubican los cambios que desde los inicios del México independiente se han realizado como un esfuerzo constante del Gobierno por adecuar el aparato administrativo Gubernamental y habilitarlo para satisfacer las demandas que la población le ha ido planteando en su devenir histórico. El crecimiento de dicha población, cuya índice es uno de los más elevados del mundo, plantea a la Administración Pública, principalmente a partir de la revolución social de 1910, la necesidad de modificación en su estructura y organización a fin de atender y satisfacer demandas muchas veces de inaplazable solución. Desafortunadamente -esto lo sabemos bien- en crecimiento que registra la Administración Pública a partir de entonces, se realiza en forma anárquica, sin obedecer a un plan general de desarrollo administrativo, simplemente por meras agregaciones.

La carencia de una planificación en este sentido provocó en el pasado graves problemas de duplicidad de funciones generadas por la creación de múltiples instituciones destinadas a atender aspectos particulares. En el campo de la Administración Paraestatal, cerca de un millar de entidades -entre organismos públicos y empresas de participación estatal- sin adscripción específica, hacía prácticamente imposible un efectivo control por parte del Gobierno sobre este importante sector.

En tal sentido, y ante la crisis del aparato administrativo gubernamental -yo así la llamaría-, en 1965 se tomó la trascendental decisión de constituir en el seno de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública con atribuciones para revisar el estado en que se encontraba la Administración Pública y establecer un diagnóstico de los principales problemas que afectaban su eficiencia para que, a partir de él, fuese posible proponer medidas concretas de solución a cada uno de los problemas identificados.

Dicha Comisión se integró con los expertos más destacados en el campo administrativo público; profundos juristas algunos de ellos, expertos en administración pública y en economía otros, integraron un grupo con características muy especiales, conocedores todos ellos, a fondo, de la Administración Pública mexicana.

Queda al frente de esta Comisión el Lic. José López Portillo, hoy Presidente de la República, lo cual constituye un factor importante para que todos los planteamientos que hiciera la Comisión desde 1965 -más concretamente, en el informe que presentó en 1967- fuesen realidad gracias al apoyo político que el Gobierno otorga en la actualidad al programa de reforma administrativa. Otros miembros de la Comisión fueron Emilio Mújica, hoy secretario de Comunicaciones y Transportes; Fernando Solana, secretario de Educación Pública en la presente Administración; Alejandro Carrillo Castro, actualmente Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Julio Rodolfo Moctezuma (ex-secretario de Hacienda), hoy Coordinador General de Programas de Desarrollo de la Presidencia de la República; Carlos Vargas Galindo, actualmente asesor jurídico de la Presidencia de la República; Carlos Tello (ex-secretario de Programación y Presupuesto) actualmente Director de Financiera Nacional Azucarera; y Gustavo Martínez Cabañas, reconocido experto mexicano por sus aportaciones en beneficio de la Administración Pública de nuestro país.

Pues bien, esto que parece ser meramente anecdótico, viene a ser un factor político clave para que las propuestas de reforma administrativa que se venían gestando desde 1965, se convirtiesen en acciones muy concretas, realizables dentro de un programa de gobierno.

Al tomar posesión el actual Presidente de la República, México atravesaba por una de la crisis más difíciles de la época reciente, principalmente en el campo económico; sufrimos una devaluación de la moneda después de un prolongado período de estabilidad económica. Debido a la difícil situación por la que atravesaba nuestro país, hubo quienes, entre ellos destacados asesores del Presidente, aconsejaban no llevar a cabo la reforma administrativa que se planteaba. En una reunión del gabinete presidencial, el Lic. Jesús Reyes Heróles, ex-secretario de Gobernación, después de reconocer los logros alcanzados en esta materia en tan corto plazo, señaló que él mismo había sugerido al hoy Presidente de la República no llevar a cabo un movimiento de reforma tan a fondo, precisamente por las difíciles circunstancias prevalecientes en aquellos momentos.

Por otro lado, existía el argumento de que si no se tomaba la decisión en el régimen del Lic. López Portillo, profundo conocedor de la Administración Pública y vinculado con todos los trabajos de la reforma desde hacía varios años, difícilmente podría presentarse a nuestro país una mejor oportunidad.

Finalmente, el Presidente tomó la decisión, en este sentido histórica, de llevar a cabo una transformación radical del aparato administrativo público. En esta exposición sólo pretendemos destacar someramente aquellos aspectos más importantes del proceso de reforma administrativa.

En el campo jurídico, una de las aportaciones esenciales es la regulación integral del aparato administrativo gubernamental, concebido como una unidad orgánica y funcional.

