

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM

LA CAPACITACION EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA
Y SUS REPERCUSIONES EN LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
POR ESE N T A
HILDA CERVANTES MEDINA
MEXICO, D. F. 1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

P R O L O G O .

Hemos considerado que uno de los aspectos que se hace necesario estudiar cada día en nuestro país, es el relativo a la capacitación de los Trabajadores del Estado y perfeccionar los Sistemas implementados para ello de tal forma que se vuelvan más eficaces.

Como es sabido son escasas las fuentes respecto a este tema, de ahí el habernos decidido a la elaboración de este modesto trabajo.

Consideramos que cualquier contribución que enriquezca tan importante tema, contribuirá en gran medida a la superación de una de las clases más importantes marginadas como es la Burocracia Nacional.

Pero al mismo tiempo participamos de la idea que el estudio de la capacitación del Servidor Público resultaría incompleta, si no se efectúa concomitantemente con el nuevo Programa de Reforma Administrativa que desarrolla el Gobierno Federal.

A través de nuestro estudio abordamos los aspectos fundamentales tanto de la capacitación como de la Reforma Admi-

nistrativa, principiando por el análisis de los antecedentes de la capacitación laboral en México, relacionado con la importante Doctrina del nuevo Derecho Social; estudiamos las diversas disposiciones que respecto a la capacitación existen en la legislación vigente; las diversas etapas de la Reforma Administrativa, hasta llegar al exámen del Sistema de Capacitación Tradicional y formular nuestras conclusiones.

Precisado lo anterior solo resta decir a la autora de este modesto trabajo, que lo que nos ha impulsado a su desarrollo no es más que la idea de contribuir en la medida de nuestras aportaciones a que se cambian las viejas estructuras laborales de la capacitación del trabajador del Estado, para adecuarlas en forma óptima a las nuevas necesidades de la Reforma Administrativa.

Hilda Cervantes Medina.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA CAPACITACION LABORAL EN MEXICO.

- 1.- Epoca Colonial.
- 2.- Epoca Contemporánea.
- 3.- La Capacitación como un Derecho Social del
Trabajador.
- 4.- Concepto de Capacitación.
- 5.- El Derecho Social Internacional.
- 6.- El Derecho Social Mexicano.
- 7.- El Trabajador al Servicio del Estado.

EPOCA COLONIAL.

La Corona de España fué precursora de la jornada de 40 horas de trabajo a la semana, en beneficio del indio como lo establecfa el Título Sexto del Libro Tercero de la Recopilación de Indios que ordenaba en el año 1593 que los obreros trabajaran 8 horas repartidas convenientemente.

Las disposiciones que contienen las Leyes y Ordenanzas de Indias, constituyen los únicos antecedentes de capacitación de los aborígenes durante la época colonial y establecen en el Libro Sexto Título Primero hoja 189, Ley II -- " que los indios pueden enseñar a sus hijos oficios mientras no tributaran, Don Carlos II, ordenamos que los indios, que quisieran poner a sus hijos oficios, mientras no fueren de edad de tributar, o a sus hijas a ser enseñadas en otro oficio, lo pueden hacer donde y como quisieran y que nadie se los impida.

Los indios que fueron oficiales, que se ocupen y entiendan en sus oficios, y los labradores en cultivar, labrar la tierra y hacer simenteras procurando que tengan bueyes con que alivien el trabajo de sus personas y mantenimiento para propio sustento, venta y cambios con otros, y los que no se ocuparen en los casos susodichos se podrán aplicar al trabajo en otras labores de las ciudades y campos, siendo necesari-

rio, sean compelidas a no estar ociosos, pues tanto importa su vida, salud y conservación, pero esto se ha de hacer y -- efectuar por mano de nuestra justicia y mandamos que los -- españoles no puedan agremiar a ello, aunque sean los indios sus inmundas, o serán gravemente castigados. Y encargamos -- a los doctrineros que persuadan a los indios, a lo referido en esta Ley, y especialmente que anden vestidos para más -- honestidad y decencia de su persona..." (1).

Leyes y Ordenanzas de los Indios, Libro Sexto, Título XIII, hoja 251, Ley X." Si algunos indios jóvenes quisieran servir de voluntarios en obrajes, donde aprendan aquellos -- oficios, y se puedan ejercitar en cosas fáciles, pueden ser recibidos en ellos y siempre gozarán de plena libertad" (2).

Los indígenas podían ejercer cualquier oficio, pero -- para ser maestro se requería el requisito de exámen de suficiencia y arraigo en el lugar, conforme a las formalidades -- impuestas por las ordenanzas, esto trajo como consecuencia que se crearan muchos problemas en el ejercicio de los oficios. Los que adquirían la capacitación necesaria recibían el grado intermedio de oficiales. El aprendizaje era la --

(1) Leyes y Ordenanzas de las Indias.- Libro VI.- Título - I.- Pág. 190.- Ley XXI.

(2) Genaro B. Vázquez.- "Doctrinas y Realidades en la Legislación para Indios".- Pág. 1 a 55.

iniciación obligatoria para abrazar un oficio o arte, y estaba sometido a una rígida reglamentación; tiempo de estudio y de prueba durante el cual el futuro obrero debía aprender todo lo concerniente al oficio o arte y debía, así mismo - - sumisión y obediencia al maestro.

Obligaciones y derechos del maestro para con sus aprendices:

- Proporcionar trabajo y adiestrar técnicamente al aprendiz proporcionándole las herramientas de trabajo que necesitara para practicar.

Al adquirir el aprendiz los conocimientos necesarios concluía la obligación de la enseñanza. Los contratos de aprendizaje se sujetaban a la aprobación del exámen ante las autoridades del cabildo.

Las obligaciones del aprendiz desde el momento en que entraba a trabajar al obrador o taller fueron:

- Prestar el servicio en persona.
- Guardar fidelidad.
- Prestar auxilio en cualquier momento cuando estuviera en peligro (incendio, siniestro, etc.) la persona o interés del maestro o de los artesanos compañeros.
- Devolver los utensilios y herramientas al concluir el aprendizaje u oficiliato.
- Aprender el oficio para el cual había sido puesto ba-

jo la tutela del maestro, efectuando el trabajo con -
la intensidad y esmero que se requería.

La duración del aprendizaje era de 2 a 6 años, según el
oficio o arte escogidos.

EPOCA CONTEMPORANEA.

Desde la Revolución de 1917 se llegó a consolidar en --
México un gobierno cuyas estructuras jurídicas y plataforma
política pretenden responder a las necesidades de la clase -
trabajadora del país, la burocracia ha tenido, como grupo --
una identificación oficial con los planes, programas y tesis
del Sector Público.

En el año de 1929 al surgir el primer Partido Político
se incorporan a él en forma individual los miembros de agru-
paciones, alianzas, uniones y sindicatos tanto de maestros --
como de empleados administrativos de las diversas Dependencias
Públicas, militancia que se fortalece en 1936 al surgir duran-
te el período presidencial de Cárdenas la primera de las cen-
trales burocráticas que se transforma en 1938 en el Partido -
de la Revolución Mexicana, constituido ya sobre el lema de --
"por una democracia de los trabajadores" que implicaba una --

intención orientada deliberadamente al cambio de las estructuras políticas de la sociedad, para establecer como base del gobierno las clases laborantes.

En su discurso de toma de posesión, en 1934, el Presidente Lázaro Cárdenas al referirse a los trabajadores al servicio del estado, señala como requisito esencial de ellos su competencia para el ejercicio de la función pública. "Se trata con ello, dijo, de crear un grupo de trabajadores organizados y responsables, por su preparación, de la eficacia, de la rapidéz y de la honestidad con que los negocios públicos deben despacharse.

En este período se pretende crear un grupo de trabajadores organizados y responsabilizados, con preparación, eficacia, rapidéz y honestidad para adoptar y atender los negocios públicos.

En 1938 el Presidente Cárdenas se anticipa a los actuales programas de reforma administrativa, o sea, que los trabajadores al servicio público podrían implicar con el tiempo procedimientos técnicos del servicio, logrando constituir una masa conservadora y de resistencia si no se procuraba mantener presta su habilidad para la intervención de permanentes sistemas e hicieran expeditas las funciones que les habían sido encomendadas.

- EL ESTATUTO JURIDICO.

Las inquietudes de los trabajadores seguían su marcha, - nadie los detenía en sus justas aspiraciones por una vida mejor y los derechos dispersos, los anhelos de seguridad y esperanza encontraron eco en el pensamiento de Lázaro Cárdenas -- creando la Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al - Servicio de los Poderes de la Unión, publicado el 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.

Durante el año de 1938, en su mensaje dirigido al Primer Congreso de Trabajadores al Servicio del Estado y anticipándose a los actuales programas de Reforma Administrativa, el - Presidente Cárdenas, advertía que: "los servicios públicos -- exigen una mayor eficiencia", agregando..."Las prerrogativas obtenidas por los empleados con el Estatuto pueden implicar - con el tiempo un obstáculo a la innovación de los procedimientos técnicos del servicio y llegar a constituir una masa conservadora de resistencia, si no se procura mantener presta su habilidad para la introducción de permanentes sistemas que simplifiquen y expediten el despacho. Los empleados forman -- parte de la organización del Estado, de tal manera que les -- corresponde el deber de identificarse plenamente con sus - - fines y acelerar la marcha eficiente de la administración - - pública, por modesto que sea el cargo que desempeñen".

Dentro de este marco, que auguraba profundas transformaciones en los fines del Estado Mexicano y que contemplaba -- la necesidad de adaptar a esos fines la mecánica del aparato administrativo, incluyendo al factor humano que forma parte de ese aparato, el mismo Mandatario expide el primer Estatuto de los servidores públicos el 5 de diciembre de 1938. (3)

De las Obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente.

Artículo 41 son obligaciones de los Poderes de la Unión.

Fracción VII.- Establecer academias en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores a su servicio que lo deseen, puedan adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón.

Para instrumentar el propósito de capacitar al personal público, ese Estatuto consagró en su articulado una disposición en apariencia poco importante, pero de indudable trascendencia; la obligación de los Poderes de la Unión de establecer academias a las que pudieran concurrir voluntariamente los trabajadores para mejorar su preparación técnica.

(3) Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.- Capítulo IV.

El mismo Estatuto exigía, como requisito para el ascenso escalafonario de los trabajadores, además de la eficiencia de los candidatos, su posición ideológica. Con ello sentó las bases que debe sostener el sistema de capacitación de los recursos humanos en el sector público: la eficiencia o sea los conocimientos y aptitudes necesarias para el desempeño del puesto; y la postura ideológica, o sea la identificación con las tesis políticas sustentadas por el Gobierno del que forman o van a formar parte.

Dentro de este contexto y los avances acentuados de la vida moderna, la ciencia, la tecnología y la cultura, originan la necesidad de actualización de los adultos trabajadores para incrementar la productividad y satisfacción personal mediante la autorrealización y desarrollo personal.

La educación de estos trabajadores no se debe concretar a la enseñanza tradicional, sino extenderse a todas las actividades del hombre como miembro de una sociedad. Debe convertirse en una educación permanente, que genere la preocupación en el hombre de integrarse al medio social.

Para lograr este objetivo es necesario establecer en el medio laboral la capacitación del trabajador, para propiciar el cambio que conduzca al armónico desempeño de las funciones o actividades en las instituciones a las cuales sirve.

La capacitación es un proceso permanente de aprendizaje, debe ser el medio para perfeccionar al servidor público y -- propiciar una administración eficaz ante los cambios sociales.

En otro aspecto también es indispensable determinar las necesidades de capacitación de los trabajadores mediante una investigación que proporcione los elementos informativos -- sobre las actividades en las que se requiera la capacitación y que permita la programación de cursos con la frecuencia y cantidad que sea requerida, esto se traduce en una alimentación primaria del sistema de capacitación, necesariamente se deben establecer sistemas de retroalimentación como el seguimiento del participante dentro del proceso de capacitación -- para determinar con base en sus propias experiencias lagunas o fallas de este proceso. Otro de los sistemas de retroalimentación será los resultados de la motivación institucional, ya que a medida que las instituciones conozcan lo que se puede hacer y alcanzar por medio de la capacitación influirá en forma determinante para que su personal acuda a capacitarse -- más y más en los cursos que se imparten, será a su vez agente motivador de cambio para que los participantes comenten e inviten a los trabajadores aún no capacitados para participar -- en los cursos subsecuentes.

Al estudiar la realidad actual del personal que labora -- sin la debida capacitación en las diferentes dependencias gubernamentales se están realizando una serie de acciones encami

nadas a incrementar el número de centros de información existentes en los diferentes sectores de la administración pública, debido a las necesidades de contar con apoyos documentales sólidamente establecidos para cada area de trabajo, que permita el desarrollo adecuado de funciones y actividades, -- sin embargo, al analizar la función que se desempeña en los Centros de Documentación se ha encontrado que la mayoría funge únicamente como depósito de libros, revistas, documentos y material de desecho, y muy pocos son los que han logrado objetivos específicos de servicio, sobre todo, por falta de presupuesto que permita contratar los servicios de personal especializado, lo que nos da como resultado la necesidad de capacitar al personal impérico, para que éste pueda desarrollar mejor sus funciones. Dentro del sector burocrático se puede observar la falta de capacitación que haga más eficiente la tarea de los trabajadores al servicio del estado.

