



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CONTADURÍA
Y ADMINISTRACIÓN**

**INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE PROGRAMAS
DE CAPACITACIÓN DESDE EL ENFOQUE
PEDAGÓGICO ADMINISTRATIVO. SECTOR
CENTRAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN**

P R E S E N T A N:

JOSE MANUEL VENEGAS MARTINEZ

JUAN GONZALEZ ROMERO

JAIME VALLEJO RIVERA

JOSE LUIS PONCE ZAVALA

CARLOS GONZALEZ MATA

**DIRECTOR DEL SEMINARIO
L. A. EMILIANO OROZCO GUTIERREZ**

MEXICO D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

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

PRESENTACION

HIPOTESIS Y METODOLOGIA

CAPITULO I MARCO NORMATIVO ADMINISTRATIVO DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO

- | | | |
|------|---|----|
| 1.1. | Entorno de la capacitación en el sector público..... | 20 |
| 1.2. | Evolución del enclave de la capacitación en el Sector Público..... | 35 |
| 1.3. | Reforma Administrativa y Capacitación | 42 |
| 1.4. | Perspectivas del Administrador Profesional en el proceso de capacitación. | 54 |

CAPITULO II TECNICAS PARA LA ELABORACION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION IDONEOS A LAS DEPENDENCIAS

- | | | |
|------|--|----|
| 2.1. | Investigación de campo para detectar la problemática del diseño de programas de capacitación en el sector público central..... | 62 |
| 2.2. | Contraste de los programas de capacitación entre el sector público y el sector privado..... | 83 |
| 2.3. | Elementos de apoyo para el diseño de programas de capacitación..... | 88 |
| 2.4. | Lineamientos y recomendaciones apoyadas en los esquemas de funcionalización y planeación global..... | 97 |

CAPITULO III LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA INSTRUMENTAR LA GESTION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO - CENTRAL.

- 3.1. Investigación de campo para ubicar estructuralmente la capacitación en el marco instrumental de Reforma Administrativa..... 102
- 3.2. Lineamientos que se derivan de la V Etapa de Reforma Administrativa..... 122
- 3.3. Propuesta para sustentar lineamientos administrativos en materia de capacitación..... 142
- 3.4. Orientación de los esquemas de gestión de programas de capacitación..... 147

CAPITULO IV LINEAMIENTOS DIDACTICO - PEDAGOGICOS PARA INSTRUMENTAR LA GESTION DE PROGRAMAS - DE CAPACITACION.

- 4.1. Marco referencial para la formulación de lineamientos didáctico-pedagógicos. 165
- 4.2. Enfoque propedéutico..... 179
- 4.3. Enfoque adjetivo..... 187
- 4.4. Enfoque sustantivo..... 203

CAPITULO V	IMPLEMENTACION DE UN MODELO INTEGRAL DE CAPACITACION APLICABLE EN EL SECTOR PUBLICO CENTRAL.	
	5.1. Instrumental para la determinación de los lineamientos administrativos, didácticos y pedagógicos para la gestión de programas de capacitación	217
	5.2. Expectativas para la determinación de modelos.....	229
	5.3. Definición del escenario ideal.....	239
	5.4. El modelo en el Sistema Nacional de Capacitación.....	262
CAPITULO VI	CONCLUSIONES DEL SEMINARIO DE INVESTIGACION.	
	6.1. Conclusiones generales.....	278
	6.2. Recomendaciones.....	287
ANEXO I	RECOMENDACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.	
	BIBLIOGRAFIA	

P R E S E N T A C I O N

El término de una licenciatura, cualquiera que ésta sea, implica una responsabilidad en un país que como el nuestro, se inscribe en los umbrales del desarrollo socioeconómico. Dicha responsabilidad se encuentra referida en principio a dos enfoques: presentar un reporte de seminario de investigación lo suficientemente sólido y comenzar formalmente una tarea permanente de actualización y desarrollo profesional.

En función de ambas responsabilidades, el grupo autor de este trabajo de investigación consideró fundamental destacar un tópico de vigencia, relacionado con el interés para ensanchar nuestro mercado de trabajo. Trató de indagar tanto en la investigación documental como de campo : planteamientos teórico-prácticos que sirviesen al gremio al cual nos incorporamos; fundamentos de referencia inmediata que sirvan a los propósitos de productividad.

El grupo se pronuncia por el necesario vínculo entre las instituciones de enseñanza superior y la totalidad de organizaciones sociales que componen el aparato productivo y de servicios de la nación. En conjunto como en lo individual, se considera indispensable que de las investigaciones realizadas, se siga una constante de impulso para poner en práctica, cuando así lo amerite el caso, los di

versos hallazgos a que se lleguen.

Es importante destacar que la situación del mercado laboral exige en la década 1980-1990 un esquema de modernización administrativa, que haga realidad los anhelos de Reforma y se traduzca en marco de referencia para perfeccionar uno de los instrumentos que más se han descuidado en nuestro medio: la capacitación integral.

El reporte de que se da cuenta en este seminario de investigación abarcó tres etapas, a saber: a) fundamentación y estructuración metodológica para acometer la tarea de grupo; b) investigación bibliográfica y documental; c) investigación de campo. El ejercicio académico se cierra con las recomendaciones y sugerencias para la implementación de un modelo integral de capacitación aplicable en el sector público central.

En la presentación que ocupa nuestra atención, consideramos conveniente evidenciar que es sólo en la combinación de las tareas de investigación, docencia y difusión de la ciencia administrativa, donde nuestra profesión podrá consolidar sus logros y nuestros centros educativos cumplir sus finalidades de manera eficiente y eficaz. De ahí nuestro interés para presentar un documento que responda a la responsabilidad enunciada y nuestro empeño para adquirir un compromiso: continuar nuestro desarrollo profesional.

versos hallazgos a que se lleguen.

Es importante destacar que la situación del mercado laboral exige en la década 1980-1990 un esquema de modernización administrativa, que haga realidad los anhelos de Reforma y se traduzca en marco de referencia para perfeccionar uno de los instrumentos que más se han descuidado en nuestro medio: la capacitación integral.

El reporte de que se da cuenta en este seminario de investigación abarcó tres etapas, a saber: a) fundamentación y estructuración metodológica para acometer la tarea de grupo; b) investigación bibliográfica y documental; c) investigación de campo. El ejercicio académico se cierra con las recomendaciones y sugerencias para la implementación de un modelo integral de capacitación aplicable en el sector público central.

En la presentación que ocupa nuestra atención, consideramos conveniente evidenciar que es sólo en la combinación de las tareas de investigación, docencia y difusión de la ciencia administrativa, donde nuestra profesión podrá consolidar sus logros y nuestros centros educativos cumplir sus finalidades de manera eficiente y eficaz. De ahí nuestro interés para presentar un documento que responda a la responsabilidad enunciada y nuestro empeño para adquirir un compromiso: continuar nuestro desarrollo profesional.

HIPOTESIS Y METODOLOGIA

APROXIMACION AL TEMA

En el inicio del seminario de investigación, el grupo total fue dividido en equipos de trabajo. Cada uno de ellos atendió sus propios intereses académicos, considerando en particular sus inclinaciones profesionales, sus antecedentes laborales y sobre todo, la posibilidad de cubrir tres requisitos que nos fueron fijados por el director del seminario: a) llevar a cabo el tratamiento de un tema que - tenga carácter original; b) enfoque y planteamientos habrían de ser tratados con técnicas de investigación documental; c) el resultado final además de ser de interés para la licenciatura en administración, orientaría el contenido hacia niveles eminentemente prácticos.