Anteriormente se hablaba de Administración Pública, pero no se tenía una idea concreta de la misma. Una ley, la Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, empieza por establecer las bases de su organización y funcionamiento; su artículo primero establece los dos componentes básicos del aparato administrativo: por un lado, la Administración Pública Centralizada, en la que se ubican la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; y, por otro lado, la Administración Pública Paraestatal que es por vez primera regulada en un dispositivo jurídico de esta naturaleza y rango, con lo cual se inicia el control de un importante sector que venía siendo considerado aisladamente. Dentro del sector paraestatal se localiza un sinnúmero de empresas públicas, organismos descentralizados y entidades públicas de diferente naturaleza.

La flexibilidad con la que podían crearse entidades públicas para atender tal o cual necesidad o evitar los inconvenientes del monstruo burocrático central, vía estos organismos, permitió, es cierto, resolver diversos problemas coyunturales, pero a la postre, por falta de un plan rector, tuvimos, como es sabido, el problema del crecimiento desorbitado e incontrolable de esta parte de la Administración.

En un principio, las entidades paraestatales tenían una relación directa con el titular del Ejecutivo, pero al no existir una responsabilidad intermedia de funcionarios en la Administración, se dificultaba enormemente la planeación y control de su funcionamiento.

Para apreciar alguno de los avances logrados, les puedo decir que en 1972 la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia solicitó a la del Patrimonio Nacional, que era en ese entonces la dependencia encargada de controlar dichas entidades, una lista de las mismas, la cual contenía una relación no mayor de 220 o 230 sin siquiera estar actualizada. Por este motivo se tuvo que recurrir a fuentes de todo género, incluso a información periodística que hiciera referencia a la existencia de una empresa que estaba "por ahí"; de esa manera se iniciaba el seguimiento hasta lograr su identificación. Fue así que poco a poco esa lista se fue ampliando de 230 a cerca de un millar de entidades paraestatales.

Pues bien, a fin de garantizar el control de este importante sector de la Administración Pública Federal, el Presidente López Portillo introduce una modalidad de organización administrativa consistente en agrupar determinado número de entidades públicas bajo la responsabilidad de los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, según la naturaleza de cada una de ellas. En tal sentido, se emiten acuerdos de sectorización para que cada titular, según las atribuciones asignadas a la dependencia a su cargo, ejerza la responsabilidad específica sobre determinados organismos y empresas públicas cuya responsabilidad se refiera a la producción de bienes o servicios relativos a dichas atribuciones.

Posteriormente a la emisión del primer acuerdo de sectorización, y esto es el reflejo mismo de lo que estamos señalando, hubo casos de empresas que quedaron fuera de la clasificación general, provocando esto que los titulares ocurrieran a preguntar por qué sus dependencias no estaban incorporadas a dicha clasificación. Gracias a ello se pudo, finalmente, identificar todo el universo de la Administración Pública Paraestatal, y a partir de ese momento iniciar sistemas de planeación, presupuestación, control y vigilancia en este importante ámbito administrativo.

Otro aspecto de capital importancia es el reconocimiento formal que hace la Ley Orgánica de los organismos desconcentrados, se regula la delegación administrativa; se crean unidades técnicas adscritas directamente a la Presidencia de la República para cumplir funciones específicas del Presidente. Todos estos elementos de carácter orgánico estructural van conformando lo que podríamos llamar un tratamiento integral de la Administración Pública Mexicana. Pero no sólo se queda la ley en el aspecto orgánico, sino que atiende también cuestiones importantes referentes a la parte funcional. Se identifican aquellas funciones que se consideran de carácter general u horizontal en la Administración Pública como son la **administración interna, planeación, programación, presupuestación, contabilidad, control, gasto público y evaluación**; funciones que contribuyen a integrar la Administración Pública como un todo congruente y homogéneo. Desde luego, este objetivo no se ha logrado plenamente, pero por medio de este instrumento jurídico se sientan las bases por vez primera en nuestro país, para lograr este propósito.

Asimismo, se realiza un profundo cambio administrativo a nivel global; se crea, dentro de este programa de reforma administrativa, una dependencia muy importante que es la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de estas funciones básicas, y se adecuan otras áreas de la Administración a fin de cumplir las políticas presidenciales y atender los retos y las demandas que se plantean al Gobierno del país.

Existen algunas cifras que dan una idea de lo que significó originalmente este cambio administrativo. Mas de 72 mil plazas de trabajadores tuvieron que ser reubicadas y hubo transferencias por más de 29 mil millones de pesos. Puede decirse que todas las áreas de la Administración fueron tocadas; hubo cambios fundamentales como la fusión de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; surgió una nueva dependencia, el Departamento de Pesca; se estableció la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para el desarrollo industrial, principalmente de energéticos.