2.- LA CAPACITACION COMO UN DERECHO SOCIAL DEL TRABAJADOR.

En México, la capacitación hoy en día constituye un factor imprecindible pra lograr su verdadero desarrollo económico y crear su tecnología propia; creemos que no solo en el caso de nuestro país sino en el de todos los países en vias de desarrollo no puede existir un verdadero avance industrial y una buena Administración Pública sino se cuenta con personal altamente capacitado.

Para corroborar lo anterior, nos basta con examinar el -- desarrollo que en esos aspectos han tenido las grandes poten-- cias (Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Rusia, Alemania, -- etc.), y que ha contribuido a que adquiriera destacada preeminen-- cia con respecto al grueso de los países que en su gran mayo-- ría no han alcanzado esas metas.

- CONCEPTO DE CAPACITACION.

Para conceptuar la capacitación debemos tener una idea de lo que es la capacidad, y por esta entendemos "el talento o -- disposición para hacer las cosas".

Y la capacitación podemos entenderla como: "el proceso -- de enseñanza a que se sujeta a una persona a fin de que ésta -- adquiriera y desempeñe las concepciones de ideas abstractas, me-- diante la aplicación de procesos mentales, y de la teoría, pa-- ra tomar decisiones no programadas".

Es importante destacar que para lograr progresos en el -- aspecto de la capacitación corresponde al Estado, desarrollar y coordinar esos programas, básicamente regulandolas en el --- aspecto legislativo.

En el caso de México el Ejecutivo Federal envió al Congre-- so de la Unión un proyecto de reformas a la Ley Federal del --

Trabajo, tendiente a incluir la obligación a cargo de los patrones de impartir una preparación técnica del obrero para el mayor desempeño de sus actividades, proyecto que fué aprobado y promulgado el 28 de abril de 1978, entrando en vigor el 10. de mayo del mismo año, en el artículo 132 fracción XV, Capítulo I de la Ley Federal del Trabajo.

- EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Es aquella persona que labora en la Administración Pública de un país, es común que también se le denomine como "burocrata", pero que debe entenderse por tal?

"burocracia, es el gobierno por medio de oficinas, es -- decir un aparato de Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos, organizados jerárquica y dependientes de una autoridad soberana. Al término burocracia -- está íntimamente ligado el de organización, y es Max Weber -- quien ha dicho que burocratización es la racionalización de -- las actividades colectivas, manifiesta entre otras cosas en la concentración desmedida de las unidades de producción y, en general, de todas las administraciones, y en el desarrollo dentro de ellas de un sistema de reglas impersonales, tanto en lo que se refiere a definición de funciones y distribución de responsabilidades, como a ordenamiento de las carreras, aquí, ante todo, están implicados factores como normas, leyes, regla--

mentos, que en sí no son malos. ¿Qué es pues lo que la gente - entiende cuando habla de burocracia? ¿No es acaso todo lo contrario? Ahí estriba el problema y es eminentemente humano, - - porque cuando hablamos de burócrata estamos haciendo alusión - a la disfunción y no a la función de éste.

El mundo contemporáneo, donde la cibernética y las grandes organizaciones laborales con su mejor expresión, de acuerdo al alto grado de tecnología y tenaz investigación científica, es un mundo contradictorio y sumido en las más adversas desigualdades económicas. Dentro del concierto de las naciones, -- las hay ricas, muy pocas y pobres y semipobres las más, para - no hacer alusión a los términos desarrollo y subdesarrollo, -- que guardan una relación estructural dentro del sistema capitalista y no hacer a un lado, al sistema socialista, en nuestra apreciación.

De acuerdo al tipo de sistema económico y régimen político, además de los recursos de que disponga, se darán las organizaciones burocráticas y entiéndase, la burocracia en el sentido de la palabra, o en su acepción de disfunción, no es - - privativa de la administración pública, sobre todo en su concepción usual, puesto que en todas las sociedades la burocracia la conforman seres humanos." (4)

(4) F.S.T.S.E.- "Perfil Ideológico".-Agosto de 1976.-No. 1,- Pág. 5.

- EL CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA.

En el área de la Administración Pública, para mejorar al servidor del Estado en ese mismo orden se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del cual haremos un breve bosquejo:

La necesidad de mejorar sustancialmente la Administración Pública Mexicana, para que el Estado pueda contribuir eficientemente a la consecución de los objetivos del desarrollo económico, hace obligatorio para todos los organismos que integran el Gobierno Federal, promover reformas de su administración, según las necesidades de cada uno de ellos.

A satisfacer tal necesidad de carácter administrativo, atienden los planes de acción que ha promovido el C. Presidente de la República para impulsar los cambios económicos y sociales que demanda el país en su actual etapa de desarrollo.

Entre los objetivos que concretamente persiguen las reformas iniciadas, se destacan:

- a) Incrementar la eficiencia de las Entidades Gubernamentales.
- b) Mejorar la utilización de los recursos con que cuenta el Estado.
- c) Agilizar y descentralizar sus mecanismos operativos.

- d) Propiciar el mejoramiento técnico de los servidores --
públicos.
- e) Generar cambios en la actitud y aptitud de los propios
trabajadores.

Respondiendo a estas necesidades y para coadyuvar en el logro de los objetivos anteriores, que como urgentes requerimientos plantea el proceso de reforma administrativa integral, el Centro Nacional de Capacitación Administrativa asumió las tareas que les son inherentes como órgano responsable de realizar las funciones de promoción y coordinación en materia de -- capacitación administrativa de los servidores públicos.

En el año de 1963, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, hizo sentir la necesidad y el -- interés de todos los integrantes de sus Organismos filiales, -- para promover su mejoramiento técnico, social y cultural; pero no fué sino hasta principios de 1970 cuando el Profesor Edgar Robledo Santiago, en su carácter de Secretario General de la -- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, planteó al Lic. Luis Echeverría, en ese entonces Candidato a la Presidencia de la República, la urgente necesidad de -- crear un Instituto de la Administración Pública para capacitar mejor en lo intelectual, en lo académico y en lo práctico a -- los trabajadores al servicio del Estado.

En el mes de noviembre de 1970 el Profesor Edgar Robledo Santiago, en su calidad de Senador de la República en unión -- de un selecto grupo de Senadores, presentó a la Cámara Alta un Proyecto de Ley para la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

El Titular del Ejecutivo, haciendo suya esta legítima aspiración de los trabajadores, y para cumplir con la palabra -- empeñada ante ellos en reconocimiento a su leal colaboración -- en beneficio del país, acordó favorablemente la realización -- inmediata de dicha iniciativa, recomendando que fuese precisamente el ISSSTE la institución encargada de este nuevo servicio, por la índole de sus prestaciones en beneficio de los -- servidores públicos, concretamente la contenida en la Fracción V del Artículo 3o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que a la letra dice:

"ART. 3o.- Se establecen con carácter de obligatorias -- las siguientes prestaciones: Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia".

El 22 de marzo de 1971, el CNCA auspició un primer curso de "Teoría y Técnica de la Administración Pública", para empleados de nivel directivo medio del ISSSTE y desde entonces --

han venido impartándose, sin interrupción cursos formativos - entre el personal tanto ejecutivo intermedio como de apoyo que labora en la institución.

En una primera etapa de labores del CNCA, se ha orientado fundamentalmente a la realización de investigaciones generales, cuyos propósitos son establecer los diagnosticos, planes y programas necesarios al proceso de capacitación administrativa.

Se tiene ahora un mejor conocimiento de las necesidades - de las dependencias que componen el gobierno federal en materia de capacitación de su personal y se ha establecido ya una comunicación sistemática en ambas direcciones para armonizar los - trabajos de los Organismos respectivos, a fin de superar los - factores limitantes y acelerar el proceso de modernización ad- ministrativa.

- EL DERECHO SOCIAL MEXICANO.

Para explicarlo tenemos que plasmar impresindiblemente -- los conceptos del brillante Maestro Alberto Trueba Urbina quien dice:

"El Derecho Social Mexicano es una disciplina jurídica -- nueva, inconmensurable y grandiosa, que tiene su origen en la dialéctica progresista de los Constituyentes de 1856-1857 y su consagración fundamental en la Constitución de 1917; Primera -

Declaración de Derechos Sociales del Mundo. Frente a la división inmovible y bipartista del Derecho Público y del Derecho Privado, surge vigoroso y esplendoroso el Derecho Social - en nuestro país, el cual investigamos e interpretamos científicamente para presentarlo como una disciplina de la más alta -- Jerarquía Jurídica y también como una ciencia nueva en la -- Jurisprudencia técnica-social, cuya proyección ilumina el camino para la redención de la gran masa humana integrada por -- obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, prestadores de servicios, campesinos, comuneros, ejidatarios." (5)

Esta disciplina como lo explica tan destacado Jurista -- nace frente al Derecho Público y Derecho Privado Mexicano en un plano autónomo y más elevado, y agrega que el Derecho Social Mexicano es consecuencia de la dialéctica sangrienta de -- nuestra Revolución Mexicana, y configurándose en los derechos sociales consignados en los artículos 3o., 27, 28 y 123 de la Constitución de 1917. "El Derecho Social es Justicia Social -- que protege, tutela y reivindica a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, mediante el cambio de las estructuras económicas y políticas, a la sombra de un nuevo derecho socialista". (6)

(5) Trueba Urbina, Alberto.- Derecho Social Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.- 1978. Pág. 15.

(6) Trueba Urbina, Alberto.- Misma Obra citada. - Pág. 19.

Corresponde a Ignacio Ramírez "El Nigromante" el ser considerado en México el padre del Derecho Social, ya que en el año de 1845, en una publicación de la capital de la República denominada "Don Simplicio" expone las primeras ideas sociales, se pronuncia en defensa de los trabajadores de manera radical y censura a los propietarios hacendados y esclavistas.

Esos principios los habría de plasmar posteriormente a nivel de norma suprema en el Congreso 1856-1857, que es donde nace teóricamente el Derecho Social integrado en una concepción dialéctica con tres disciplinas en ciernes: Derecho Familiar, para tutelar a los hijos menores abandonados, huérfanos y mujeres; Derecho del Trabajo, para proteger a los obreros, y Derecho Agrario para proporcionar tierras a los campesinos.

El Derecho Social durante la época de la Revolución Mexicana de 1910-1916 se enriqueció enormemente, y así diversos Gobernadores y Comandantes Militares expidieron leyes de carácter social en favor de obreros y campesinos, tal es el caso de Manuel M. Dieguez quien en Jalisco, el 2 de septiembre de 1914 establece el descanso dominical y la jornada de nueve horas; Manuel Aguirre Berlanga expide los decretos de 7 de octubre de 1914 sobre jornal mínimo y protección al salario así como la prescripción de deudas de trabajadores del campo y la inembargabilidad del salario, y después por decreto de 28 de -

diciembre de 1915 crea las Juntas Municipales, Mineras, Agrícolas e Industriales para resolver cuestiones entre propietarios y obreros.

En Veracruz, Cándido Aguilar el 26 de agosto de 1914 establece las Juntas de Administración Civil, en sustitución de las autoridades políticas del antiguo régimen para conocer de asuntos entre patrones y obreros. En Yucatán el 11 de septiembre de 1914 Eleuterio Avila, Gobernador y Comandante Militar, decretó la liberación del jornalero indígena y la abolición de las cartas-cuentas en el servicio rural.

Un verdadero antecedente de nuestro Derecho Social lo constituye la Ley del Trabajo de 11 de diciembre de 1915 que se emite para sustancialmente proteger a los débiles, a los infortunados y a los tristes que son los más, contra los privilegios, los abusos y las insolencias de los poderosos que son los menos, pero no va a ser sino hasta la Constitución de 1917 cuando podemos hablar de la culminación jurídica del Derecho Social Mexicano.

- LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL DERECHO SOCIAL MEXICANO.

Sin abordar por el objetivo de este trabajo los debates y aspectos más importantes del proceso legislativo de la Cons-

titución de 1917, podemos resumir que los principios esbozados por el Derecho Social se encuentran plasmados básicamente en los artículos 30., 27, 28 y 123, nos adherimos a los criterios brillantísimos del Maestro Trueba Urbina en el sentido de considerar a nuestra Carta Magna de 1917 como la primera declaración de derechos sociales del mundo, y baste agregarse que con esta obra legislativa nace el Estado Mexicano Contemporáneo -- como estado político-social, en cuya dogmática política quedó absorbido el estado liberal burgués de derecho, y oponiendo -- a las concepciones de este último el concepto necesario de -- Justicia Social.

Y corresponde a México también el honor de ser el primer país que crea esta disciplina nueva que está transformando la ciencia jurídica, desenvolviéndose en forma autónoma frente -- a los derechos tradicionales Públicos y Privados, con una filosofía proteccionista hacia las clases sociales más desposeídas de nuestro país, para el Maestro Trueba Urbina el auténtico Derecho del Trabajo es aquel "Conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: -- Socializar la vida humana". (7)

(7) Trueba Urbina, Alberto.- Ob. citada.- Pág. 345.

- EL DERECHO SOCIAL INTERNACIONAL.