La definición del tema fue explorada considerando como tópico general: administración y desarrollo de personal. El enfoque particular, por decisión del grupo, se orientó hacia la capacitación. Dentro de ese ámbito, muy específicamente hacia la burocracia. Más en lo particular, a la que tiene una relación laboral al servicio del Estado en el sector central, es decir, en la parte del Gobierno Federal que trabaja en el seno de las secretarías de Estado y en los departamentos administrativos. El título fué:

" INTRODUCCION A LA GESTION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION DESDE EL ENFOQUE PEDAGOGICO-ADMINISTRATIVO. SECTOR CENTRAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL "

DEFINICION DE HIPOTESIS

En atención a los requerimientos de las técnicas de investigación, se consideraron diversas opciones para determinar hipótesis, tomando en cuenta la denominación misma del tema. Se llevaron a cabo varias sesiones de trabajo a efecto de establecer consenso entre los integrantes del grupo sobre el enfoque del tema, el planteamiento de hipótesis y la naturaleza del índice que se debería documentar para fundamentar bien la prueba o la contrastación o la disprobación, según fuese el caso.

ENUNCIADO DE HIPOTESIS

. HIPOTESIS 1

La capacitación en el Sector Público Central es una obligación y un derecho para Instituciones y trabajadores. ~~Empero~~, el grado de eficiencia del quehacer de capacitación dependerá de la eficacia con que se operen los programas respectivos para dar cabal cumplimiento al marco de obligaciones y derechos, y obtener resultados.

. HIPOTESIS 2

La gestión de programas de Capacitación puede apoyarse con instrumental que se origine en las Ciencias Administrativas y en la Pedagogía, siempre y cuando se establezcan métodos, sistemas y procedimientos convalidados en esas disciplinas para apoyar el desarrollo de programas de capacitación.

FUNDAMENTACION DEL CONTENIDO

En atención a las hipótesis planteadas, el grupo consideró como estructura del contenido objeto de desarrollo, a nivel tentativo, el capitulado general que a continuación se detalla y en su momento fue documentado en las cédulas proporcionadas por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

- . Marco normativo administrativo de la capacitación en el sector público.
- . Técnicas para la elaboración de programas de capacitación idóneos a las dependencias.
- . Lineamientos administrativos para instrumentar la gestión de programas de capacitación en el sector público.
- . Lineamientos didáctico-pedagógicos para instrumentar la gestión de programas de capacitación.
- . Implementación de un modelo integral de capacitación aplicable en el sector público-central.

El grupo consideró que era necesario primero ubicar el marco de referencia en torno del cual se da el proceso de la capacitación. Este se fundamenta en varias opciones que se rían de interés: a) en el área sustantiva, es decir, en la orientación técnica de la capacitación, hay normas, técnicas; en un sentido más amplio existen disciplinas e incluso ciencias que tutelan el desarrollo de la capacitación. b) En el área adjetiva, es decir, en la de apoyo, todo proceso de capacitación requerirá necesariamente de elementos y factores que concurren en función de recursos técnicos, materiales, financieros y personal. Esas dos opciones de interés, en el primer caso, se alojan en ingeniería industrial, psicología, sociología de las organizaciones, etc. y en el segundo caso, en la Administración.

Empero, como la capacitación es un derecho y al mismo tiempo una obligación, tanto para quien es patrón como para aquellos que son empleados, se hace indispensable el análisis del marco jurídico. Esa podría ser otra vertiente. Empero, como se trata de nuestra licenciatura, la de Administración, deberíamos centrar nuestros esfuerzos en el estudio del ámbito que profesionalmente nos corresponde: normativo administrativo.

Por ello, en el capítulo primero, exploramos dicho marco referido a la capacitación en el sector público. Su tratamiento nos obligaba a precisar entre otros aspectos: el en

torno de la capacitación en el sector público, para cuyo propósito era fundamental conocer cómo había evolucionado. Para no caer en un enfoque estrictamente historicista, optamos por el estudio de uno de los elementos de mayor modernidad al momento del seminario: la reforma administrativa. ¿Qué hacer para aportar un planteamiento propositorio? optamos por la decisión de aproximarnos a las perspectivas del administrador profesional en el proceso de capacitación.

Definido el marco normativo administrativo citado, tendríamos que establecer un código acerca de las técnicas para la elaboración de programas de capacitación. Ello obedeció a que durante la primera etapa de aproximación al tema, pudimos advertir el caos que existía en el sector central acerca de la programación de esta importante actividad. Además, como pudimos advertir en la mayor parte de los documentos de diagnóstico formulados por instituciones especializadas, se notó la preocupación al respecto. Hay capacitación sin programación integral, institucional, homogénea e intencionada.

En este orden de propósitos, tendríamos que abordar en el segundo capítulo la posibilidad de llevar a cabo una investigación de campo para detectar la problemática del diseño de programas de capacitación en el sector público cen

tral. Los problemas localizados por el Centro Nacional de Productividad, el Instituto Nacional de Administración Pública, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, y otros organismos vinculados con la administración y desarrollo de personal, estaban detectados y la programación era uno de ellos. Así teníamos una certeza de la cual partir, un marco de referencia de donde apoyarnos.

Empero, como el enfoque de nuestro tema central, pudiese ser motivo de confusión por la parte tecnológica, consideramos importante distinguir entre la capacitación en el ámbito privado y el público. En ambos casos, ésta es obligatoria y es un derecho como apuntamos. Requeriríamos precisar distintos enfoques o tratamientos análogos. En seguida nos orientaríamos a ver que elementos de apoyo se deben de considerar teórica o prácticamente para apoyar el diseño de programas. De ahí que necesariamente habríamos de llegar a lineamientos y recomendaciones apoyadas en los esquemas de funcionalización y planeación global de la capacitación, si en principio, como se enunciaba en los diagnósticos, se pretendía llegar a soluciones.

De la aplicación de técnicas, se sigue la perspectiva de análisis y estudio de los factores estratégicos para solu-

cionar problemas. Por ello se consideró en el grupo, no solo la posibilidad, sino también la necesidad de estudiar una especie de triangulación de tópicos para sustentar lineamientos. Así en tanto que en el capítulo III nos aproximáramos a los de tipo administrativo para perfeccionar la gestión de los programas capacitacionales, en el cuarto, nos esforzábamos para hacer otro -- tanto, por lo que hace a los lineamientos de carácter -- didáctico-pedagógico.

Así en ambos enfoques, en dos capítulos, nos propusimos como meta, llegar a conjugar los tres factores críticos de la capacitación en México, según los diagnósticos de tipo teórico formulados por las instituciones citadas y que pudimos comprobar en las entrevistas con distintos -- funcionarios, para perfeccionar el contenido de nuestra estructura capitular.

Congruentes con ese propósito, deberíamos en primer lugar, iniciar el punto tercero del reporte del seminario con una investigación de campo para fin de ubicar estructuralmente la capacitación en el contexto de la reforma-administrativa; estudiar sus lineamientos; observar sus -- disposiciones; apreciar si éstas se estaban llevando a -- cabo, si había factores de apoyo para acometer tareas de fondo para el cambio cualitativo de la gestión de la ca-

pacitación. Luego, tendríamos que desentrañar cómo y de que manera se orientan los esquemas de gestión de programas de capacitación, a efecto de concurrir temáticamente en el capítulo cuarto, a la formulación de lineamientos didáctico-pedagógicos, que exploraríamos primero con la misma metodología señalada para el capítulo tercero.

En atención al orden de la investigación, nos propusimos que en el capítulo cuarto, la forma más accesible y eficaz de documentar el contenido, era la de trazar un marco referencial para la formulación de lineamientos didáctico-pedagógicos. A tal fin, tendríamos que estudiar aspectos sustantivos de la capacitación relacionada con principios didáctico-pedagógicos. Para ello, estudiaríamos tres enfoques: el propedéutico, o sea el preparatorio a; el adjetivo -o sea el que se relaciona con la administración o apoyo de recursos de todo tipo- y -por último el sustantivo -es decir, el que se refiere a las proposiciones y planteamientos de tipo técnico y especializado-.