En síntesis, podemos afirmar que el cambio que se realizó en la Administración fue total; abarcó todas las áreas. Cuando lo comentamos con funcionarios de otros países, les llama la atención que en tan poco tiempo se haya podido reorganizar a tantas áreas de la Administración, dadas sus implicaciones de carácter económico y político.

El propósito de la reforma administrativa no consistió solamente en la realización de los cambios organizacionales de carácter estructural y funcional, sino también en procurar que el servicio que presta la Administración Pública a la ciudadanía fuese cada vez más eficiente y honesto y para ello fue puesto en marcha un programa específico.

Hay quienes desde ahora emiten críticas contra este programa, en cuanto que no ha obtenido resultados muy concretos. Simplemente mencionarían que dentro de la administración, dentro del campo de la burocracia, lo sabemos bien, los cambios no se gestan de la noche a la mañana, son procesos que van íntimamente vinculados con lo que llamamos el fenómeno de la cultura administrativa; es por ello que el conseguir este propósito va a llevar muchos años, sería iluso pretender, y nadie lo ha pretendido, que las cosas cambien en un año. Creo que mucho se va a lograr si empiezan a consolidarse las bases y se establece lo que podríamos llamar la teleología de la Administración en los años venideros.

Otro apartado fundamental, y precisamente el que nos ocupa, está representado y constituido por el programa para mejorar la administración y el desarrollo de personal al servicio del Estado. Se considera que este programa viene a ser factor de amarre de todos los esfuerzos anteriores, por lo mismo que ya comentábamos, pues si no logramos traducir el esfuerzo de reforma administrativa en un cambio de actitudes, en un cambio de mentalidad, en un mejoramiento de aptitudes de los servidores públicos, no será posible obtener todos los beneficios que se esperan de este importante proceso gubernamental.

A continuación, quisiera exponer en qué consiste este programa, ¿cómo han sido asignadas las responsabilidades generales para su ejecución? y ¿cuáles son, en síntesis, sus elementos más relevantes? Quisiera mencionar primero que todo este esfuerzo se ha venido realizando en forma participativa, y este es un aspecto del procedimiento que vale la pena resaltar. No se trata de un programa gestado desde el escritorio de algún funcionario o por un grupo de expertos en la materia, ya que ello representaría una reforma autocrática muy alejada a la estrategia establecida por el titular del Ejecutivo Federal.

Por instrucciones del Lic. Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, quien es el principal convencido de la necesidad de someter cualquier reforma a un proceso participativo, el programa fue conformándose en una constante acción de consulta y participación que llevó cerca de dos años; se celebraron múltiples reuniones y entrevistas con los representantes de las diversas instituciones involucradas en este proceso. Una de las principales ventajas de este mecanismo participativo es que los funcionarios de la Administración Pública que habrán de instrumentar este programa lo sienten suyo, pues ellos contribuyeron a su elaboración.

El programa ha sido negociado en diferentes instancias, incluyendo a las representaciones sindicales, lo cual, en nuestro sistema democrático, es muy importante; en el ámbito de la Administración Pública, participaron desde los directores de personal de cada una de las secretarías, hasta los oficiales mayores, los secretarios de Estado y el propio Presidente de la República, quien finalmente aprobó el programa general y ordenó que con base en él las dependencias formularan sus respectivos programas institucionales en la materia, teniendo en cuenta los objetivos y las directrices señalados en el documento anteriormente citado.

Lo anterior constituye un avance significativo que sienta precedente en nuestro país; me refiero a la existencia de este documento titulado Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado y Programas Institucionales, en él están contempladas las acciones más importantes que cada una de las dependencias se comprometió a realizar durante el presente y próximos años.

Cabe señalar que en México, a diferencia de Francia, no existe un órgano encargado de la normatividad y del control de la función pública que garantice cierta homogeneidad en el sistema a nivel general y al cual se vinculan las dependencias y los departamentos, ni tampoco existe un estatuto general propiamente dicho, ni un sistema jurídico muy estricto como es el que existe en su país que sea vigente y opere en todos los casos; nosotros sí tenemos a nivel constitucional lo que es el basamento jurídico del sistema, pero requiere aún de importantes adecuaciones.

En 1960, como lo sabemos, se introdujo al artículo 123 de la Constitución una reforma, el apartado B, para regular a nivel constitucional la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Dicho apartado sienta las bases y establece los principios en materia de **jornada laboral, vacaciones, descansos, cese de funcionarios, responsabilidades, conflictos** que se generen entre el Estado y sus trabajadores. Sienta las bases, repito, a nivel constitucional, de lo que es la estructura mínima del sistema.