Como lo apuntamos el Derecho Social Mexicano, se - -
presenta frente a las tradicionales concepciones del Derecho - -
Público y Derecho Privado, tocó al brillante Maestro Alberto -
Trueba Urbina elaborar lo que consideramos un verdadero estu--
dio y señalar sus bases, establecer sus criterios, y en este -
mismo orden el eminente Jurista también ha elaborado su obra
denominada "El Nuevo Derecho Social Internacional". (8)

Al examinar su obra, debemos entender que la semejanza --
del Derecho Social Mexicano, el Derecho Social Internacioaal -
va a surgir como una disciplina autónoma, frente a las concep-
ciones tradicionales del Derecho Internacional Público y Dere-
cho Internacional Privado, va a ser el nuevo orden protector -
de todos los hombres del mundo que viven de su trabajo, sin --
distinción de raza, credo o religión.

Esta nueva disciplina destaca por su carácter Universalis
ta, que tiende en última instancia al bienestar de la humani--
dad.

(8) Trueba Urbina, Alberto.- "El Nuevo Derecho Social Interna-
cional".- Editorial Porrúa.- México, 1979.

Toca a nuestro país la distinción de ser el creador de la Doctrina del Derecho Social, bastenos hacer referencia a los -- postulados de Ignacio Ramfrez "El Nigromante" un tanto cuanto - incomprendido en su época, nuestras Constituciones de 1857 y de 1917, y conocemos a esta última como la primera Declaración de Derechos Sociales del Mundo.

La existencia del Derecho Social Internacional podemos -- remontarla a partir del Tratado de Paz de Versalles de 1919 -- que en su parte XIII se inspiró en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

- PRINCIPALES DERECHOS SOCIALES INTERNACIONALES.

Para redimir al desposeído, al trabajador, al jornalero, a la gente más necesitada, se hace necesario implantar dentro del orden internacional los siguientes Derechos Sociales:

El Derecho Social a la Educación.

El Derecho Social de la Tierra.

El Derecho Social Cooperativo.

Derechos Sociales de los Trabajadores.

Derechos Sociales de la Burocracia.

De acuerdo con el objetivo de nuestro trabajo dentro de - los llamados Derechos Sociales de los Trabajadores y de la ---

Burocracia, consideramos incluir la Capacitación como uno de éstos, ya que solo mediante la capacitación, la preparación, y el acrecentamiento de conocimientos, podrá un país desarrollarse plenamente en los aspectos de la Industrialización o de la Administración Pública.

Es por ello que consideramos necesario que a corto plazo también en el orden internacional se plasmen esos criterios, ya que es innegable que hoy en día existe y conviven estados en crítico subdesarrollo, probablemente por falta de normas de carácter social e internacional que los favorezcan.

Los principios de los Derechos Sociales Internacionales han sido acogidos en diversas Constituciones Europeas, tal es el caso de la Soviética de 1918, la Alemana de 1919, la Constitución de Albania de 1946, la Austríaca de 1920, la Búlgara de 1927, la Checa de 1920, la de Dantzing de 1922, y otras, pero cabe aclarar que algunas se refieren a este aspecto en forma somera o difusa y otras lo abordan con mayor importancia y contenido.

Esta misma asimilación de los principios del Derecho Social Internacional se viene presentando en América en nuevas Constituciones, reformándolos o adicionándolos con un sentido progresista y destacan por su importancia la de Bolivia de 1945, Argentina de 1949, Brasil de 1934, Chile de 1925, Costa Rica de 1943, Cuba de 1952.

C A P I T U L O I I

LA CAPACITACION EN LA LEGISLACION VIGENTE.

- 1.- En la Constitución de 1917.
- 2.- En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- En la Ley del ISSSTE.
- 4.- En Acuerdos Presidenciales.

1.- LA CAPACITACION EN LA LEGISLACION VIGENTE.

La capacitación constituye un proceso educativo, sistemático y permanente, que condiciona el ambiente y los medios -- propicios para el aprendizaje y superación de conocimientos, - habilidades y actitudes que contribuyen a una mejor prestación de servicios en las instituciones del sector público.

La identificación del comportamiento de los trabajado-- res al servicio del estado con los programas de la Adminis- - tración Pública, se realizan a través de una formación perma- nente de investigación, formación, información y retroalimen- tación posible de realizar solo por el proceso de la capacita- ción y ésta capacitación en el Gobierno Federal cuenta con un marco Jurídico que regula su funcionamiento tanto a nivel - - institucional de los Organismos Públicos, como de la Adminis- tración Pública en su conjunto.

- CONSTITUCION DE 1917.

El Marco Jurídico de la capacitación lo encontramos for- mado, en orden jerárquico, por el Artículo 123, Apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - que ampara a los servidores públicos, Artículo 123 "Toda per- sona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al --

efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases - - siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cua- - les regirán:"

B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Dis- - trito Federal y sus Trabajadores:

Fracción VII.- "La designación del personal se hará me- - diante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y ap- - titudes de los aspirantes. El Estadoorganizará escuelas de - Administración Pública".

Fracción VIII.- "Los trabajadores gozarán de derechos -- de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrán prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia". (9)

La razón de que sea la norma suprema del país la que contiene ese mandato, es que se trata de establecer en el más -- alto rango jurídico, un sistema que garantice uno de los de--

(9) Constitución Política de los E.U.M.- Artículo 123 Apartado "B" Fracc. VII y VIII.-Editorial Porrúa,S.A.- México 1979, Pág. 101-102.

rechos que en favor de los trabajadores consagra el régimen social de la Revolución.

-LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El antiguo Estatuto de los Trabajadores del Estado establecía la capacitación como optativa para los trabajadores, en la nueva Ley Federal en vigor la señala como obligatoria su asistencia a los institutos de capacitación a fin de mejorar su preparación para el servicio, lo que implica no solo una necesidad por parte del trabajador de capacitarse para aspirar a un empleo mayor remunerado, sino también a una necesidad de la Administración de tener personal más calificado y eficiente.

Al instrumentar el mandato constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del mencionado Apartado "B" señala en su Artículo 43- "Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1 de esta Ley:

VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las Leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

F) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se imparten los cursos neces-

rios para que los trabajadores puedan adquirir --
los conocimientos para obtener ascensos conforme --
al escalafón y procurar el mantenimiento de su --
aptitud profesional.

Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

VIII.- Asistir a los Institutos de Capacitación, --
para mejorar su preparación y eficiencia".(10)

Simultáneamente la Ley del Instituto de Seguridad y Ser-
vicios Sociales de los Trabajadores del Estado, atribuye a --
este Instituto, entre muchas otras prestaciones consignadas -
a los trabajadores incorporados a su régimen, la función de -
promover la técnica y la cultura del trabajador del Estado, -
o sea la realización de una labor educativa tendiente a incul-
carle conocimientos, habilidades y destrezas para mejorar --
el desempeño de sus labores cotidianas.

De esta manera, existe una disposición legal que atribuye
al ISSSTE el promover la capacitación de los trabajadores y -
la responsabilidad de esa capacitación a las Dependencias y -

(10) Legislación Federal del Trabajo Burocrático.-Comentarios
y jurisprudencia.-Disposiciones complementarias.-Alberto
Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.-Editorial Porrúa,
S.A.- 1977.-Pág. 37, 38 y 39.

Organismos del Sector Público con respecto a sus trabajadores.

- LEY DEL ISSSTE.

Artículo 30.- "Se establecen con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

Fracción V.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas -- de sociabilidad del trabajador y su familia.

Artículo 41.- La preparación y formación social y cultural de los trabajadores y sus familiares derechohabientes, se realizará mediante el establecimiento de Centros de capacitación y extensión educativa, de guarderías y estancias infantiles, centros vacacionales y de campos deportivos". (11)

Las instituciones para realizar la capacitación establecieron escuelas, imparten o contratan cursos, otorgan becas a sus trabajadores ya sea en otras instituciones aquí en el país o en el extranjero, para cumplir con la capacitación.

Pero para la implementación entre las atribuciones y el instrumento administrativo para cristalizar estas acciones se

(11) Ley del ISSSTE, en vigor.

dieron una serie de acuerdos presidenciales para el cumplimiento de esta reforma administrativa.

PUNTOS BASICOS CONTENIDOS EN LOS ACUERDOS PRESIDENCIALES SOBRE CAPACITACION ADMINISTRATIVA Y PROFESIONAL:

- ACUERDO DE 27 DE ENERO DE 1971:

PRIMERO.- Reafirmense los actos que legalmente procedan para que cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se establezcan Comisiones Internas de Administración, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en los términos de los considerandos antecedentes.

SEGUNDO.- Las Comisiones Internas de Administración de las entidades aludidas, se integrarán con los funcionarios que resuelvan el titular respectivo de modo que en las decisiones puedan considerarse las atribuciones y funciones fundamentales de la entidad de que se trate y ser atendidos los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas que les competan, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como los

procedimientos y métodos de trabajo.

TERCERO.- Reafirmense los actos que legalmente procedan para que en las entidades a que se refiere este acuerdo, se establezcan Unidades de Organización y Métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa.

CUARTO.- Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia con la intervención de las dependencias competentes en cada caso, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, así como la de compatibilización de los propósitos que por ellas se persiguen. Para ese efecto se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos, propondrá las normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las dependencias y establecerá aquellos que se refieran a sus aspectos comunes.

QUINTO.- Cada una de las dependencias, organismos o empresas a que se refiere este Acuerdo, elevará a la consideración del Ejecutivo, las modificaciones o reformas que a su

respectivo ámbito correspondan. La Secretaría de la Presidencia propondrá al propio Ejecutivo las que atañen a dos o más de las entidades mencionadas. (12)

- ACUERDO DE 27 DE FEBRERO DE 1971:

PRIMERO.- Reafirmense los actos que legalmente procedan -- para que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, establezcan Unidades de Programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos; la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y -- fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad.

SEGUNDO.- Las Unidades de Programación de las dependencias del Ejecutivo, Organismos Descentralizados y Empresas -- de Participación Estatal, recabarán y analizarán la información que requieran en el ámbito de sus respectivas áreas de -- acción, y la Secretaría de la Presidencia las asesorará en el establecimiento de métodos y sistemas a fin de hacerlos compatibles.

(12) Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 1971.-

TERCERO.- A fin de contar con la información completa y actualizada sobre las distintas entidades, sectores y procesos que componen la vida económica y social del país, la Secretaría de la Presidencia se relacionará con las Instituciones públicas o privadas para obtener los datos, estudios y proyectos que sean procedentes.

CUARTO.- Las Unidades de Programación participarán en las Comisiones Internas de Administración a que se refiere el acuerdo expedido por el Ejecutivo publicado el pasado 28 de enero con objeto de que los trabajos de la reforma administrativa, se ajusten a los programas de cada entidad del Sector Público y procuren el cumplimiento más eficaz de las metas que el Gobierno determine. (13)

- ACUERDO DE 25 DE JUNIO DE 1971:

PRIMERO.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos públicos incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal, a efecto de que éste pueda obtener ascensos conforme al escalafón, así como mantener y elevar su aptitud profesional, pa-

(13) Diario Oficial de la Federación de 27 de Febrero de 1971.

ra lo cual coordinarán con el mismo Instituto la acción que en esta materia vengán desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultural, deportiva y recreativa de los propios trabajadores y de sus familiares.

SEGUNDO.- En la realización de los programas anteriores, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato de cada Dependencia u organismo tendrán la intervención que legalmente les corresponda. (14)

- ACUERDO DE 27 DE DICIEMBRE DE 1972:

PRIMERO.- Se establece la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto disfrutarán, por cada cinco días de trabajo de dos días de descanso contínuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario.

(14) Diario Oficial de la Federación de 25 de Junio de 1971.

Los titulares de las entidades mencionadas, de común - - acuerdo con la Secretaría de Gobernación, dictarán las medidas pertinentes para redistribuir las horas hábiles de trabajo correspondientes al día sábado, en el resto de los demás - días laborables de la semana. En todo caso la hora de salida no podrá exceder de las quince horas.

SEGUNDO.- Las disposiciones del punto resolutivo anterior no se aplicarán a las entidades o unidades administrativas en los siguientes casos:

a) Cuando el horario de entrada y salida de los trabajadores se rija por disposiciones especiales;

b) Cuando la jornada de trabajo sea por hora, discontinua alternada o por turnos.

Los horarios y días de descanso de los trabajadores de estas entidades, se señalarán en las condiciones generales de trabajo, o en las disposiciones correspondientes.

TERCERO.- Los titulares de las entidades a que se refiere este Acuerdo, tendrán la facultad de determinar la forma en que las funciones y servicios que consideren necesarios no se suspendan sin menoscabo de que los trabajadores disfruten de dos días de descanso, procurando que sean continuos.

TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

CUARTO.- De acuerdo con la entidad administrativa correspondiente, la Secretaría de Gobernación, tomando en cuenta -- las diversas regiones del país, determinadas épocas o las -- necesidades del servicio, podrán modificar el horario, los -- días laborables, o establecer jornadas de trabajo discontinuas.

QUINTO.- Las entidades administrativas del Gobierno Federal a que alude este Acuerdo, promoverán en coordinación con sus trabajadores y conforme a las disposiciones legales vigentes programas culturales, deportivos, recreativos y de unidad familiar, para desarrollarse los días de descanso.

SEXTO.- Se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por sendos representantes de los -- Titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y -- Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, presidida por el representante de la Secretaría primeramente mencionada, con el objeto de obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el -- establecimiento de normas y criterios generales en torno a -- las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.