Por último, nos propusimos llegar a explorar y analizar la posibilidad de implementar un modelo de tipo integral de capacitación aplicable en el sector público central.

La sustentación de propuesta de modelo integral se sustentaría en el desarrollo teórico de los siguientes elementos de análisis: a) instrumental para la determinación de los lineamientos administrativos, didácticos y pedagógicos para la gestión de programas de capacitación, b) expectativas para la determinación de modelos, c) definición del escenario ideal, y d) ubicación de la hipotética propuesta de modelo en el Sistema Nacional de Capacitación.

ORIGEN DE NUESTRA INQUIETUD SOBRE EL TEMA

Los integrantes del equipo hemos tenido contacto con la administración pública. A veces como usuarios, otras como parte de ella, en tanto servidores contratados por el Estado. Hemos oído y leído una serie de críticas acerca de la participación del egresado de la Facultad de Contaduría y Administración y de los egresados en general de instituciones con fines análogos, sobre su incorporación al aparato estatal. Señalan que nuestra carrera es para el sector privado. Nos postulamos contra esa tesis. La Administración es de aplicación universal. La capacitación, instrumento de la Administración, se da consecuentemente en los sectores público, privado y social.

La capacitación como quehacer está muy desprestigiada en el nivel de los ejecutivos. Se tiene resistencia. Se ha burocratizado. Si la Administración es válida universalmente en el contexto de las organizaciones sociales, algunos elementos de juicio, algunos planteamientos de fondo, y en fin, algunas técnicas pudieren ser aplicadas para perfeccionar su marco normativo-administrativo y su alcance de instrumentos y soportes.

A tal fin dirigiríamos nuestros esfuerzos. Como ciudadanos, como profesionales futuros, como trabajadores al -- servicio del Estado, tendríamos posibilidades de explorar, estudiar y documentar nuestras inquietudes. El seminario de investigación es una oportunidad. A ello nos dirigimos, y por ello nos esforzaríamos.

INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DEL SEMINARIO

Abiertos a la discusión, al diálogo y al intercambio de ideas y de opiniones, consultamos textos y documentos sobre el tópico. Ahí confirmamos que había una laguna: técnicas para perfeccionar la programación-presupuestación de la gestión de la capacitación; instrumentos para alentar un mejor seguimiento y evaluación de los usuarios; factores para estrechar más la didáctica, la pedagogía y la administración con el proceso integral de la capacitación que no debe tener otro propósito que el hombre mismo.

Decidimos usar entre otros, los siguientes instrumentos:

- . Consulta de libros y documentos.
- . Entrevista con funcionarios relacionados con el problema objeto de estudio.
- . Práctica de encuesta entre los usuarios de sistemas de capacitación.
- . Práctica de encuesta entre los instructores, expositores, organizadores y administradores de la capacitación.
- . Acopio y sistematización de información validada.
- . Integración de planteamientos propositivos previa validación.

En cada caso, también nos fijamos como meta, ser muy claros en la documentación del reporte del seminario de investigación a efecto de darle rigor técnico, superar los vicios que hemos observado en otros reportes, que se van al robo de ideas, a la ausencia de citas bibliográficas, a la falta de investigación de campo.

Por último viene al caso mencionar como nos organizamos para la elaboración de este estudio. Trazamos como meta tener una entrevista semanal con nuestro director, la cual fue puntualmente observada. En cada sesión llevaríamos un avance físico del plan de trabajo. La redacción del texto sería colegiada y cada quien debería cubrir las tareas individuales que nos fuesemos asignando

Estableceríamos por decirlo así, las reglas del juego, tanto para facilitar la evaluación final del trabajo, como para asegurar la participación de todo el equipo en la totalidad de tareas.

Al término del plazo para entregar a la oficina de Exámenes Profesionales, la cédula de investigación correspondiente, terminamos junto con ella, este documento de carácter preliminar, que al término del Seminario, modificaríamos o no, según se hubiese desarrollado.

Ciudad Universitaria, México, D.F.

CAPITULO I

MARCO NORMATIVO ADMINISTRATIVO - DE LA CAPACITACION EN EL SEC TOR PUBLICO

SUMARIO: 1.1. Entorno de la capacitación en el sector público.- 1.2. Evolución del enclave de la capacitación en el sector público.- 1.3. Reforma Administrativa y Capacitación.- 1.4. Perspectivas del Administrador profesional en el proceso de capacitación.

1.1. ENTORNO DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO.

Las actividades relacionadas con el proceso de la capacitación no son recientes. Desde las comunidades primitivas, el hombre llevaba a cabo acciones relacionadas con la coordinación de esfuerzos. Ello implicaba de manera inicial un complejo empírico que se puede ubicar dentro de los esfuerzos de administración. La casi totalidad de autores, coinciden en señalar que junto con la serie de actos del hombre para sobrevivir se dan de distintas maneras, soportes de administración. Capacitación y administración son dos términos que difícilmente se pueden separar. No es posible explicar la coordinación, si previamente no existe un proceso de capacitación para asegurar que lo planeado, aunque de manera empírica se realice conforme a los aspectos concertados.

CAPITULO PRIMERO

**MARCO NORMATIVO ADMINISTRATIVO DE LA CAPACITACION EN
EL SECTOR PUBLICO**

CAPITULO I

MARCO NORMATIVO ADMINISTRATIVO - DE LA CAPACITACION EN EL SEC TOR PUBLICO

SUMARIO: 1.1. Entorno de la capacitación en el sector público.- 1.2. Evolu-
ción del enclave de la capacitación en el sector público.- 1.3. Re-
forma Administrativa y Capacitación.- 1.4. Perspectivas del Admi-
nistrador profesional en el proceso de capacitación.

1.1. ENTORNO DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO.

Las actividades relacionadas con el proceso de la capacitación no son recientes. Desde las comunidades primitivas, el hombre llevaba a cabo acciones relacionadas con la coordinación de esfuerzos. Ello implicaba de manera inicial un complejo empírico que se puede ubicar dentro de los esfuerzos de administración. La casi totalidad de autores, coinciden en señalar que junto con la serie de actos del hombre para sobrevivir se dan de distintas maneras, soportes de administración. Capacitación y administración son dos términos que difícilmente se pueden separar. No es posible explicar la coordinación, si previamente no existe un proceso de capacitación para asegurar que lo planeado, - aunque de manera empírica se realice conforme a los aspectos concertados.

En el desarrollo de la administración, han habido diversas escuelas que tratan de explicar el proceso administrativo y que para efectos de presentación, comprensión e instrumentación, dividen el proceso en etapas. Las escuelas principales que han desarrollado sus soportes tecnológicos, siempre han conceptualizado en alguna de sus etapas la acción de capacitación.

Las principales escuelas son:

- o Escuela empírica, que abarca desde que el hombre empezó a coordinar sus esfuerzos para sobrevivir en la naturaleza hostil, hasta un poco antes del Enciclopedismo Francés.
- o Escuela heurística, que se generó durante el período que abarca desde la generación de elementos para masificar la producción, hasta la fundamentación de los estudios de Taylor y Fayol.
- o Escuela científica, representada por los autores antes citados, que consideran a la administración como ciencia. Se prolonga a través de las primeras décadas de este siglo, y tiene representantes en todos los países desarrollados.
- o Escuela sistémica, que nace con la aportación de Rosenblueth y Wiener, del enfoque cibernético y de la informática. Posteriormente el mismo Wiener, sustenta su escuela, considerando a la administración como un complejo sistémico.