También existe, promulgada en 1963, una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, la cual regula con mayor detalle cada uno de los aspectos contenidos en el artículo anteriormente referido. Pero esto es doctrina jurídica, y lo digo con todo el sentido de la palabra, puesto que no es vigente; la práctica administrativa en nuestro país no ha llevado tradicionalmente a que cada dependencia aplique criterios diferentes para la administración de su personal, no solo en relación a otras dependencias del Ejecutivo sino en las diversas unidades internas de la propia dependencia.

Es decir, a diferencia de ustedes, nosotros tenemos un mosaico de sistemas de gestión pública dentro de cada dependencia. Con esto quiero manifestar, que la realidad es sumamente compleja; debemos ser objetivos y, en tal sentido, me atrevería a afirmar que es la parte más crítica de nuestra Administración Pública, la parte que requiere

mayor atención, la parte donde se encuentran los problemas más graves en el sentido de corrupción, en el sentido de duplicidades funcionales, en el sentido de falta de motivación de los trabajadores para cumplir adecuadamente con sus funciones. Hay trabajadores que se inician en la Administración como elevadorista y al transcurso de treinta años terminan como elevadoristas. No hay un sistema propiamente de ascensos, el sistema escalafonario es ciego, se refiere básicamente a un cambio de nómina presupuestal, mas no implica, de hecho, un ascenso real, un cambio de funciones.

Por otro lado, se imparte capacitación sin criterio, sin sentido programático, simplemente por cumplir con un requisito -cualquier funcionario involucrado en esta actividad dentro de las dependencias del Ejecutivo podrían avalar estas observaciones-. Es por todo ello que todas las dependencias del Ejecutivo Federal deben realizar el esfuerzo importante, consistente y profundo que se requiere en este campo.

Ahora, muy brevemente, quisiera referir cuáles son los objetivos y las acciones generales contempladas por el programa.

El programa tiene como propósito mejorar la administración del personal al servicio del Estado, promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos y garantizar los derechos de los trabajadores. Debido a la falta de un órgano central regulador de esta materia, el Presidente de la República ha recurrido a una solución de tipo funcional, al asignar a las diferentes entidades con competencia en esta materia responsabilidades específicas; aquí podemos apreciar que a la Coordinación General de Estudios Administrativos corresponde la coordinación global del programa y el señalamiento de los lineamientos presidenciales. Esta Coordinación de Estudios Administrativos depende directamente del Presidente de la República.

A la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, presidida por el Secretario de Gobernación, corresponde el aspecto de negociación política, el aspecto de concertación de las políticas entre el Estado y sus trabajadores; en esta Comisión está representada la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En tal sentido, dicha Comisión determina y propone normas y políticas globales. El establecimiento de las normas operativas a nivel general está a cargo de la propia Secretaría de Gobernación, que tiene partes de estas funciones sobre todo en materia de horarios y en política laboral. La parte referente a las implicaciones económicas: puestos dentro de la administración, sistemas escalafonarios, compatibilidad de empleos y, en general, todos los aspectos presupuestales, son de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto; al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, corresponde los aspectos relativos a las prestaciones sociales que el Estado otorga a sus trabajadores.

Por lo que se refiere a la adecuación y ejecución del programa propiamente dicho, corresponde al grupo de oficiales mayores, integrado por los funcionarios de más alto

nivel administrativo del Gobierno Federal. Se da participación muy importante no sólo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores, vía la Comisión de Recursos Humanos, sino también a los sindicatos respectivos de las dependencias en cada uno de los casos. Como se sabe, en México, a diferencia de los que sucede en Francia y otros países, nosotros tenemos sindicatos por dependencia, no por cuerpos; cada dependencia, independientemente de la conformación de sus áreas, tiene un sindicato y el conjunto de sindicatos constituye una federación nacional, la cual como hemos dicho, tiene un sitio dentro de la Comisión de Recursos Humanos.

El programa ha sido elaborado con un enfoque sistémico, un enfoque que comprende todos los elementos del sistema de administración y desarrollo de personal que nos obliga a plantear soluciones de conjunto, aunque éstas se apliquen en diferentes momentos, recorriendo todos los aspectos de la vida laboral de los trabajadores; desde el reclutamiento, la selección, la promoción, los sistemas de prestaciones y servicio, la planeación y organización, la información. Se pretende que todos los elementos de este sistema de administración y desarrollo de personal sean contemplados unitariamente en cada una de las dependencias, que las unidades encargadas de esta función realicen la parte correspondiente a cada uno de los subsistemas mencionados, porque lo que viene ocurriendo es que diversas unidades administrativas internas de las dependencias se encargan de diferentes aspectos del propio sistema, lo cual hace imposible contar con una política unitaria para la administración de personal.