SEPTIMO.- La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, tendrá las siguientes atribuciones:

1) Coordinar el ejercicio de las facultades de las diversas dependencias del Ejecutivo en las materias señaladas en el punto resolutivo Tercero de este Acuerdo;

2) Proponer sistemas de organización para reestructurar las Unidades de Personal con el objeto de que atiendan las funciones de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, ministración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado;

3) Coordinar el levantamiento de un censo de recursos humanos del Sector Público;

4.- Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos de las Unidades de Capacitación;

5) Establecer mecanismos técnicos bipartistas con representantes del Estado y de sus trabajadores, para mejorar los

sistemas de administración del personal y elaborar un plan -- para el funcionamiento técnico y administrativo de las comi-- siones mixtas de escalafón; y

6) Preparar los estudios necesarios para configurar un -- sistema integral de administración de recursos humanos del -- Gobierno Federal.

OCTAVO.- Los estudios, trabajos, en general, las funcio-- nes técnicas de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, estarán a cargo de la Secretaría de la Presidencia.

NOVENO.- En la realización de los estudios y en el cum-- plimiento de las resoluciones y acuerdos de la Comisión, la -- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Esta-- do y el Sindicato de cada dependencia u organismo, tendrán -- la intervención que les corresponda conforme a la Ley de la -- materia y a las disposiciones de este Acuerdo. (15)

- ACUERDO DE 13 DE MARZO DE 1973:

PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de 25 de junio de 1971, en el desarrollo de sus programas de capacitación para empleados de base, las distintas dependen--

(15) Diario Oficial de la Federación de 27 de Diciembre de 1972.

cias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para tal efecto, los organismos de capacitación que actualmente funcionan, así como los que en lo sucesivo se constituyan en las distintas dependencias, deberán integrarse con la participación de aquellas personas que determine el Titular, con representantes de las Secretarías de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sindicato de la dependencia de que se trate.

SEGUNDO.- Los mencionados organismos impartirán cursos de capacitación y desarrollo al personal de base de su dependencia y al de aquéllas que lo soliciten a fin de instituir para dicho personal, una formación de servidor público en los campos administrativos, técnicos y profesionales.

TERCERO.- Las dependencias del Ejecutivo Federal procurarán establecer en sus respectivos reglamentos de escalafón -- los procedimientos adecuados para que el personal de base que se capacite pueda ascender de acuerdo con lo que establece -- la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

CUARTO.- Para el desarrollo de programas de capacitación de empleados de confianza las dependencias del Ejecutivo coordinarán sus acciones respectivas con la Secretaría de la Presidencia. (16)

Como es de observarse el anterior marco jurídico está -- formado, en orden jerárquico, por el artículo 123, Apartado -- "B", de la Constitución Política de la República, la razón -- de que sea norma suprema del país la que contiene ese mandato, es que se trata de establecer en el más alto rango jurídico, -- un sistema para hacer efectivo uno de los derechos que en favor de los trabajadores consagra el régimen social de la revolución.

Esta política social, que según marcamos antes, ha sido particularmente enfatizada por el actual Régimen, gira en -- torno de la actividad esencial del hombre, por cuanto es la -- fuente que le procure los bienes y servicios que necesita para su vida y su bienestar, tanto en lo individual como en lo colectivo: el trabajo.

Instrumentando este mandato constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del citado

(16) Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 1973.

Apartado "B", señala a los titulares de las dependencias centrales y organismos descentralizados la obligación de contribuir para el establecimiento de las escuelas de que habla ese Apartado, por ahora sólo haremos notar que mientras el antiguo Estatuto de los Trabajadores del Estado establecía la capacitación con carácter optativo para éstos, la nueva Ley Federal en vigor que los sustituyó, señala como obligatoria para -- ellos su asistencia a los institutos de capacitación a fin de mejorar su preparación para el servicio; lo que responde ya -- no sólo a una necesidad del trabajador de capacitarse para -- obtener un empleo mejor remunerado, sino también a una necesi-- dad de la Administración, de contar con un personal más efi-- ciente.

Paralelamente la Ley del Instituto de Seguridad y Ser-- vicios Sociales de los Trabajadores del Estado atribuye a es-- ta Institución, entre las catorce prestaciones que consigna en favor de los trabajadores sujetos a su régimen, la función de promover la técnica y cultura del trabajador del Estado,;-- o sea la realización de una labor educativa tendiente a incul-- carle conocimientos y destrezas que mejoren su habilidad para el desempeño de sus tareas cotidianas, a la vez que le propor-- cionen una cultura cívica y política, indispensable en todo -- aquel funcionario o empleado que participe de esa gran respon-- sabilidad que significa el manejar intereses o asuntos de la comunidad.

En esta forma, existe una disposición legal que pone a cargo del ISSSTE el promover la capacitación de los trabajadores y otra que encomienda la responsabilidad de esa capacitación a las dependencias y organismos públicos con respecto a sus trabajadores.

Uno y otros han venido cumpliendo con su atribución. El primero a través de los centros de capacitación que tiene establecidos; el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y sus centros estatales y locales distribuidos en toda la República y mediante la labor promocional y de coordinación que lleva a cabo ante las distintas unidades públicas centrales y descentralizadas regidas por la Ley del propio ISSSTE.

Las dependencias, por su parte estableciendo escuelas, impartiendo o contratando cursos u otorgando becas a sus trabajadores para realizarlos en escuelas nacionales o extranjeras.

Pero faltaba el lazo de unión entre ambas atribuciones y el instrumento administrativo adecuado para que este objetivo legal se tradujera en la práctica en planes realizables.

Esa implementación la vino a dar la serie de Acuerdos --

Presidenciales que traducen la política de reforma administrativa a que anteriormente hemos hecho referencia en la que ha puesto énfasis muy particular el actual Régimen reforma instrumentada a través de los Acuerdos del 27 de enero y 27 de febrero de 1971, que crean los mecanismos necesarios -- las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación--, para adaptar las estructuras, sistemas y métodos de trabajo en el sector público a los objetivos, las metas y los programas del Gobierno, a su vez orientados al desarrollo nacional. Y dentro de esa política de actualización de la Administración Pública, la estrategia de adecuar técnica e ideológicamente sus recursos humanos a esos nuevos objetivos, sistemas, métodos y programas.

Para este efecto y en vista de que la Ley del ISSSTE encomienda a este Instituto la realización de una campaña promocional tendiente a elevar el nivel técnico de sus trabajadores, el Acuerdo de 25 de junio de 1971 resuelve que las demás entidades, tanto del sector central como del sector descentralizado, coordinen con el propio Instituto los esfuerzos y actividades que realicen en favor de la capacitación administrativa de su personal.

Completan el marco jurídico a que hemos venido haciendo

referencia otros dos Acuerdos Presidenciales: el de 27 de - -
diciembre de 1972, que creó la Comisión de Recursos Humanos -
del Gobierno Federal, asignándole entre otras atribuciones --
la de "proponer sistemas de organización para reestructurar --
las unidades de personal con el objeto de que atiendan las --
funciones de capacitación y desarrollo del personal" ... y
de... "elaborar un programa general y permanente de formación
y capacitación del personal", y el de 13 de marzo de 1973, --
que reitera lo ya dispuesto por el Acuerdo de 15 de junio de
1971 insistiendo en que las distintas dependencias del Ejecu-
tivo Federal deben establecer la coordinación adecuada con el
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado-
res del Estado en el desarrollo de sus programas de capacita-
ción para el personal de base y ordena para el efecto la inte-
gración de unidades de capacitación en cada una de las entida-
des públicas, de la Secretaría del Trabajo, del propio ISSSTE
y del Sindicato de la dependencia respectiva.

Este último Acuerdo deslindó las responsabilidades en lo
que respecta a la coordinación de los programas de capacita-
ción, disponiendo que por lo que toca al personal de base es-
ta coordinación se hiciera con el Instituto de Seguridad y --
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y por lo que
toca al personal de confianza, con la Secretaría de la Presi-
dencia.

referencia otros dos Acuerdos Presidenciales: el de 27 de - -
diciembre de 1972, que creó la Comisión de Recursos Humanos -
del Gobierno Federal, asignándole entre otras atribuciones --
la de "proponer sistemas de organización para reestructurar --
las unidades de personal con el objeto de que atiendan las --
funciones de capacitación y desarrollo del personal" ... y
de... "elaborar un programa general y permanente de formación
y capacitación del personal", y el de 13 de marzo de 1973, --
que reitera lo ya dispuesto por el Acuerdo de 15 de junio de
1971 insistiendo en que las distintas dependencias del Ejecu-
tivo Federal deben establecer la coordinación adecuada con el
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado-
res del Estado en el desarrollo de sus programas de capacita-
ción para el personal de base y ordena para el efecto la inte-
gración de unidades de capacitación en cada una de las entida-
des públicas, de la Secretaría del Trabajo, del propio ISSSTE
y del Sindicato de la dependencia respectiva.

Este último Acuerdo deslindó las responsabilidades en lo
que respecta a la coordinación de los programas de capacita-
ción, disponiendo que por lo que toca al personal de base es-
ta coordinación se hiciera con el Instituto de Seguridad y --
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y por lo que
toca al personal de confianza, con la Secretaría de la Presi-
dencia.

C A P I T U L O I I I

ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

- 1.- Primer intento de Reforma Administrativa (Siglo XIX).
- 2.- El Período de 1917 a 1976.
- 3.- La Reforma Administrativa como instrumento fundamental de cambio.
- 4.- Etapas de la Reforma Administrativa.
 - Primera Etapa. Reorganización Institucional.
 - Segunda Etapa.-Reorganización Sectorial.
 - Tercera Etapa.-Cruces Intersectoriales.
 - Cuarta Etapa.-Reforma de Ventanillas.
 - Quinta Etapa.-Administración y Desarrollo Personal.
- 5.--Participación de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Programa de Reforma Administrativa.

1.- ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

- PRIMER INTENTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA (SIGLO XIX).

En el año de 1821 al iniciarse formalmente la vida independiente del país, aparecen los primeros antecedentes de la Ley Orgánica que describía las funciones del Estado en cuatro dependencias.

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores a la que le competía "la solución de los asuntos interiores de gobierno correspondientes a la nueva Nación, paralelamente a la necesidad de plantear ante otros países el ejercicio de la soberanía recién adquirida".(17)

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina - tenía encomendada "la preservación del orden público, frente a intentos de desconocerlo, tanto interna como internacionalmente". (18)

Secretaría de Estado y Despacho de Justicia y Negocios - Eclesiásticos que era la encargada de "la solución jurídica - de los conflictos sociales a través de los tribunales de los distintos fueros (más de 40) que siguieron manteniendo privi-

(17) y(18) La Reforma Administrativa en México.-Lic.Alejandro Carrillo Castro.-Instituto de Administración Pública. México 1973. Pág. 73 y 74.

legios especiales de carácter procesal, sobre todo para los efectos penales (fueros militares, eclesiásticos, universitarios, profesionales, gremiales, etc.)." (19)

Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda cuya función era "la consecución de los fondos necesarios para cubrir los gastos que demandaba la burocracia, civil y militar". (20)

Durante el período de 1821 a 1853 no existieron cambios sustanciales excepto la aparición de una nueva Secretaría que fué la de Fomento, Colonización e Industria y Comercio que propiciaba el restablecimiento de las actividades económicas del país e impedir, por la vía de la colonización, que se volviese a tener pretexto para la anexión de nuevos territorios mexicanos.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se constituye un nuevo modelo de programas con la separación de iglesia-estado y es durante el año de 1861 que el Presidente Benito Juárez sienta las primeras bases del Movimiento de Reforma.

Los cambios administrativos se orientaron básicamente a los aspectos de modernización técnica, "menos política y

(19) y (20) La Reforma Administrativa en México.-Lic. Alejandro Carrillo Castro.-Instituto de Administración Pública México 1973. Pág. 73 y 74.

y más administración", pero esto sólo provocó el descontento general de la población, en virtud, de que solo eran unos cuantos los beneficiados.

Sin embargo, por la intervención francesa se rompe el equilibrio político y cambia el objetivo del Estado, enfocándolo -- fundamentalmente a la preservación de la legalidad constitucional y restauración de la República.

- EL PERIODO 1917 A 1926.

En este período nos encontramos primeramente con el "posrevolucionario" que transcurrió de 1917 a 1921 que se le podría caracterizar por su gran turbulencia y por ser donde se definió la facción revolucionaria que se encargaría de ejercer el poder bajo los auspicios del nuevo documento constitucional.

En este lapso se intentaron sin embargo, algunas acciones tendientes a restituir la vigencia de la división de poderes. Desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, remitiendo al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y a las autoridades locales la impartición de la justicia menor y de paz que antes dependían de la Secretaría de Justicia. La educación primaria y secunda--

ria se encomendó asimismo en forma directa a los ayuntamientos locales , conservando como responsabilidad federal única mente la educación superior, que serfa impartida por el Departamento Universitario y de Bellas Artes, bajo la dirección del rector de la Universidad". (21)

Para el año de 1960 el crecimiento del sector público -- era manifiesto al contarse aproximadamente 300 instituciones del sector central y paraestatal. Los cambios administrativos provocaban en las instituciones un verdadero caos por la complejidad del sistema administrativo, esta situación originó -- que se establecieran normas tendientes a programar y coordinar las acciones del Estado.

El 9 de abril de 1965, en el artículo 65 de la Ley de -- Secretarías y Departamentos de Estado se creó la concesión -- de Administración Pública, organismo que dependía directamente de la Secretaría de la Presidencia y constituye el antecedente de lo que hoy es la coordinación General de Estudios -- Administrativos de la Presidencia, esto es lo que marca el -- inicio del proceso de reforma emprendiéndose las modificaciones más substanciales en la historia del país.