En la escuela de la administración sistémica, que es la que tiene mayor vigencia ahora, no obstante que aún subsisten un enorme caudal de conocimientos referidos a la administración científica, está precedida por dos escuelas intermedias:

- o Escuela o corriente del Humano-Relacionismo, mediante cuya aportación se vuelven los ojos al trabajador, considerandolo como una unidad bio-psico-social en su entorno laboral.

- o Escuela Neo-humano-relacionista, que es modificación de la anterior, tratando de superar los principales obstáculos que se generaron durante la aplicación de los principios de las escuela anteriormente citada.

Una vez que hemos definido de manera resumida las principales corrientes o escuelas de la administración, corresponde ahora precisar como se ha dado el desarrollo de la capacitación.

En las escuelas empírica y heurística, la capacitación era informal, - se daba de cara a cara, entre quien ordenaba y quien obedecía. No existían instrumentos específicos de capacitación formal, ni tampoco se daba un proceso específico, salvo el que se hacía en la Edad Media, en el contexto de los collegia, las corporaciones que datan de Carlo Magno. y en el caso de los Gremios, debemos de recordar cómo esos elementos fueron antecedente de los sindicatos, es importante destacarlo. También es interesante resaltar que en ese período, la capacitación era -

dada en función de lo que ahora conocemos con el nombre de adiestramiento. No había de ninguna manera Derecho Laboral o Derecho del -- Trabajo. El marco jurídico vinculado al proceso de la producción de bienes o a la prestación de servicios era incipiente, primitivo y -- se basaba en el Derecho Romano.

Es a la escuela científica a la que corresponde el mérito de haber iniciado los primeros sustentos técnicos para llevar a cabo el proceso de capacitación. Es la época del instrumental del industrialismo. De la masificación de la producción. No existían limitaciones -- con carácter coactivo estatal, pues el juego de la economía, respondía al principio del liberalismo: dejar hacer, dejar pasar.

En la década 1900-1910, se generó la primera infraestructura tecnológica en los países industrializados, para asegurar un incremento permanente en los volúmenes de producción. La orientación industrialista fue norma permanente en las relaciones obrero-patronales.

Los mecanismos para asegurar los incrementos de producción mencionados, incluyeron una serie de instrumentos muy importantes para hacer acciones de adiestramiento y desarrollo. De ese modo se avanzó en el esquema de estudios de tiempos y movimientos; se empiezan los primeros trabajos de análisis factorial; se definen los instrumentos iniciales para relacionar la institución del "gremio" , con el proceso productivo.

En la década 1920-1930, diversos aspectos relacionados con el ades-
tramiento fueron objeto de estudios más profundos, sobre todo, en -
los Estados Unidos de Norte América. Se dimensionaron los primeros-
programas de productividad intensiva. Vino el colapso de 1929 y la-
economía sufrió su impacto. El desempleo se generalizó en el país -
citado y todo el esquema de producción se desplomó de manera simul-
tánea en el resto del mundo.

En ese período, los objetivos de las instituciones de educación su -
perior comenzaron a ser discutidos y constituyeron una preocupación
general para procurar asegurar tecnologías y masificar la producción
pues se podía advertir que estaba próximo un nuevo género de econo -
mía: la bélica. Ello sucedió en la etapa previa a la Segunda Guerra-
Mundial.

Durante la década 1930-1940, como se apuntó, el proceso básico de -
producción fue modificado por el crecimiento desmedido de la econo -
mía bélica citada, es decir, por la producción masiva de insumos pa -
ra asegurar el apoyo logístico de los ejércitos. La economía conse-
cuentemente se reactivó, así como las necesidades derivadas de dicho
programa inserto en el panorama de referencia. Todo ello concurre a
los procesos, los medios y los modos de producción. En esa circuns -
tancia, los programas de capacitación, de adiestramiento y desarro-
llo de mano de obra calificada tuvieron un papel de singular impor-
tancia.

En el período 1910 a 1930, México recibió el impacto de la economía-
norteamericana. El proceso de industrialización del país era lento, -
no había estabilidad política, ni tampoco infraestructura económica.

Los planteamientos anteriores, son producto de la investigación documental realizada por el equipo, con el objeto de conocer los antecedentes de la relación que existe entre los términos: administración y capacitación. Ello nos ha permitido precisar en un recorrido muy rápido cuales han sido las principales escuelas de administración, para posteriormente, abordar el asunto de la capacitación dentro de cada una de ellas y como influye en la capacitación moderna.

Sin embargo, como el tema nuestro está realmente relacionado con la estructura de la burocracia, es decir, con el aparato productivo del Estado, y lo que nos interesa es el factor capacitación en el sector público, el grupo de investigación consideró importante, destacar el conjunto de elementos básicos relativos a la evolución del Estado -- para poder efectuar un planteamiento más profundo que lleve a la -- sugerencia de modelos de capacitación para este sector de población -- tan importante del México de 1980-1990, que a la fecha de la investigación, dispone ya de alrededor de 1.2 millones de burócratas.

Por esas razones, a continuación se presenta el resultado de la investigación documental sobre la evolución del Estado para definir el entorno de la capacitación en el sector público. También es importante señalar, que dentro del esquema metodológico de nuestra investigación, quisimos desde un principio, ver cuales eran las posibilidades de participación del licenciado en administración, en los procesos relacionados con la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de programas de capacitación.

El Estado, como lo conocemos actualmente, surge de una serie de mecanismos políticos, económicos, sociales y culturales, que le permiten evolucionar a través del tiempo. Hasta antes del Enciclopedismo Francés -antecedente remoto de la Revolución industrial-, el Estado como tal, generó una serie de redes y mallas de comunicación que definieron la estructura para aglutinar sus elementos: tierra, nación y gobierno.

En todos los casos, desde el Estado Sumerio, el Estado Babilonio, -- o el Egipcio, la existencia de la estructura requería invariablemente de un soporte de recursos materiales, humanos, tecnológicos y de carácter financiero. No se puede concebir al Estado sin la presencia interactuante de sus elementos -territorio, nación, gobierno-, -- como tampoco se puede entender la fisonomía del aparato estatal, si se le desprende el cuerpo de poder. Como apunta Aguilar Villanueva, la vertebración de recursos en torno del bien llamado común, y la -- conjunción de esfuerzos en el afán de soberanía, definen básicamente en un territorio dado, con un asentamiento humano determinado y con una estructura de poder definida, lo que se conoce actualmente como Estado (1). En la relación de esos elementos, se da el poder, y en la correlación de poder y de sociedad, se da la estructura de gobierno, en la cual siempre se inscribe el elemento humano (2) relacionado con los fines y propósitos que persigue el Estado como tal.

-
- (1) Véase: AGUILAR VILLANUEVA F. LUIS. Concepción del Estado Moderno. Instituto Nacional de Administración Pública., México. 1981., pág. 17
- (2) Consultese: FLORES DE GORTARI. Motivación. edición facsimilar del FORELA, del Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. México, mayo de 1977, pág. 32

La distinción entre el ámbito de lo público y de lo privado, señala el mismo Aguilar Villanueva, es una distinción contemporánea, en el contexto capitalista, organizado en función de Estado (ordenamiento-jurídico universal de libertades, y sometimiento universalizado a inicios de colectividad). Lo público se identifica con lo social en su conjunto y se vincula la relación de lo social con lo gubernamental (3). En ese sentido, existe entre los especialistas en administración pública un consenso acerca de que en toda actividad pública se debe dar una función de servicio público, a cargo de quienes integran el cuadro de la burocracia. (4)

Por otra parte, conviene diferenciar los tres niveles de división - en que se da la relación laboral:

- o Sector Público
- o Sector Privado
- o Sector Social

En el primer nivel -sector público- se fundamenta la división en 3- poderes, y se presenta siempre en tres instancias:

- o Federal
- o Estatal
- o Municipal

Los 3 primeros campos y las 3 instancias, requieren la aplicación de técnicas para administrar y desarrollar personal.