Simplemente por mencionar un caso, en la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección de Organización se encarga de los aspectos de capacitación, y la de Recursos Humanos o Dirección de Personal atiende cuestiones como trámites o incidencias del personal; en fin, no ha habido un tratamiento integral de la materia a nivel de las unidades internas encargadas de esta función dentro de las dependencias.

Se ha elegido al escalafón como estrategias para asegurar la aplicación del programa, por ser la parte crítica de la administración de personal; como sabemos la reforma escalafonaria conlleva necesariamente a la reforma de todos los demás elementos del sistema; es decir, reformar el escalafón nos implica forzosamente tocar aspectos relativos a la selección de personal, al propio sistema de promoción, a la capacitación vinculada al sistema de ascenso, sueldos y salarios, estructura funcional, entre otros. En síntesis podemos afirmar que el escalafón es el disparador de todas las acciones que posteriormente repercutirán en cada uno de los subsistemas.

El programa general ha sido dividido en cuatro programas básicos, de acuerdo a la estrategia anterior. El primero de ellos se refiere al sistema escalafonario que comprende todo lo relativo a empleo y remuneraciones; el de capacitación que abarca, asimismo, al de motivación; el programa de relaciones jurídico-laborales que pretende regular jurídicamente el sistema y actualizar los instrumentos básicos como son las condiciones generales de

trabajo y los reglamentos de escalafón de las dependencias. Este programa contempla no sólo las relaciones jurídico laborales sino también las prestaciones y servicios. Por último, el programa de planeación y organización implica obviamente la reestructuración del sistema general y el establecimiento de los subsistemas de información y evaluación que son imprescindibles para la adecuada conducción de esta función.

En México tenemos un importante número de trabajadores con dos o más plazas dentro de la administración, algunos de ellos hasta con cuarenta. En la Secretaría de Educación Pública como hay plazas de una hora, se dan casos de trabajadores que llegan a tener tal cantidad de plazas.

Estos aspectos de trabajadores laborando en dos o tres dependencias repercuten negativamente en las estructuras escalafonarias de la Administración. Debido a ello es que han sido programadas ciertas acciones previas como la normalización de estos aspectos, la regulación del personal comisionado; es decir, personal que está asignado presupuestalmente a una dependencia, pero que de hecho presta sus servicios en otra. Todas estas cuestiones se han considerado previas para poder finalmente establecer una estructura escalafonaria funcional e intercomunicada en todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Así por ejemplo, aparece la formulación de catálogos de puestos por dependencias y después, en un proceso que podríamos llamar inductivo, se establecerá un catálogo general de puestos de la Federación, con base en los primeros.

El programa establece quiénes son los responsables de la ejecución de cada una de las acciones, cuál es el producto esperado y el calendario de ejecución. Otra actividad importante es la formulación del tabulador general de sueldos y la capacitación de plazas hasta llegar finalmente a la reestructuración escalafonaria. Dentro de este apartado se contempla la desconcentración del sistema de pago a favor de las dependencias.

Actualmente el sistema de pagos se encuentra centralizado en la Secretaría de Programación y Presupuesto y ha operado, a nuestro juicio, en forma ineficiente; constantemente hay problemas de retraso en el pago a los trabajadores de las dependencias, lo cual ocasiona malestar y trastornos al personal público.

Por lo que respecta a capacitación, se contemplan acciones muy concretas; se señala a los responsables de cada una de las acciones los productos esperados así como el calendario de aplicación. Se pretenden básicamente dos cosas: por un lado, vincular la capacitación con el sistema a escalafonario, de tal suerte que se convierta en una efectiva herramienta de ascenso y deje de ser algo sin sentido y sin vinculación efectiva con el sistema escalafonario; por otro, se busca que la capacitación atienda necesidades reales,

sentidas, de la Administración, que se enfoque a satisfacer los requerimientos programáticos de las dependencias. Estos son pues, los dos postulados básicos que animan y orientan al programa de capacitación.

El siguiente punto se refiere a las relaciones jurídico-laborales, que ya habíamos mencionado, y tiene como propósito básico la actualización de los dispositivos en esta materia. Por último, con igual sentido, el de planeación y organización implica la reestructuración de las unidades internas de las dependencias y pretende, en una etapa posterior, abarcar también el ámbito de la administración paraestatal, vía el estacionamiento de comités técnico-consultivos sectoriales, desde luego teniendo en cuenta los diferentes regímenes jurídicos existentes.