(21) Carrillo Castro, Alejandro.-La Reforma Administrativa en México.-Editorial Porrúa, S.A.-México 1, D.F.-1980, Pág. 24

De 1968 a 1970 la Concesión de Administración Pública -- (CAP) realiza una serie de estudios y programas de reforma -- estableciendo en cada dependencia una Unidad de Organización y Métodos que se encargue de asesorar a los funcionarios responsables sobre el mejoramiento interno de cada dependencia.

El 28 de enero de 1971 se institucionalizaron muchas de las medidas propuestas por la CAP, como son:

- Creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDA) que llevaría como misión el plantear, coordinar y evaluar todo tipo de reformas que se realizaran internamente en las dependencias.

- Para llevar a cabo la coordinación global de la reforma, el 10. de febrero de 1971, se creó la Dirección -- General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, de la Secretaría de la Presidencia, sustituyendo la primera a la Comisión de Administración Pública.

La Dirección General de Estudios Administrativos comienza a realizar reformas a nivel nuevo, tendientes a mejorar la Administración Pública pero fué un sexenio en donde los organismos públicos surgieron de manera que de 600 organismos - --

existentes se elevaron a más de 850 lo que manifestaba que --
era imperativo un esfuerzo de coordinación y aumento de produc-
tividad.

La crisis económica y financiera por la que atravezaba -
el país en esa época, gestaron las grandes acciones de Refor-
ma Administrativa, que fija los objetivos a realizar a corto,
mediano y largo plazo en tres diferentes ámbitos:

- estatal
- sectorial
- institucional.

El 22 de diciembre de 1976 se promulgó la Ley Orgánica -
de la Administración Pública Federal derogando la Ley de Se--
cretarías y Departamentos de Estado.

2.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE CAMBIO.

Con el surgimiento de la Reforma Administrativa, el - --
gobierno preocupado por lograr una mayor eficacia y eficien--
cia de su administración se plantea la interrogante de cual -
será el alcance de la reforma, intensidad y trascendencia que
tendrá el proceso reformador. Al hacer esta reflexión es --
necesario tomar en consideración lo siguiente: la reforma - -

administrativa no puede considerarse como una revolución, por no constituir un cambio radical en los sistemas políticos, -- económicos y sociales, no constituye tampoco la substitución de gobiernos, no es tampoco sólo una revisión de sistemas o -- modificaciones enfocadas al proceso planeado de manera global y ejecutado en forma parcial.

De esta manera debemos considerar a la Reforma Adminis-- trativa como un instrumento fundamental de cambio que tiene -- el Estado para lograr sus objetivos planteados de manera - -- sistemática y permanente.

El punto de partida para la acción de la reforma, es el conocimiento de la estrategia de desarrollo (conjunto de polí-- ticas, directrices y planes que el sistema administrativo - - público establece para ponerlos en práctica).

3.- ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Con base en el Programa de Gobierno presentado por el -- Presidente López Portillo, el 10. de diciembre de 1976 se pre-- sentan cinco objetivos globales, de la Reforma Administrativa para el período 1976-1982, que son:

1.- Organizar al Gobierno para organizar al país; median

te la Reforma Administrativa se pretende contribuir al desarrollo económico y social que permita garantizar de manera institucional la eficiencia, eficacia congruencia y honestidad.

Con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se simplifican las estructuras y la atribución de responsabilidades a cada una de las dependencias, eliminando la duplicidad de funciones que en la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado persistan.

También establece la nueva ley, la desconcentración administrativa tratando de lograr una atención más eficiente en el despacho de los asuntos públicos.

II.-Adoptar la Programación como instrumento fundamental del Gobierno. Las acciones deben programarse para garantizar la congruencia con sus objetivos y permitir así la formulación de programas de sectorización y regionalización en el desarrollo económico y social.

Para lograr este segundo objetivo del programa de reforma administrativa se ha procedido a lo siguiente:

- Procesar los objetivos institucionales y sectoriales.

- Agrupar en una dependencia todo lo referente a: planeación, programación, presupuesto, ejecución, control, - evaluación, informática y recursos naturales; de esta - manera surge la Secretaría de Programación y Presupuesto encargada de integrar entre otras cosas, los programas específicos de Reforma Administrativa.

- Reuniones de gabinete sistemáticas, con el fin de realizar evaluaciones en los programas de las Dependencias del Sector Público.

- El programa de Reforma Administrativa constituye uno - de los objetivos del Plan Global de Desarrollo a realizar en el periodo 1980-1982.

III.- Sistematizar la Administración y Desarrollo del - - Personal Público Federal.

El establecimiento de un sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público Federal, que permita a los -- trabajadores garantizar sus derechos, así como, el desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

Institucionalizar la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado, a través de la FSTSE, con -

mecanismos flexibles de administración y desarrollo - -
de personal e instrumentación de medidas de reforma. --
Surgen de esta manera los Comités Mixtos de Capacita- -
ción.

IV.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organiza- -
ción política y el Federalismo en México.

"En los primeros meses del actual Gobierno, éste se propu-
so integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para --
promover el desarrollo socioeconómico de los Estados, con es-
tructuras y políticas de operación y procedimientos homogéneos,
en las 31 entidades federativas de la República". (22)

Se instituyeron Convenios Unicos de Coordinación con las
entidades federativas, encaminadas a que el Gobierno Federal - -
coordine sus acciones con las de los Gobiernos de los Estados, -
a la fecha se han firmado con las 31 entidades de la federación
que abarcan 14 programas.

En algunos gobiernos estatales y municipales carecer de -
capacidad operativa que repercute en la operatividad de los - -

(22) Carrillo Castro, Alejandro.- La Reforma Administrativa en --
México.-- Ed. Porrúa, 1979.- Pág. 149.

instrumentos técnicos y teóricos que exigen la programación - - y operación moderna. Para solventar esta dificultad se plantea un programa de asesorías que incluya tanto reforma administrativa como funciones específicas que sean solicitadas por los gobiernos estatales y municipales del país.

V.- Mejorar la Administración de Justicia.

El Gobierno Federal, dentro de su marco de competencia, - ha decidido, mejorar la administración de justicia, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha plasmado en la Constitución, que garantice a los ciudadanos su seguridad jurídica al ejercitar sus derechos y responsabilidades que consoliden la confianza en las instituciones de la administración pública federal

Para aplicar lo establecido surge en la Ley Orgánica de - la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Dirección General de Participación Ciudadana que establece la colaboración entre autoridades y particulares a fin de hacer más expedita la impartición de justicia.

La reforma política y la reforma administrativa se encuentra "estrechamente interrelacionadas e interimplicadas; apoyándose y enriqueciéndose mutuamente". (23)

(23) Reyes Heróles, Jesús.- Palabras pronunciadas en la III - - Reunión de Gobierno sobre Reforma Administrativa el 21 de diciembre de 1977.

De los cinco objetivos globales, analizados anteriormente se derivan los objetivos específicos de la reforma administrativa que se están cumpliendo convencionalmente, etapas de implantación del programa, todas en proceso, a fin de evaluar periódicamente los resultados alcanzados ya que es un proceso permanente que no requiere que termine una para que inicie otra.

LA PRIMERA ETAPA.- Denominada de "Reorganización Institucional".- Se inicia en diciembre de 1976, enfocada a instrumentar las reformas derivadas de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, en lo referente a los ajustes en la organización y funcionamiento en un 90% de las estructuras de las Dependencias del Sector Público Centralizado.

Se realizaron múltiples readscripciones de 59 unidades -- administrativas ,(a nivel de direcciones generales y subsecretarías) que implicó la reubicación de personal y partidas presu-puestales por concepto de remuneraciones, abarcando la regularización de 80,000 plazas de trabajadores al servicio del Estado.

Durante esta primera etapa surgieron nuevas secretarías - y departamentos administrativos, algunas otras se fusionaron y de esta forma el gabinete de estado quedó integrado por 16 Se-cretarías y 2 Departamentos, que son:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Comercio.
- Departamento de Pesca.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento del Distrito Federal.

SEGUNDA ETAPA.- Se inició en el mes de julio de 1977 - -
Denominada de "Reorganización Sectorial".- Durante la cual se -
asignan responsabilidades de coordinación sectorial a los titu-
lares de las dependencias centralizadas en lo referente al estu-
dio y planteamiento de las reformas de 900 empresas paraestata-
les que se agruparon en su respectiva coordinación, ya que ante

riormente por el número tan elevado de estas entidades no era posible llevar un adecuado control y vigilancia.

A propuesta de los coordinadores de sector se liquidaron casi 150 entidades paraestatales que ya habían cumplido con su objetivo de creación, o bien que duplicaban funciones y en otras ocasiones con el objeto de racionalizar y fortalecer el sector paraestatal del gobierno surgieron 60 nuevos organismos.

También consiste en la coordinación por sectores en la cual habrá una cabeza encargada de planear, coordinar y evaluar las entidades de su sector entre otras, así como de "estudiar los casos en que sea necesario fusionar, fortalecer o eliminar aquellas entidades cuya eficiencia tenga algún problema o impidan la eficaz realización de las tareas que corresponden a cada sector".

"Para cada efecto, los 12 sectores quedaron integrados así: el Agropecuario y Forestal, con sus entidades paraestatales lo integran las Secretarías de Agricultura y Recursos Hídricos y Reforma Agraria; el de Política Económica, con las Secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público; el Industrial con la de Patrimonio y Fomento Industrial".

"Además el Sector Pesca con el Departamento de Pesca; el de Turismo, con la especialidad; el de Administración y Defensa, que es el más diversificado, con las Secretarías de Gobernación, Defensa y Marina Nacionales, Relaciones Exteriores y las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal".

"Otros sectores son: el de Comunicaciones y Transportes, con la Secretaría del ramo; el de Asentamientos Humanos con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; el de Educación con la Dependencia respectiva; el de Política Laboral, con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de Salud y Seguridad Social con la Secretaría de Salubridad y Asistencia".

(24)

TERCERA ETAPA.- Iniciada en diciembre de 1977, denominada de "Cruces Intersectoriales", establece básicamente mecanismos y criterios que coordinen los esfuerzos realizados por los diferentes sectores entre sí, especialmente en lo que se refiere a las actividades que se establecen en las zonas "grises" o de "frontera" que se traducen en que son responsabilidad de todos y en el momento de que surge un problema nadie en particular asume la responsabilidad.

(24) Serna Elizondo, Enrique.- La Reforma Administrativa el laso de México.- Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.- Editorial Roer, S.A.- Pág. 37 y 38.

Para tal efecto ha sido considerado que "Reflexionar conjuntamente sobre los problemas que son comunes" (25) a los diferentes sectores, o bien, la administración pública centralizada en su conjunto, se encuentran las Reuniones del Gabinete en Pleno, y los Gabinetes: Económico, Agropecuario, Salud y Comercio Exterior. Asimismo se establecieron las Comisiones de: Gasto, - Financiamiento, Precios, Salarios, Empleo, así como diferentes grupos interinstitucionales de programación participativa.

La rápida evolución de esta etapa hizo posible institucionalizar el Sistema Nacional de Evaluación, creado por acuerdo - presidencial del 21 de enero de 1977, así mismo surgieron las siguientes comisiones intersecretariales:

- Comisión de Aranceles
- Controles de Comercio Exterior
- Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval
- Comisión Consultiva del Empleo
- Comisión Nacional de Desarrollo Urbano
- Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales
- Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

(25) López Portillo, José.- Palabras finales pronunciadas en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

CUARTA ETAPA.- Denominada también "Reforma de Ventanillas", se inicia en abril de 1978 y está orientada a simplificar los procedimientos de atención, trato directo y mejor servicio de atención al público que asiste a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho ó a cumplir una obligación.

Esta etapa tiene como objetivos, los siguientes:

- Atender de manera eficiente, eficaz y honesta, a los usuarios de los servicios.
- Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la administración pública.
- Generar en el público, a través de acciones concretas, una actitud favorable y de apoyo al esfuerzo que en materia de reforma administrativa viene realizando el gobierno federal.
- Compartir la responsabilidad del mejoramiento en los trámites administrativos del Gobierno con la ciudadanía.

Una reforma de ventanillas conlleva serfas implicaciones como son:

- Establecimiento y mejoramiento de los sistemas de Orientación, Información y Quejas.

- Modificaciones a los sistemas de procedimientos en los que intervengan dos o más entidades federativas.
- Adaptación dentro del organigrama de la dependencia, -- de la estructura para la prestación de servicios.
- Adecuación de sistemas y procedimientos institucionales que proceda en cada caso en particular.
- Acercamiento de decisiones y soluciones al lugar en que que generan las demandas de la población.
- Mejorar las actitudes y aptitudes de los servidores públicos que atienden a los usuarios.

Para alcanzar los objetivos antes mencionados se han establecido diferentes subprogramas:

- 1.- Orientación e información al público
- 2.- Quejas y sugerencias
- 3.- Simplificación de sistema y procedimientos
- 4.- Desconcentración administrativa
- 5.- Mejoramiento del medio ambiente laboral y de áreas de atención al público.
- 6.- Capacitación y sensibilización del servidor público.