El sector privado, atendiendo a la naturaleza de sus actividades,

(3) AGUILAR VILLANUEVA LUIS F., op. cit. pág. 37

(4) AGUILAR VILLANUEVA LUIS F., op. cit. pág. 45

se ubica en tres vertientes: sector primario, secundario y terciario. El primero se identifica con las actividades agropecuarias y forestales; el campo del segundo implica la incorporación de valor agregado a los productos del sector primario y el terciario se refiere a la -- prestación de servicios.

El sector social es el conjunto de instituciones que tienen como finalidad la prestación de servicios que requiere la colectividad y es tá relacionado con los programas de desarrollo para la distribución de la riqueza, la ordenación del territorio, de los asentamientos hu manos, y en general de todos aquellos aspectos que mantienen conexión con el equilibrio del desarrollo regional.

En resumen, es válido que en el enfoque de la administración, las or ganizaciones sociales ya sean del sector privado, o del público o -- del social-, solo pueden funcionar, desarrollarse y cumplir con sus objetivos, en la medida que se establezca la coordinación de esfuer zos para administrar los recursos:

- o Financieros
- o Materiales
- o Tecnológicos
- o Humanos

La convergencia de dichos recursos, y su orientación hacia el logro de los objetivos para los cuales fueron creados los organismos sociales,- es lo que condiciona la obtención de resultados. En dicha obtención de resultados, la actividad de capacitación resulta fundamental.

Es fundamental destacar que en todas las etapas por las que ha ido pasando el Estado Moderno, el proceso administrativo ha ido dimensionando su forma de ser y ha determinado sus propias características. Así en los Estados de la antigüedad, señala Omar Guerrero, el grupo integrante de las burocracias primitivas, actuaba con elementos de administración empíricos. En ese período, como es el caso de las civilizaciones Asiria, Babilonia, Sumeria, Alto y Bajo Egipto, Hebreas, etc., los cuadros burocráticos eran referidos a las necesidades básicas de un elemento integrador, más que de un Estado, pues como se puede recordar, el Estado como tal, se configura hasta un poco antes de la Revolución Francesa. (5)

Una vez que se definieron las estructuras del Estado Moderno y que se recibió el impacto de la serie de elementos constitutivos de la corriente conocida como Enciclopedismo Francés, el aparato estatal empezó a perfeccionar sus mecanismos de relación con la burocracia, a efecto de cumplir con los fines que le fueron dados como Estado. El personal como lo conocemos ahora, no tenía principios de administración científica. Era la época de la administración empírica. Tanto en la burocracia, como en los demás órganos integrados en los sectores de la economía, los esfuerzos para llegar a la coordinación de elementos, se daban atendiendo a las fuerzas libres de las relaciones.

(5) Omar Guerrero diferencia diversos tipos de administraciones, y las refiere a situaciones específicas que caracterizaban los modos y medios de producción. Precisa que no hay consenso sobre la fecha exacta de la que data el Estado Moderno, pues es un proceso continuo, a través del cual, el Estado perfecciona sus estructuras y dimensiona sus objetivos. Ver al respecto: GUERRERO, OMAR. La Administración Pública en México. ed. INAP., México, 1978. p. 45

En las primeras décadas del siglo, la mayoría de los Estados, habían definido su estructura, tenían propósitos nacionales, y la inmensa mayoría de las burocracias, respondían a patrones muy definidos de conducta. En el mundo, apenas se había configurado la generalización de los beneficios de la revolución industrial. En el conjunto de Estados, dicha Revolución apenas alcanzaba a impactar las estructuras, pues conviene recordar que a diferencia de la estructuras productivas las del Estado, se encuentran referidas a la prestación de servicios y la supervisión de obras de infraestructura, al menos en los primeros años de la década 1900-1910. (6)

En ese horizonte de desarrollo, el Estado se ve precisado a definir los primeros programas de carácter nacional. Se orienta su actividad en función del viejo principio del liberalismo, que se enunciaba con la expresión: dejar hacer, dejar pasar. En ese contexto, el personal al servicio del Estado, actúa en función de las necesidades del momento. No hay tecnología para perfeccionar su trabajo. Este se va mejorando en función de las necesidades que crecían y de las presiones de la población.

La burocracia estaba regida por disposiciones muy concretas, las más, relacionadas con reglamentos y normas con una tendencia de señalar exclusivamente las obligaciones, más que cualquier procedimiento (7). No se planteaba como ya lo hacía el sector privado, un esquema ni Taylo-

(6) Consúltese: HERRERA GONZALEZ, EDUARDO. Administración y Desarrollo del Estado Moderno. Santiago de Chile. 1972., Ediciones Cultura y Administración. pág. 48

(7) HERRERA GONZALEZ E., op. cit. pág. 49

riano ni Fayoliano, esquemas éstos, que pueden ser considerados como el origen científico de la administración, como ya lo apuntamos anteriormente.

Una vez que hemos explicado de manera general el panorama que define la perspectiva administrativa a grandes rasgos, por lo que hace al Estado Moderno, conviene precisar cual es el entorno de la capacitación en el Sector Público.

Entendemos con la expresión entorno de la capacitación en el Sector Público, las modalidades que definen la relación entre el Estado y aquellas personas que tienen con él o una relación laboral o una obligación de desempeño de servicios, y que se desarrollan de acuerdo con un esquema de inducción de las conductas o de los hábitos con el fin de obtener resultados óptimos.

Así como se señaló al principio, lo interesante para el administrador profesional, es poder señalar cuales son los aspectos que constituyen el entorno de la capacitación.

En atención a lo expuesto, empezaremos señalando que para nosotros, el enclave, es el conjunto de elementos que integran en su marco general, la estructura y las modalidades de organización del Gobierno - entendiendo éste como el aparato público relacionado con el ejercicio del poder. Y que para objeto de este estudio, hemos llegado al acuerdo de señalar el entorno como al conjunto de factores que permiten la

organización y desarrollo de personal, mediante la estrategia de la composición de un sistema, en el cual, el subsistema de capacitación puede ser determinante.

El entorno de la capacitación en el sector público, solo se puede entender con profundidad, si se le refiere a la evolución del enclave de la capacitación. Aquí, como se puede advertir, dadas las características del enfoque sistémico, convertimos ahora a la capacitación como un todo, y a los factores componentes como sus partes, se convierten en un nuevo entorno. En otras palabras, si antes consideramos que el todo, o sea el enclave era el sector público y su entorno era la capacitación; ahora damos una dimensión de análisis más precisa para nuestra investigación.

Por todo lo anterior, señalamos que los componentes del subsistema de capacitación son:

- o En función del sistema de administración y desarrollo de personal:
 - a) Planeación de la fuerza de trabajo.
 - b) Reclutamiento.
 - c) Selección.
 - d) Contratación.
 - e) Inducción.
 - f) Pago de salarios y remuneraciones.
 - g) Motivación.

- h) Información y registro.
 - i) Sistemas de negociación colectiva.
 - j) Realimentación.
- o En atención a la estructura del origen de los recursos, los componentes son:
- a) Fuentes de financiamiento internas.
 - b) Fuentes de financiamiento externas.
- o En relación a la integración de los recursos, estos son:
- a) Materiales.
 - b) Financieros (internos o externos).
 - c) Tecnológicos.
 - d) Humanos.
- o Por las instancias, los elementos generadores son:
- a) Nivel Federal.
 - b) Nivel Estatal.
 - c) Nivel Municipal.
- o Por la estructura del poder del Estado, la división es:

- a) Sector Central y Paraestatal del Ejecutivo.
- b) Sector federal y local del Legislativo.
- c) Sector local y federal del Judicial.