La principal finalidad del subprograma de "Orientación, -

Información al público" es facilitar el contacto entre la población y las entidades del sector público, para lo que se ha establecido módulos de información en cada una de las instituciones así como el servicio telefónico del 07 que proporciona la información con eficiencia que los interesados soliciten.

El objetivo del subprograma de Quejas y sugerencias es el diseño de un sistema que permita en forma ordenada, ágil y oportuna captar información de las quejas y sugerencias que se presentan ante las dependencias gubernamentales, para la aplicación de medidas correctivas para mejorar el funcionamiento y la prestación del servicio.

La simplificación de procedimientos administrativos, está orientada básicamente a efectuar la revisión y organización -- en los sistemas y procedimientos administrativos que tengan relación directa con el público a fin de detectar medidas para la prestación del servicio que sea más efectiva.

En la desconcentración administrativa se implementan las medidas acordes con los servicios y tramitaciones que la población necesite hacer ante una institución de la administración -- pública en el lugar en el que se originen estas peticiones a fin de facilitar la gestión.

Adecuación de instrumentos jurídicos, pretende que los -- preceptos jurídicos vigentes sean los adecuados para la simpli-- ficación de los servicios públicos.

Mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas -- de atención al público, las condiciones prevalecientes de las áreas de atención al público en los centros de trabajo no reu-- nen los requisitos de funcionalidad que se requieren para la -- prestación del servicio y para comodidad de los usuarios.

Capacitación y sensibilización del servidor público, los programas de ca--pacitación y sensibilización del servidor pú-- blico deben ser institucionalizados a fin de mejorar sus acti-- tudes y aptitudes frente al usuario de los servicios.

Difusión de los derechos y obligaciones de los usuarios -- y lo importante de su participación, con el objeto de que el -- usuario tenga información sobre las prestaciones y servicios -- de cada una de las entidades de la administración, facilitando el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obliga-- ciones, así como compartir la responsabilidad en el mejoramien-- to de los programas de acción de la administración.

De nada servirían reformas en las estructuras y procedi-- mientos, si no cambian las actitudes y conductas de las perso--

nas de las responsables de la administración pública que son - los encargados de instrumentarlas y traducirlas en servicios - a la población.

QUINTA ETAPA.- Denominada de "Administración y Desarrollo del Personal" persigue por un lado mejoramiento de las condiciones y que garantice el pleno desarrollo de los trabajadores al servicio del estado.

El ejercicio de la responsabilidad institucional constituye el soporte indispensable para alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la administración del personal al servicio del estado.
- Promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos.
- Garantizar los derechos de los trabajadores.

Con el fin de propiciar la articulación funcional de los objetivos propuestos los programas se agruparon de la siguiente manera:

PROGRAMAS	SUBSISTEMAS
1.- Sistema Escalafonario	- Empleo
	- Remuneraciones

II.- Capacitación

- Capacitación y Desarrollo
- Motivación

III.- Relaciones Jurídico-Laborales

- Relaciones Jurídico-Laborales
- Prestaciones y Servicios

IV.- Planeación y Organización

- Planeación y organización
- Información
- Evaluación

El Presidente de la República ha encomendado que se adopten las medidas necesarias que permitan perfeccionar el sistema de administración y desarrollo del personal de las instituciones de la administración pública federal, responsabilizando a la Comisión de Recursos Humanos el surgimiento de una mejor organización de los sistemas de administración de personal, que permita incrementar la eficacia en el funcionamiento y servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

"Entre las atribuciones de la Comisión se señalaron las siguientes:

- a) Preparar estudios para configurar un sistema integral de administración de personal del Gobierno Federal y - proponer la estructura de la unidad administradora del sistema.
- b) Proponer sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal.
- c) Proponer sistemas escalafonarios.
- d) Elaborar un programa permanente de formación y capacitación que contenga los lineamientos de trabajo de las - unidades de capacitación". (26)

El Gobierno con clara visión de las limitantes al desarrollo, ha dado los primeros pasos para la realización de una reforma integral, cuya faceta principal es el desarrollo de los recursos humanos del propio gobierno federal, en virtud de que el desarrollo implica un cambio importante en la estructura social.

Con el propósito de recoger los planteamientos e instrumentar las acciones y medidas propuestas en el Informe y en las bases para el programa de Reforma Administrativa como lo deci-

(26) Moreno Rodríguez, Rodrigo.-La Administración del Personal - Público Federal, XI Seminario Internacional Franco-Mexicano. México, D.F., 1979. Pág. 20

mos, en Diciembre de 1972 se ordenó la creación de la ya citada Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración del personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones del trabajo de los servidores públicos.

Con la participación organizada de los trabajadores, la Comisión de Recursos Humanos ha propuesto algunas medidas de reforma que se encuentran operando en la práctica y han redundando en beneficio de los servidores públicos y de la eficacia gubernamental. Entre éstas, destacan la prestación de los servicios dentro de horarios coordinados de trabajo, el escalonamiento de las vacaciones de reubicación y reasignación de personal federal que procuran la seguridad y estabilidad en el empleo, para un mejor aprovechamiento del personal al servicio del Estado.

Esta Comisión formuló con la participación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos los lineamientos para el establecimiento de escalafones funcionales e intercomunicados en la Administración Pública centralizada.

Nivel Global.- Comprende la estructura, procedimientos y coordinación de las dependencias y entidades de la Administra-

ción Pública Federal, consideradas en su conjunto, a fin de de
jar directrices generales que den coherencia y unidad a la - -
administración del personal.

Dentro del Nivel Global se contempla el procedimiento de
dos organos:

- La Comisión del Servicio Civil encargada de la negociaci
ción de carácter político.
- El Organo Central del Servicio Civil responsabilizado -
de la ejecución y evaluación de las directrices corres-
pondientes, así como de la coordinación y Administración
del Sistema General de Administración y Desarrollo de -
Personal.

Para lograr el cambio deseado resulta necesario que el -
personal esté debidamente capacitado y sea el idóneo para apoyo
yar las instituciones y capaz de aplicar la ciencia y la tecnolo
logía moderna a problemas del desarrollo actual.

Sistema Escalafonario.- A fin de dar congruencia a las --
acciones realizadas que permita establecer las bases de un - -
programa general de administración y desarrollo de personal --
público que abarque las dependencias del Ejecutivo Federal, la
Comisión de Recursos Humanos, presentó un documento sobre los -
escalafones del sector público centralizado, en donde partici-

pó la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado en coordinación con el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Recursos Humanos. Este documento sirvió de base -- para fundamentar las políticas necesarias de empleo, adminis-- tración, sueldos y salarios, así como también conocer las de-- mandas del personal en materia de capacitación.

Así es como surge el primer sistema comunicado de escala-- fón, buscando el eficiente desempeño de los trabajadores en -- sus puestos y el derecho a participar en el ejercicio de funcio-- nes de mayor responsabilidad.

La elaboración del sistema escalafonario implica catálo-- go de actividades de las instituciones centralizadas que deter-- minará el Nuevo Catálogo General de Puestos de la Federación, -- que permita promover el eficiente desempeño de los trabajado-- res y su preparación para ejercitar funciones de mayor responsa-- bilidad que permitan el mejoramiento del servicio público, es decir, permitir al trabajador el ejercicio de su derecho al -- ascenso, justa y equitativamente.

Capacitación y Desarrollo.- A través de este sistema se -- propicia la superación del trabajador de manera individual y -- colectiva.

La identificación de necesidades permitirá; coordinar - -

programas globales de acuerdo a los lineamientos establecidos por el gobierno federal, integrar un inventario de recursos -- educativos y tecnológicos disponibles así como, aprovechar al -- máximo los recursos de las unidades de personal y permitir que el personal se integre e identifique con las instituciones - -- redundando en una mejor comunicación entre los diferentes niveles.

Relaciones Jurídico-Laborales.- Debe revisarse y actualizar la legislación vigente en la materia para conceder facultades a las unidades de administración de personal, para que el desempeño de las funciones en las relaciones laborales sean las que les corresponden, generando en los trabajadores la auténtica vocación de servicio que representará una garantía de inamovilidad en sus puestos, pero siempre que el desempeño sea de manera honesta y eficiente.

Otro aspecto que se contempla es el calendario de las vacaciones escalonadas, actualización y difusión de los reglamentos de condiciones generales de trabajo, así como la reubicación y reasignación de los trabajadores al servicio del estado se pretende que toda persona que trabaje dentro de dependencias de la Administración Pública queden incorporadas al régimen de seguridad social, integrar y promover el funcionamiento de las comisiones mixtas de higiene y seguridad, así como, el otorga- -

miento de premios, estímulos y recompensas para los trabajadores.

Planeación y Organización.- Para alcanzar los objetivos previstos en los programas se tendrá como base la planeación y organización de los recursos humanos, materiales y económicos con que cuenta la administración centralizada.

Abundando en estos aspectos, de la Reforma Administrativa, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 implementado actualmente por el Gobierno Federal no podía prescindir del aspecto básico de la capacitación y la estudia dentro del punto denominado -- "estrategia global hacia el empleo" y dentro de sus puntos básicos de la estrategia establece que "impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo, como uno de los medios más viables para aumentar las oportunidades de empleo y mejorar los niveles de vida y de productividad de los trabajadores".

La capacitación burocrática dentro de este plan está considerada también como uno de los elementos básicos de la política general y establece que es necesario "reforzar la administración a través de cursos de capacitación y desarrollo en todos los niveles y afianzar un servicio público profesional en el sector paraestatal; y reforzar la capacidad de gestión en materia de relaciones laborales". (27)

(27) Plan Global de Desarrollo 1980-1982.-Tomo I.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- 1980.- Págs. 80 y 109.

C A P I T U L O I V

ANALISIS DE UN SISTEMA DE CAPACITACION TRADICIONAL.

- 1.- Investigación de necesidades de capacitación.
- 2.- Elaboración de Programas.
- 3.- Estructuración de Contenidos.
- 4.- Diseño de actividades didácticas.
- 5.- Elaboración de instrumentos de evaluación.
- 6.- Estructuración del Nuevo Sistema de capacitación para los trabajadores al Servicio del Estado.

1) ANALISIS DE UN SISTEMA DE CAPACITACION TRADICIONAL.

a) Investigación de necesidades de capacitación.

Cumplir con una política de desarrollo de recursos humanos para incrementar la productividad de un centro de trabajo se requiere de una elevada calidad técnica en materia de capacitación y adiestramiento. El incremento en la productividad exige que el personal que trabaja en las empresas mexicanas en los diferentes niveles (obreros, empleados, técnicos, jefes, directivos, etc.), perfeccionen su preparación, modifiquen sus aptitudes y actitudes para un mejor desempeño dentro de su actividad laboral.

Es decir, para elevar la productividad se requiere que un obrero se actualice en los nuevos sistemas y desarrolle más sus habilidades motoras para el adecuado uso de la maquinaria, herramienta y materiales bajo su responsabilidad. Los directivos, a través, de la capacitación deben mejorar en su toma de decisiones, fortalecer su capacidad para planear; formulen estrategias de crecimiento más adecuadas para su empresa y para que así conceptualicen mejor el futuro.

Este modelo, responde a la necesidad de una capacitación sistemática ya que parte del contexto general enfocado poste-

riormente a contenidos específicos que entrañan procesos -- de alta especialización. Su estructura sistemática posibilita la conformación y ampliación de conocimientos. Este sistema ha sido diseñado funcionalmente para que su aplicación sea operante y flexible para adecuarse a las necesidades específicas de cada una de las áreas de trabajo.

El proceso de capacitación que ofrece este sistema, se - encuentra sustentado por diferentes pasos, que abarca desde - la determinación de necesidades de capacitación. Elaboración de Programas, Desarrollo de la Instrucción, Evaluación y Re--troalimentación.

La aplicación de este tipo de programas tiene como propósito sensibilizar y motivar a los trabajadores, así como, proporcionarles conocimientos elementales a través de la aplicación de las nuevas corrientes del Proceso Enseñanza - Aprendizaje.

Los diferentes módulos, se enfocan a la actualización -- y desarrollo de los participantes en los conocimientos indis--pensables para la correcta realización de las actividades - .. inherentes al desarrollo de su puesto.

Estos programas permitirán que los trabajadores asuman -

diferentes responsabilidades de carácter administrativo específicas y de mayor jerarquía.

La estructura de este sistema está diseñada de manera que un trabajador a nivel operativo o directivo medio, puede iniciar su proceso de capacitación desde el origen del sistema hasta cualquier área de especialización que el trabajador seleccione.

Otro aspecto importante es la accesibilidad que ofrece en todas sus áreas, ya que los trabajadores podrán participar en estos programas de acuerdo a sus preferencias o necesidades específicas, de las propias instituciones, sin que sea condicionante haber tomado el programa inmediato anterior.

La capacitación para resultar efectiva debe estar relacionada con las necesidades de los trabajadores y se pueden dividir en dos grandes grupos:

- "Deficiencias y necesidades a corto plazo, relacionadas con el trabajo actual.
- Necesidades generales de desarrollo a largo plazo. La identificación de esas necesidades se recomienda usualmente debe desprenderse de varias fuentes el trabajador, el jefe directo y ocasionalmente, los empleados -

del trabajador, en el caso que también sea jefe" (28).

Las situaciones críticas que puede resolver la capacitación son ocasionadas por personas incapaces de ejecutar las tareas necesarias para que la organización alcance sus fines.

Si una vez que se concluya la Investigación de Necesidades de Capacitación, realizada a través de indicativos o instrumentos como listas de verificación, análisis de puestos, cuestionarios, encuestas, listas de observación, etc., se determina que la deficiencia reside en defectos de la organización en la estructura, planes o políticas de la empresa, o bien una maquinaria vieja, herramientas inadecuadas o remuneración exigua, la capacitación no será la solución a la situación. De otra manera si las situaciones críticas residen directamente en el personal que haya sido removido o transferido, cambios en los sistemas o procedimientos, personal de nuevo ingreso, modificación de actitudes, etc.

La necesidad de capacitación implica la carencia de algo que puede satisfacerse mediante la acción de capacitación.

(28) Manual sobre Capacitación de Personal.- Centro Nacional de Capacitación Administrativa.- Ed. ISSSTE, 1977, Pág. 19.

Las necesidades de capacitación se clasifican por niveles según la diversidad de puestos y funciones que se desempeñen, y así tenemos: necesidades a nivel organizacional, a nivel ocupacional y a nivel individual.

Una vez que se ha concluido la investigación de necesidades de capacitación estamos en posibilidad de conocer "quién" y en "qué" requiere capacitación y podemos pasar a la siguiente etapa del proceso de capacitación que es la Elaboración de Programas.

b) Elaboración de programas.

Un programa didáctico, técnicamente elaborado, constituye una herramienta básica de trabajo, estableciendo los objetivos que se deben alcanzar, como resultado de la determinación previa de necesidades.

Deberá utilizarse la programación por objetivos, planteando la necesidad de estudiar, interpretar y adecuar permanentemente el instrumento.

"Etapas para la Elaboración de un Programa:

Redacción de Objetivos

Estructuración de contenidos

Diseño de actividades didácticas (selección de técnicas y materiales)

Elaboración de instrumentos para la evaluación
Organización de la instrucción" (29).

Redacción de Objetivos.

El objetivo de aprendizaje es un enunciado en el que se indica la conducta que el participante debe manifestar bajo condiciones particulares.

Los objetivos deben enumerarse cuidadosamente, así como las conductas que deben manifestar los participantes, al término de cada sesión y al finalizar el evento.

Los objetivos deben dedactarse con claridad y en forma precisa para cumplir con lo siguiente:

- Comunicar a los participantes la intención del programa
- Motivar a los participantes comunicándoles lo que se espera de ellos.
- Indicar a los participantes la precisión con que deben dominar sus actividades.

(29) Manual sobre Capacitación de Personal.-Centro Nacional de Capacitación Administrativa.- Pág. 86.

Existen muchas maneras de redactar objetivos, una de ellas consiste en expresar la conducta que manifestarán los participantes al finalizar su capacitación y a esta forma de redactar objetivos se le llama en términos de conducta, y para ello se requieren los siguientes pasos:

- Enlistar las actividades en las que se requiere capacitación, partiendo de la descripción elaborada previamente.
- Redactar los objetivos con base en dicha lista.
- Verificar que no falten en los objetivos, ninguna de las actividades o tareas.

Los elementos que debe reunir un objetivo que se redacta en términos de conducta son los siguientes:

- El objetivo se redactará en función de la persona ¿ para quién?
 - Verbo en futuro de indicativo medible y observable ¿Que debe hacer? (ejem.: redactará, verificará, analizará, etc.).
 - Contenido o tema ¿Sobre que lo debe hacer?
 - Condiciones de operación ¿Como, cuando, donde?
- Nivel de eficiencia.- Es decir, con que grado de precisión o exactitud.

- Instrumento de evaluación.- Con el que se va a medir el aprendizaje.
- Por último, antecedentes en donde se determinará lo que debe saber de manera previa.

Existen diferentes formas de clasificación de los objetivos según sea su ubicación dentro del proceso didáctico, pueden ser; generales, terminales e intermedios.

Los objetivos generales, son aquellos que definen los propósitos del programa.

Los objetivos terminales deben contener la descripción de una conducta que el participante debe manifestar al término del evento. Se redactan tantos como sean necesarios.

Los objetivos intermedios son los propósitos que se deben de alcanzar en el intento de lograr cada objetivo terminal.

c) Estructuración de Contenidos.

Contenido es la serie de conocimientos que el participante debe dominar y aplicar para lograr los objetivos.

La estructuración del contenido debe organizar los elementos que lo constituyen, estableciendo las relaciones entre sí.

Se deben ordenar los elementos del contenido en razón a la secuencia lógica del tema a tratar, y que sea de fácil comprensión.

Agrupar los contenidos en secciones significativas con objetivos específicos delimitados pero que no interfieran con cualquiera de las otras unidades.

En consecuencia, la estructuración del contenido, es el marco de referencia teórica que sintetiza los esfuerzos de preparación profesional y las investigaciones que se realizan por los encargados de la investigación.

d) Diseño de actividades didácticas (técnicas y materiales didácticos).

Técnicas.- Las técnicas de instrucción son la serie de pasos organizados, que permiten al participante lograr los objetivos deseados y le facilitan la formación de actitudes de cooperación, responsabilidad e independencia en su trabajo.

Existen dos clases de técnicas de instrucción:

- Las individuales, cuando la instrucción va dirigida a una sola persona.

- Las grupales o colectivas, cuando la instrucción es para varias personas al mismo tiempo.

La selección de técnicas debe realizarse con base en los objetivos, la estructuración de contenidos y los recursos humanos y materiales con que se cuenta.

La recomendación se formula en el sentido de que es necesario combinarlas para facilitar su ajuste a la situación que se presente.

Existen un sinnumero de técnicas suceptibles de utilizar en la capacitación como son: corrillos, demostrativa, expositiva, escenificación, discusión en grupo pequeño, ejercicios vivenciales, entrevista dirigida, entrevista colectiva, panel, phillips 66, semporio, conferencia, foro, tormenta de ideas, seminario, etc.

La aplicación de las técnicas se complementan con los materiales didácticos que representan una función primordial

durante la instrucción ya que permiten una mayor comunicación entre el instructor y los participantes.

Una correcta selección de los materiales didácticos permite una mejor fijación de los conocimientos impartidos. Los materiales suelen ser de uso colectivo como el pizarrón, películas, láminas, carteles; o bien de tipo individual como material impreso, resúmenes, manuales, etc.

Las técnicas y los materiales didácticos tienen una estrecha relación y su adecuada selección y combinación facilitan el desarrollo de la instrucción así como le facilitan al participante el proceso de aprendizaje al estimularle la motivación y le permiten evaluar los resultados. (30).

e) Elaboración de Instrumentos de Evaluación.

Todo instrumento de evaluación debe estar constituido por:

- Las instrucciones que contienen la explicación de las actividades que tiene que realizar el participante para resolver la evaluación y la forma en que anotará sus respuestas.

(30) Op. Cit. Pág. 115 y 116.

- Los reactivos que son las preguntas que se plantean al participante.

- Clave, que es la lista que contiene las respuestas esperadas a los reactivos.

Los instrumentos de evaluación pueden ser:

- Pruebas escritas, cuando se trate de evaluar conocimientos o habilidades intelectuales.
- Pruebas de ensayo, para la evaluación de destrezas manuales o motoras.
- Escalas estimativas para la evaluación de actitudes.(31)

Para la elaboración de los instrumentos de evaluación se debe tomar en cuenta lo siguiente:

Clasificar el tipo de conducta, para determinar el instrumento que permita la evaluación de dicha actividad.

Señalar la información que precise la elaboración de los reactivos.

Redactar los reactivos en base a la información que le anteceden.

(31) Manual para elaborar programas de Adiestramiento.-ARMO. Cuarta Edición 1976, Pág. 103, México.

Debemos tomar en cuenta los siguientes principios para la elaboración de pruebas:

1) Determinar el objetivo de la evaluación.

- Diagnostica o inicial
- Retroalimentación o formativa
- Dominis o final.

2) Especificación de los objetivos de aprendizaje que debe manifestar el participante.

3) Los elementos de prueba deben fundamentarse en una muestra representativa de los contenidos.

4) La evaluación debe servir para incrementar el grado de aprendizaje.

En resumen, la elaboración de los Instrumentos de evaluación permiten al instructor controlar y registrar las actividades de los participantes.

f) Organización de la Instrucción.

Para la organización de la instrucción se requiere de -- una organización adecuada a los recursos humanos y materiales

que se usarán durante el desarrollo de la instrucción.

Deben tomarse en cuenta diferentes factores:

- Características de los participantes:
- Número de participantes, edad, escolaridad, puesto y horario de trabajo.
- Conocimiento del ambiente físico en el que se desarrollará la instrucción, ya que es importante que el local sea adecuado al tipo de instrucción y número de participantes.
- Guía del Instructor, en la que se debe describir concretamente la forma como va a desarrollarse la instrucción.

La guía del instructor se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Contenidos, en donde se precisan los elementos de aprendizaje y/o acciones previstas y las etapas del proceso didáctico.

Actividades didácticas, se describen detalladamente los pasos a seguir para alcanzar los objetivos programados.

Tiempo, se calculan de manera aproximada en minutos, la ejecución de una actividad didáctica.

Materiales Didácticos, en esta columna se enuncian los recursos necesarios para facilitar la ejecución del proceso enseñanza-aprendizaje.

Cronograma, de vital importancia es tomar en cuenta el tiempo en que se efectuará la instrucción así como, la duración de las sesiones, también en el cronograma, además de estos factores, deberán tomarse en cuenta también los contenidos de cada sesión, técnicas y materiales didácticos. Se deberá integrar a los participantes al principio la instrucción.

ESTRUCTURACION DEL NUEVO SISTEMA DE CAPACITACION PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- A).- Reflexiones sobre las ventajas y noblezas del nuevo sistema de capacitación.
- B).- Estructura de los Comités Nacionales Mixtos de Capacitación.
- C).- Funciones de los Comités.
- D).- Análisis de contenidos entre un sistema tradicional

de capacitación para los trabajadores al servicio del Estado y el nuevo planteado por las autoridades del ISSSTE.

- Reflexiones sobre las ventajas y noblezas del nuevo sistema de capacitación.

De continuar con el sistema tradicional en los programas de capacitación se tardarían aproximadamente 25 años en hacerla llegar a toda la clase trabajadora, pero en ese momento tendría que comenzarse nuevamente por eso el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del ISSSTE, órgano precursor y coordinador de las actividades que en materia de capacitación realizan las instituciones componentes de la Administración Pública, ha puesto en marcha un nuevo sistema que permitirá en corto plazo hacer llegar a todos los niveles los programas de capacitación tendientes al mejor rendimiento de los trabajadores al servicio del estado en las tareas que les son encomendadas diariamente en su puesto.

La capacitación debe encontrarse al alcance de todos los trabajadores y no ser elitista, que beneficie a todos y no solo a unos cuantos, no solo de vez en cuando, sino permanentemente.

Por estas razones fue que surgieron los Comités Nacionales Mixtos de Capacitación, que son los organismos de participación directa integrado por autoridades y la representación sindical.

Esta estructura de la capacitación permitirá que la capacitación tenga cabida a todos los niveles de la clase trabajadora.

Que la capacitación cumpla los requerimientos de los puestos al atacar directamente las fallas en los mecanismos o los sistemas inherentes del trabajo.

Que el instructor sea directamente el jefe del área respectiva, que es la persona que mejor puede conocer las fallas y anomalías que tiene el personal bajo sus órdenes, así como las personas que tienen más experiencia.

Que las herramientas y equipos de trabajo habitual sean los instrumentos empleados para la capacitación, así como, que la capacitación se realice dentro de las horas de trabajo y en las instalaciones mismas del centro de trabajo, esto permitirá que la capacitación sea permanente y sistemática.

La representación sindical al participar activamente garantiza los derechos y participación de los trabajadores,

apareciendo como un esfuerzo corresponsal a través del cual - autoridades y trabajadores ponen en práctica el mandato establecido en nuestra Constitución, haciendo más factible el ejercicio masivo de este medio generador de agentes de cambio - - principal pivote de desarrollo.

- La estructura de los Comités Nacionales Mixtos de Capacitación es la siguiente, se toma como ejemplo el del Comité Nacional Mixto de Capacitación del ISSSTE: (32)

Se dividen en 3 los niveles de la estructura de los Comités Nacionales Mixtos de Capacitación:

- a) Nivel Nacional
 - Presidencia
 - Miembros Ejecutivos
 - Secretariado Técnico
- b) Nivel Local
- c) Nivel area de trabajo.

- Funciones de los Comités, a la Presidencia le corresponde desarrollar lo siguiente:

Presidir las reuniones que celebre el comité a nivel nacional.

(32) Manual de Organización y Funciones de los Comités Mixtos de Capacitación, ISSSTE, Subdirección de Acción Cultural, CNCA, Pág. 7.

Autorizar políticas, normas y programas de capacitación.
Realizar la evaluación de resultados.

A los miembros Ejecutivos les corresponde lo siguiente:

Presentación de planes y programas para la realización -
de la capacitación.

Recomendar adiciones o modificación a los comités para
un mejor desarrollo de la capacitación.

Realizar la evaluación.

Por lo que respecta al Secretariado técnico tiene las --
siguientes funciones:

Levantar actas de cada sesión que se realice.

Redactar los acuerdos técnicamente.

Informar al comité de lo que se realice.

- Análisis de contenido entre un sistema tradicional de
capacitación para los trabajadores al servicio del Es-
tado y el nuevo planteado por las autoridades del ISSSTE.