Como se puede advertir la serie de elementos que pueden ser considerados para el análisis del entorno de la capacitación en el sector público, deben ser objeto de una correcta clasificación debidamente ponderada con el objeto de ubicar en su justa dimensión los elementos integrantes de nuestro tópico objeto de estudio, análisis, investigación y documentación.

Se pretende al final del seminario llegar al ámbito de las proposiciones. Estas abarcan la sugerencia de instrumentación de modelos considerando que nos hemos orientado hacia el sector público, y dentro de éste al ejecutivo ubicado en el nivel central de gobierno. Los trabajos de investigación de campo, los hemos dirigido a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. En consecuencia, no abordaremos ni los organismos descentralizados, ni los fideicomisos, salvo en los enfoques sectoriales que se derivan de la nueva legislación vigente a partir de 1977, que se funda en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que derogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Es importante señalar sin embargo, que los modelos, previa adecuación y tratamiento específico, podrían y deberían ser objeto de aplicación en otros niveles del sector público.

1.2. EVOLUCION DEL ENCLAVE DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO.

La capacitación en el sector público mexicano, ha sido objeto de un sinnúmero de estudios, especialmente los que ha realizado el órgano especializado del Ejecutivo Federal, denominado Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. El análisis se puede referir hasta la capacitación o mecanismos análogos vigentes entre las estructuras de poder existentes hasta antes de la conquista por los españoles en 1521.

Existen pruebas fehacientes de que entre los Aztecas, existían mecanismos de capacitación destinados a mejorar el servicio de quienes estaban bajo las órdenes del Emperador. El Calmecac y las escuelas de la época, tenían entre sus propósitos, preparar a los aztecas para el servicio de las armas y para el servicio sacerdotal, en general, de lo que ahora podríamos llamar Estado. También hay evidencias entre los Purépechas, los Olmecas, los Toltecas y los Mayas que confirman la vieja preocupación del hombre para transmitir a las nuevas generaciones, conocimientos, habilidades o aptitudes.

En ese período, se puede señalar en opinión de Gómez Urquiza, que las tareas orientadas a proporcionar información para el desarrollo de conductas de trabajo, aunque escasa, existían y eran operantes (8). Y por otra parte, en opinión del mismo autor, existían condiciones muy propicias para señalar mecanismos de adiestramiento sobre todo en las

(8) Véase: GÓMEZ URQUIZA, MANUEL. La Burocracia en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Investigaciones en Administración Pública -CIAP-, UNAM. México, 1971, págs. 22 a 42

artes de la guerra, habían ocupado la atención de los dirigentes y de quienes ejercían el nivel de mando superior en el México prehispánico.

En el período que abarca de la conquista por los españoles llevada a cabo en 1521, y hasta el período de la guerra de independencia y la consumación de ésta en 1821, los individuos que servían primero a la Capitanía, luego a las dos Audiencias y por último al Virreinato, fueron sometidos a un proceso de inducción a las labores que -- desarrollaban. El proceso se realizaba a través de tres instrumentos básicos: las ordenanzas, las compilaciones y los reglamentos(9).

Durante esos trescientos años, quienes prestaban servicios en la estructura de la Corona a través del Virreinato cubrían sus funciones y llevaban a cabo sus actividades, a través de una especie de -- capacitación oral que se transmitía de quien ordenaba hacia quien obedecía. Las funciones estaban localizadas en los instrumentos básicos con anterioridad mencionados. En dicho período es interesante destacar un modelo de adiestramiento que llevó a cabo Don Vasco de Quiroga en lo que actualmente es el Estado de Michoacán.

Dicho modelo abarcaba: detección de quienes podían realizar trabajo artesanal, agrícola, pecuario. En los Hospitales-Pueblo, se llevaba-

(9) GOMEZ URQUIZA, MANUEL, op. cit. pág. 47

cuidadoso registro de las labores realizadas, se premiaba la diligencia y se castigaba la morosidad para el trabajo. El grupo juzgaba la calidad de lo realizado, mediante una integración de autoridad compartida.

El modelo de referencia, evidentemente estaba inspirado en la obra -- conocida con el nombre de Utopía escrita por Tomás Moro. Fue tal el éxito del sistema, que tanto el Virrey Mendoza, como el Arzobispo Zumárraga, intervinieron en varias ocasiones para sancionar resultados, reglamentar las relaciones e intensificar los cuidados que sobre los naturales se ejercía (10).

En los 300 años citados, el servicio público en la Nueva España ameritó en repetidas ocasiones la intervención de la Corona. En la administración de la Primera Audiencia, se estableció la necesidad de fincar juicio de residencia a quienes la integraron, por el mal desempeño de las actividades que les fueron encomendadas y por el abuso de poder.

Fueron 23 los virreyes que fueron sometidos a juicio de residencia. En todos los casos, se establecieron responsabilidades para quienes ejercían cargos públicos debido a negligencia, mal uso de fondos, evasión de responsabilidades, abuso de autoridad y abuso de confianza. Ello, como señala el mismo Gómez Urquiza, ponfa de relieve que-

(10) GOMEZ URQUIZA, MANUEL, *ibidem*, pág. 87

las actividades se realizaban con un pésimo esquema de instrucción que pudiera garantizar propiedad, prontitud y expeditación de trámites. Es ahí donde tenemos antecedentes de cómo nuestro sistema público, tiene vicios y defectos, pues la cultura administrativa que prevaleció durante tres siglos no podía transformarse de repente y con prontitud.

En el año de 1821, ya se hablaba de reformar y mejorar la administración, pues como apunta Carrillo Castro, en las ordenanzas e instrumentación jurídica que da vida al Imperio de Iturbide, la preocupación para superar las lacras existentes en la colonia, era ya evidente. El mismo A. Carrillo señala ese año, como el primer antecedente, o antecedente remoto de los trabajos de mejoramiento administrativo en los que se ha comprometido la serie de gobiernos de México (11).

En la época que va de la Consumación de Independencia a la Guerra de Reforma, el aparato público mexicano es sometido a las presiones que se derivaban de sucesivas luchas armadas, por el ir y venir de sistemas centralistas y federalistas. No se puede expresar un sentido de intencionalidad para capacitar, considerando el término en la acepción que le hemos dado en el inciso 1.1. -inducción de conductas para asegurar respuestas intencionalmente deseadas-; como tampoco se puede expresar la posibilidad de un Estado Moderno Mexicano, no obstante los propósitos realizados en la Constitución de Apatzingán en 1814, o en la Constitución de 1824.

(11) Véase: CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. México 1974, pág. 8

En la época de la Guerra de Reforma, en 1857, se hicieron intentos importantes por parte de Melchor Ocampo, para institucionalizar entre los servidores de la República, -decía él-, un esfuerzo permanente para conocer los elementos de mejoramiento de los trabajos públicos, con la finalidad de servir más y mejor.

La guerra contra los Franceses y las luchas intestinas en el país, impidieron que los propósitos de mejorar el aparato público fuesen puestos en marcha.

En lo que hace al período de 1857 hasta 1910, sobre todo durante la serie de reelecciones del presidente Porfirio Díaz, el aparato público fue objeto en principio de una gran estabilidad. El centralismo que le caracterizó, permitió la estabilidad de los funcionarios públicos en sus puestos, y sobre todo, hacia 1880, cuando se recibió la influencia de Francia, el aparato administrativo del Estado Mexicano, comenzó una labor constante de adecuación de sistemas administrativos de carácter institucional.

Bajo el lema de menos política y más administración, Porfirio Díaz, obligó a quienes trabajaban para el Estado, a asumir un conjunto de instrumentos que postulados por los "científicos" (12), eran marco obligatorio de referencia y observancia obligatoria. El ejercicio de los Ministros que ocuparon la cartera de Hacienda, está referido

(12) El término "científicos" fue aplicado a los funcionarios públicos que habían adoptado la escuela de Augusto Comte, sociólogo francés que tenía el propósito de hacer de la ciencia el único marco de actuación política, social y económica.

a la adopción de los principios franceses para administrar la organización pública del aparato estatal.

Sucedió al porfirismo un período de intensa lucha armada. De 1910 y hasta 1925, se suceden distintas administraciones. No hay estabilidad en el aparato público del Estado. En 1925, con Calles en la Presidencia de la República, se inicia lo que conocemos con el México de las Instituciones, pues este titular del ejecutivo federal, fundó organizaciones como el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Nacional de Caminos, etc. que son el antecedente del México moderno. De ese año y hasta 1950, para abarcar convencionalmente - el período de la consolidación institucional, por primera vez se hicieron esfuerzos de mejoramiento de los mecanismos de perfeccionamiento de los servidores públicos.

En esos veinticinco años, el país comenzó a industrializarse, construyó el andamiaje de su infraestructura para el desarrollo económico, generó las bases de carácter jurídico para institucionalizar el servicio al Estado y dejó sentadas las bases para un desarrollo económico - más intensivo y acelerado. En ese período, los trabajadores al servicio del Estado, solo en un segmento muy pequeño, son objeto de mecanismos de capacitación.

Los siguientes veinticinco años, corresponden a un Estado que asume diversos instrumentos de modernización administrativa. En 1966 se crea la

Comisión de Administración Pública, que tenía como finalidad establecer el marco instrumental, normativo y operativo para institucionalizar tareas de racionalidad y mejoramiento administrativo, sustentar modelos de desarrollo de personal y evitar en lo general, aspectos -- de duplicación de funciones, irracionalidad en las estructuras administrativas y desperdicio de recursos.

De entonces a la fecha, la capacitación es uno de los tópicos de la administración pública que ha preocupado al Gobierno Federal. Se considera que sin un proceso que induzca las conductas y habilidades, -- las capacidades y aptitudes de los trabajadores al servicio del Estado, la administración pública seguirá siendo lenta, onerosa, dificultosa e ineficaz.

Hacia finales de la década 1960-1970, se formuló un diagnóstico para detectar cuales eran las prioridades en materia de administración -- pública y determinar que estrategias convenía adoptar para asegurar un servicio público de la administración idóneo a las necesidades -- crecientes de la población, la cual se esperaba sería duplicada en -- las dos siguientes décadas.

En dicho diagnóstico, el renglón de capacitación alcanzó un peso específico de singular importancia y a él nos referimos posteriormente, pues cuando llevamos a cabo el acopio de información, en la mayor parte de los lugares visitados, se nos dio como marco de referencia ese documento.

1.3. REFORMA ADMINISTRATIVA Y CAPACITACION.

En el transcurso de la investigación documental y de campo, pudimos observar que la inmensa mayoría de textos, documentos, libros, folletos de divulgación y en general material de apoyo, existe una enorme repetición de conceptos y un gran volumen de citas que aluden al proceso de reforma administrativa, pero que en el fondo, tienen el mismo contenido.

El grupo se dividió el trabajo de consulta en las bibliotecas de las facultades y escuelas que imparten la carrera de licenciatura en administración y que también imparten estudios de post-grado. Los hallazgos que logramos efectuar son los siguientes:

- a) Se localizaron 27 títulos de libros formales sobre el tema de Administración Pública, de los cuales 25 aluden a la necesidad de llevar a cabo en los Gobiernos de Países en vías de desarrollo programas de reorganización o de reforma administrativa.
- b) Fueron detectados 18 libros que abordan el problema de la Reforma Administrativa en México, con ese título o análogos.
- c) Se ubicaron 140 documentos básicos que contienen los principales elementos referidos a:

- o Marco instrumental
- o Marco normativo
- o Marco operativo

Estos documentos alojan principalmente esfuerzos colegiados para - documentos de carácter guizador u orientador de procedimientos. - La mayoría de los documentos fueron editados por la Coordinación - General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la Repúbli - ca.

En virtud de que el conjunto de textos era reiterativo de los mismos elementos de información, nos dimos a la tarea de efectuar un resumen sobre el proceso de reforma administrativa en México, omitiendo los antecedentes históricos, para ubicar el tema reforma administrativa y capacitación.

A continuación presentamos el resumen de los aspectos que consideramos de presencia común en casi toda la bibliografía.

El proceso de Reforma Administrativa, se inscribe en el necesario desarrollo de seis etapas básicas (13) a saber:

- o Decisión y apoyo político

(13) Véase: ALEJANDRO CARRILLO CASTRO: a) La Reforma Administrativa en México. op. cit. págs. 8-22; b) La Reforma Administrativa 1976-1979. Ed. Porrúa, S.A. México 1979, introducción c) La Reforma Administrativa ante la Opinión Pública, Editorial Porrúa, México, 1982, págs. 7 a 33. Consultese JIMENEZ CASTRO, WILBURG. La Reforma Administrativa. ESAPAC, Costa Rica, 1966 págs. 17-35. Véase también PICHARDO PAGAZA, IGNACIO, La Reforma Administrativa. IAPM., México, 1977, págs. 16 a 23

- o Conceptualización técnico-política
- o Realización del Diagnóstico
- o Estrategia de la Reforma Administrativa
- o La institucionalización y ejecución de la Reforma Administrativa
- o Evaluación del proceso de Reforma Administrativa

El diseño teórico de lo que debe de ser la reforma administrativa, de be planearse, señalan los autores citados en la nota 13, de acuerdo - con las características particulares del país, en el momento histórico que vive, vinculada a su idiosincracia y elaborando modelos que las sa tisfagan, es decir, sin copiar modelos de otros entornos. El proceso - que proponen los investigadores de referencia, coinciden en que la de- cisión y apoyo político, pueden ser originados en función de las si- guientes variables:

- o Convicción propia o por compromiso con los líderes políticos prin- cipales.
- o Por órganos supremos del Gobierno; especialmente en el ámbito del - Jefe del Estado y de su Gabinete.
- o Por su criterio partidista mayoritario en el ejercicio del poder.
- o Por iniciativa del Poder Legislativo y aceptación del Poder Eje- cutivo.
- o Por presiones de grupos importantes de poder para formar la opi- nión pública.
- o Por presiones burocráticas.
- o Por recomendaciones de carácter técnico originados en grupos de especialistas y profesionales de la administración.

El proceso de capacitación por extensión, abarca los mismos niveles, no por ser parte del proceso de reforma administrativa, sino porque todo programa de capacitación, debe tener, en opinión de los autores consultados:

- o Planteamiento de planes y programas al máximo nivel de autoridad en el sector público a fin de asegurar el apoyo y la decisión política para instrumentar las acciones de capacitación. Si no se da ese contexto de apoyo, cualquier programa será un fracaso pues desde situaciones tan elementales, como puede ser la seguridad en la participación de los eventos de capacitación, si se carece del apoyo correspondiente, los cursos, seminarios y en general los eventos que se organicen, no tendrán ni recursos presupuestales, ni participación idónea de quienes concurren a los cursos.

- o El quehacer de capacitación debe estar referido a una serie de principios filosóficos sobre educación en el trabajo y estará relacionada con procedimientos didáctico-pedagógicos, los cuales solo se definen en función de una conceptualización técnico-política. Un par de ejemplos son representativos de lo que se quiere demostrar. Si se pretende usar técnicas de capacitación con elementos del TKJ, habrá seguramente resistencia en ciertas Secretarías. Lo mismo acontecerá si se desea instrumentar desarrollo organizacional en apoyo a técnicas de capacitación que se estimen novedosas en exceso.