Dentro de este nuevo enfoque, y al elevarse a rango cons-
titucional, la capacitación, se convierte en un derecho y una

obligación, por lo que se pretende garantizar que todo servidor se beneficie de ella de una manera sistemática y permanente.

Al mencionar que la capacitación de los trabajadores al servicio del estado debe convertirse en un instrumento que permita incrementar la productividad pública, queremos decir, que la capacitación no siempre se avocaba al trabajo que se realizaba, sino que la capacitación devinculaba de los planes y programas del Ejecutivo Federal, por consecuencia, no satisfacía los objetivos previstos tanto en la Dependencia como en la Administración Pública Federal. La generalidad de cursos que se desarrollaban eran de Relaciones Humanas que tenían una gran demanda y aceptación, por su misma nobleza en el contenido, pero esto no era representativo para afirmar que se estaba cumpliendo con los programas de capacitación.

Como ya mencionábamos anteriormente con el nuevo programa de capacitación se pretende convertirla en un instrumento que permita un mayor desarrollo en la productividad pública al relacionarla estrechamente con los objetivos, planes y programas institucionales. Los programas de capacitación, inducción, formación y perfeccionamiento se enfocarán directamente a los requerimientos del puesto para que el trabajador este en condiciones de realizar mejor su trabajo, lo que repercutirá, sin duda alguna, en una mejor prestación de servicios a la ciudadada

nfa y se mejorará la tan deteriorada imagen de las Instituciones que conforman la Administración Pública Federal.

La capacitación debe constituirse en un canal permanente de comunicación que permita a los trabajadores al servicio del estado estar informados de los objetivos y programas del Gobierno, lo que permitirá una mejor identificación y coparticipación con los mismos.

Con el anterior sistema de capacitación de los servidores públicos no tenían oportunidad de participación en virtud de que las autoridades eran las responsables de diseñar y ejecutar los programas, con el sistema nuevo se pretende convertir a la capacitación en un compromiso mediante el cual se corresponsabilicen trabajadores y autoridades simultáneamente.

La capacitación debe dar respuesta para fortalecer la capacidad ejecutiva de la Administración Pública Federal.

Con el anterior sistema no se satisfacían las necesidades mínimas de capacitación para los diferentes niveles (operativo, técnico, directivo medio, ejecutivo, etc.).

Con el actual se persigue elevar la productividad de todos los trabajadores no solo de los empleados de base sino --

también de los niveles ejecutivos para el fortalecimiento - -
simultaneo de la capacidad de ejecución para que estos no se
sientan defraudados al capacitarse ellos pero encontraron con
la realidad de que sus jefes no lo han hecho, anteriormente -
esto era una causal de grandes frustraciones de los trabajadores
res.

Por todo lo anteriormente expuesto, insistimos nuevamen-
te que este programa que se realiza actualmente, es de tipo -
participativo, corresponsable y democratico entre autoridades
y trabajadores ya sea directamente o a través de sus representa
taciones sindicales que permite enriquecerse y modificarse --
para su actualización gracias a las evaluaciones periodicas -
que se realizan considerando que la capacitación debe ser co-
mo la medicina , es decir convertirse en un medio que permita
detectar un mal antes que se cometa un error que no tenga - -
facil solución.

C O N C L U S I O N E S .

- PRIMERA.- Tanto la Reforma Administrativa, como la capacitación burocrática no son realizaciones abstractas, - pues han tenido como causa de creación, el desenvolvimiento, económico, político y social de nuestro País, y podemos considerarlas como instrumentos fundamentales de cambio.
- SEGUNDA.- Capacitación y Reforma Administrativa al desarrollarse plenamente, optimizarán a su vez la productividad pública.
- TERCERA.- De conformidad con el estudio del Derecho Social Mexicano, la capacitación burocrática debemos considerarla como un derecho de esa naturaleza que corresponde al servidor público, imprescindible para el desenvolvimiento y la optimización de las metas trazadas en el programa de Reforma Administrativa.
- CUARTA.- Siguiendo los principios del nuevo Derecho Social, - la capacitación al desarrollarse plenamente, como lo sostiene el Maestro Trueba Urbina, va a contribuir a proteger a una de las clases sociales mas desposeídas como es la Burocracia Nacional.

QUINTA.- Por nuestra parte, sostenemos que los programas de capacitación y de Reforma Administrativa, aún requieren de ajustes inmediatos en sus sistemas, que los hagan más flexibles y que faciliten su óptimo desenvolvimiento.

SEXTA.- Un aspecto que consideramos primordial consiste que en el futuro los altos funcionarios y ejecutivos -- Gubernamentales deberán ser personas en pleno conocimiento y dominio de los programas mencionados, -- pues a la fecha en muchos casos la realidad se presenta que un trabajador del Estado con cargo inferior pero capacitado, está bajo la tutela y dirección de un alto funcionario incapacitado y muchas veces ignorante, lo que motiva un freno o entorpecimiento de los objetivos tantas veces mencionadas, es decir, -- la capacitación debe ser en el caso de los trabajadores del Estado de nuestro país simultánea para lo que llamaremos la pequeña y la alta burocracia.

SEPTIMA.- Dentro del campo del Derecho del Trabajo, también se hace necesario modificarlo, para incluir más ampliamente lo que nos adherimos y consideramos el -- Derecho Social a la capacitación; ésto es, las disposiciones relativas deben modificarse tanto en la Constitución de 1917, como en la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio --

del Estado, y Ley del ISSSTE en vigor.

OCTAVA.- Es innegable que la capacitación administrativa - - brinda al trabajador al Servicio del Estado el me-- dio de superarse no solo en el aspecto intelectual , sino en el aspecto económico personal, y en otro -- ámbito como ya fué apuntado se está contribuyendo - en gran medida al progreso de México, y a la adecuada prestación de los servicios públicos.

NOVENA.- Consideramos que también un aspecto que debe abor-- darse, es la inmediata motivación del trabajador del Estado, para capacitarse, generalmente desiluciona-- do por la poca valoración de ese esfuerzo que mani-- fiestan los funcionarios de algunas Dependencias, - quienes no desarrollan los planes establecidos en - ese aspecto por la Reforma Administrativa, y conti-- núan marginando al trabajador capacitado.

DECIMA.- En el caso de nuestro país, puede resultar vano y -- nugatorio todo esfuerzo de capacitación y Reforma - Administrativa, que se interrumpe por los cambios - sexenales de la Administración Pública, pues la - - práctica nos ha enseñado que siguiéndose erróneamen-- te un criterio político, al cambio de Poderes se -- interrumpen y se modifican Programas sin apreciar -

las bondades que generan como es el tema que nos --
ocupa.

DECIMA PRIMERA.- Los programas de capacitación, en concordancia con la Reforma Administrativa, deben elaborarse y desarrollarse en forma Sectorial y no por Dependencias, a fin de evitar que en la práctica se desvirtúen o se lleven a cabo con deficiencias, que en lugar de beneficios pueden motivar retroceso en la Administración Pública.

DECIMA SEGUNDA.- Proponemos la necesidad de que el Ejecutivo Federal dada la importancia de estos trabajos intervenga más directamente en su desarrollo y asimismo para que se refuerze el presupuesto destinado a los mismos, pues es obvio que a la fecha y por los sondeos verificados por el autor de este trabajo, aún existen carencias muy notorias en cuanto a los recursos que se vienen destinado a los programas de capacitación que si no se adecúan constituirán una barrera imposible de salvar.

DECIMA TERCERA.- La capacitación y la Reforma Administrativa deben considerarse como factores de fortalecimiento de nuestro Sistema Federal y de la estructura política y democrática de México, pues partiendo de los

3 elementos que configuran el Estado o sean el Territorio, la Población y el Gobierno con una población de la cual forma parte el trabajador del Estado, en gran medida capacitada, consecuentemente se consolida el Sistema Federal y se presenta una mayor garantía de supervivencia en los principios progresistas de nuestra Revolución.

DECIMA CUARTA.- Capacitación y Reforma Administrativa deben -- actualmente ser considerados también como factores -- de cambio en la estructura orgánica del Estado, y en los medios de consecución de metas dentro de los planes del Desarrollo Nacional.

DECIMA QUINTA.- Si se parte de la base de que las estructuras del Estado Moderno que tuvieron su origen en la experiencia política de los países occidentales, son -- recogidas a partir de nuestra Independencia por México, y adecuadas a su realidad, es innegable que -- también con los nuevos programas de Reforma Administrativa y Capacitación, nuestro país ha reafirmado -- su carácter aportador de soluciones.

DECIMA SEXTA.- El marco Jurídico Institucional en que se apoyan los planes de Reforma Administrativa y de capacitación de los servidores públicos, no ha surgido al

capricho, sino como instrumento de la política del Estado Mexicano en materia de formación de sus recursos humanos y de su estructura orgánica y funcional.

DECIMA SEPTIMA.- Desde un punto de vista social, la capacitación y la Reforma Administrativa procuran hacer llegar a un sector muy importante como lo son los trabajadores al servicio del Estado el disfrute de bienes materiales y culturales que contribuyen al progreso de México.

DECIMA OCTAVA.- Otro objetivo de éstos programas consiste en educar para administrar, porque la capacitación no constituye un fenómeno aislado, sino que es producto y forma parte de la política laboral de nuestro Gobierno, aún cuando como ya lo expresamos requiere a corto plazo de diversos ajustes.

DECIMA NOVENA.- La Reforma Administrativa y la Capacitación, son actualmente condiciones ineludibles que deben realizarse dentro de la problemática política económica y social de México, como factores de vinculación ideológica con los principios Revolucionarios.

VIGESIMA.- La capacitación y la Reforma Administrativa las --
consideramos también como factores de ajuste y reorg
ganización, para adaptarlos al desenvolvimiento ge-
neral del país y a las crecientes necesidades del -
Gobierno en sus funciones políticas y administrati-
vas.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- "La Reforma Administrativa en México".- Alejandro Carril-Carrillo Castro.- Instituto de Administración Pública.- Edit. Porrúa.- México, 1979.
- 2.- "La Administración del Personal Público Federal".- Rodrigo Moreno Rodríguez.- XI Seminario Internacional Franco-Mexicano.- México 1979.
- 3.- "Derecho Social Mexicano".- Alberto Trueba Urbina. Edit. Porrúa.- México, 1978.
- 4.- "El Nuevo Derecho Social Internacional".- Alberto Trueba Urbina.- Edit. Porrúa.- México.-1979.
- 5.- "Leyes y Ordenanzas de las Indias".- Libro VI.- Título I.
- 6.- "Doctrinas y Realidades en la Legislación para Indios".-
- 7.- "Perfil Ideológico de la F.S.T.S.E.". - Agosto de 1976.- No. 1.
- 8.- "Palabras finales pronunciadas por el Lic. José López Portillo, en la tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa".- verificada el 21 de diciembre de 1977.

- 9.- "Plan Global de Desarrollo 1980-1982".- Tomo I.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- 1980.
- 10.- "Manual sobre Capacitación de Personal".- Centro Nacional de Capacitación Administrativa".- Edit. ISSSTE, 1977.
- 11.- "Manual para elaborar programas de adiestramiento".- ARMO.- Cuarta Edición.- México.- 1976.
- 12.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".- Edit. Porrúa.- México.- 1979.
- 13.- "Legislación Federal del Trabajo Burocrático".- Comentarios y Jurisprudencia.- Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.- Edit. Porrúa.- México.- 1977.
- 14.- "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión".- Edit. Porrúa.- México.- 1980.
- 15.- "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al Servicio del Estado".- Edit. Porrúa México.- 1980.
- 16.- "Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 1971".

17.- "Diario Oficial de la Federación de 25 de Junio de 1971".

18.- "Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1972".

I N D I C E G E N E R A L

	Pág.
CAPITULO I	
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA CAPACITACION LABORAL EN MEXICO.	
Epoca Colonial	3
Epoca Contemporánea	6
La Capacitación como un Derecho Social del Trabajador	12
Concepto de Capacitación	13
El Trabajador al Servicio del Estado	14
El Derecho Social Mexicano	19
El Derecho Social Interhacional	24
CAPITULO II	
LA CAPACITACION EN LA LEGISLACION VIGENTE.	
En la Constitución de 1917.	28
En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	30
En la Ley del ISSSTE	32
En Acuerdos Presidenciales	33
CAPITULO III	
ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.	
Primer Intento de Reforma Administrativa (Siglo XIX)	49

	Pág.
El período de 1917 a 1976	51
La Reforma Administrativa como instrumento fundamental de cambio.	54
Etapas de la Reforma Administrativa.	55
Primera Etapa.- Reorganización Institucional.	60
Segunda Etapa.- Reorganización Sectorial.	61
Tercera Etapa.- Cruces Intersectoriales	63
Cuarta Etapa.- Reforma de ventanillas.	65
Quinta Etapa.- Administración y Desarrollo Personal.	69
Participación de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Programa de Reforma Administrativa.	72

CAPITULO IV

ANALISIS DE UN SISTEMA DE CAPACITACION TRADICIONAL.

Investigación de necesidades de capacitación.	78
Elaboración de Programas	82
Estructuración de contenidos	85
Diseño de actividades didácticas	86

Elaboración de instrumentos de evaluación. . . .	83
Estructuración del Nuevo Sistema de Capacitación para los Trabajadores del Estado.	91
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFIA	107