- o Todo proceso de capacitación debe ser iniciado mediante la realización de un diagnóstico, a través del cual se detectan las necesidades en la materia. Para ello se determinan dos vertientes de investigación: el horizontal, que consiste en explorar las necesidades comunes en las distintas áreas que integran la dependencia. Por ejemplo, capacitación secretarial referida a las subsecretarías, a la oficialía mayor, a las direcciones generales integrando un paquete global de servicios de perfeccionamiento secretarial. El esfuerzo es unitario y global.

En sentido distinto, el horizonte vertical, atiende a las necesidades particulares de cada área de la dependencia en especial. Así, por ejemplo en el campo de oficialía mayor, se detectan las necesidades para capacitar: analistas, administradores de personal, técnicos presupuestistas, almacenistas, etc. De esa manera se incorpora un proceso de capacitación especializada acorde a los requerimientos por área en particular.

- o Los programas de capacitación deben responder a una serie de mecanismos estratégicos a efecto de asegurar la participación de usuarios de cursos, de expositores y de productores de material didáctico. La estrategia abarca mecanismos de motivación para superar omisiones en el proceso de desarrollo de personal estableciendo estrategias para vincular la capacitación con el sistema de personal (sueldos, motivación, escalafón y otros subsistemas), a fin de hacer eventos que satisfagan requerimientos.

En el transcurso de la investigación bibliográfica nos dimos cuenta de que si bien es cierto de que existe un numeroso caudal de información, también lo es, que en el ámbito de las precisiones y en el campo de la determinación de instrumentos específicos, salvo contados instructivos, se carece de un marco instrumental que garantice la institucionalización de la capacitación.

En un sentido inverso al enunciado, en que señalabamos que la capacitación, con independencia de que forme o no parte del proceso de reforma administrativa, debe de tener su propia tecnología y responder a su propio contexto instrumental, por lo que en este inciso (1.3) estamos obligados a definir los elementos que configuran el panorama general de la reforma administrativa en México.

El grupo tuvo acceso al primer documento que se formuló en la materia y que como reproducción fotostática fue distribuido entre los integrantes de la Comisión de Administración Pública y los funcionarios de nivel superior que por diversas razones de carácter funcional u operativo debían participar en el proceso citado.

El documento es elocuente en relación a las deficiencias de la burocracia. Precisa con una gran lucidez, una serie de factores obstructores que ponían de relieve desaciertos y errores en la administración pública.

En el Diagnóstico sobre la Administración Pública Federal, realizado por la extinta Comisión de Administración Pública, adscrita a la entonces Secretaría de la Presidencia, se evidenciaron entre otras, las siguientes conclusiones (14):

1. El Estado Mexicano debe esforzarse en diversas tareas de reforma administrativa, con la finalidad de superar deficiencias que se vienen arrastrando por estructuras no idóneas vgr: personal desvinculado de los propósitos del servicio público que prestan su colaboración al Estado Mexicano en el contexto de una relación laboral.

Es urgente promover la creación de mecanismos e instrumentos para institucionalizar el proceso de Reforma Administrativa, a través de la cual se logren los siguientes propósitos:

- o Asegurar un proceso de racionalidad administrativa, que evite la duplicación de funciones, mejore el aparato público y promueva la eficiencia en todos los niveles de la administración pública federal.
- o Promover una nueva orientación del servicio público, haciendo operante el servicio civil de carrera
- o Adecuar a las dependencias y entidades un proceso de mejoramiento administrativo para que se logre el desempeño

(14) De las Conclusiones generales del Diagnóstico, solo seleccionamos aquellas que eran de interés para el desarrollo de nuestra investigación.

de actividades en un contexto de congruencia y racionalidad.

3. La Comisión de Administración Pública sugiere que se establezca un aparato instrumental que supere en la coyuntura actual, las desviaciones programáticas de los gobiernos de la revolución, promoviendo nuevas actitudes y aptitudes de la burocracia en sus tres instancias: federal, estatal y municipal.
4. Se recomienda en particular, trazar las estrategias para -- promover la descentralización y la desconcentración de la vida económica y política, estableciendo las instancias de decisión que faciliten la organización, coordinación e instrumentación de un Proyecto Nacional acorde con un Modelo de Desarrollo que distribuya y redistribuya el ingreso, mejore el nivel de vida de los mexicanos y asegure institucionalmente el proceso de cambio.

Entre las conclusiones del diagnóstico mencionado, se puede entender lo que en esa época era ya una verdadera prioridad nacional. Los esquemas de operación del servicio público, estaban degradados por el paso del tiempo. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no atendía las necesidades actuales. La burocracia estaba creciendo de manera alarmante y con dicho crecimiento, el gasto -- corriente incidía en un creciente endeudamiento externo.

En las conclusiones del estudio, en especial del diagnóstico, se destacó de manera importante una serie de datos referentes a la necesidad de preparar de mejor manera a los trabajadores al servicio del Estado, pues en el texto se señalaba: "personal cada vez más es pecializado, pero que concurre a la misma actividad o función dentro de su dependencia; y a la vez, dependencias y entidades que con independencia de sus instancias, concurren a los mismos programas, en -- los mismos sitios, sin que exista coordinación central..; técnicos -- que no tienen una clara visión de los factores que se inscriben en -- el sector público, pero que mantienen una relación laboral con el -- Estado Mexicano..; elementos que no pueden ser tomados como verdaderos servidores públicos pues anteponen su marco personal al institucional, y no ejercitan en el mejor de los casos, su potencialidad -- profesional..." (15)

A mayor abundamiento el diagnóstico se refería a los problemas derivados de la falta de mecanismos de y para la capacitación: "no es posible seguir en la dimensión del empirismo, la improvisación y la -- falta de correspondencia entre puesto, titular del puesto, capacitación y escalafón.., es cada vez más grave la deficiencia de técnicos calificados.., se agudiza el cuadro de recursos humanos deficientes en sus antecedentes curriculares y sin acceso a la capacitación y desarrollo..." (16)

(15) Véase: Diagnósticos para instrumentar una Reforma Administrativa Integral, producido por la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia. México, 1968, pág. 39, 41, 43.

(16) Id. supra. pág. 44

En el cambio de la administración 1964-1970, o sea al inicio del mandato del Presidente Echeverría, durante la gira de trabajo para contender en las elecciones presidenciales, o si se quiere mayor precisión, durante la campaña electoral, se comprometieron técnicos, profesionales y expertos de la administración, a impulsar con intensidad un marco instrumental de Reforma Administrativa.

La Comisión de Administración Pública -CAP- fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos, también adscrita a la -Secretaría de la Presidencia. Esta Dirección General, promovió estudios, formuló proyectos y planteó programas para mejorar la administración pública en su conjunto y la organización de las dependencias y entidades. Durante el período 1970-1976, se generó un marco de innovación que se puede resumir como sigue:

- o Establecimiento de ordenamientos jurídicos que harían obligatorio un programa de reforma administrativa en cada una de las dependencias y entidades del sector público central.

- o Obligatoriedad para crear mecanismos e instrumentos de reforma administrativa, que serían operados por tres órganos básicos:
 - Comisiones Internas de Administración -CIDAS-
 - Unidades de Organización y Métodos -UOMS-
 - Unidades Centrales de Programación -UCPS-

- o Primeros intentos para establecer el Presupuesto por --- Programas.
- o Esquemmatización de un mecanismo de planeación central.
- o Reglamentación de las instancias de Reforma Administrativa, mediante la aprobación del Congreso, de una serie de ordenamientos legales.

Al inicio de la Administración 1977-1982, con base en los resultados del proceso de Reforma Administrativa que se lograron en el sexenio anterior, se dió una reestructuración sin precedentes en el aparato estatal. El Gobierno Federal adoptó la Reforma Administrativa como instrumento de gestión. Se empenó en dos Reformas adicionales, la Política y la Económica. Por lo que hace a la primera, el Presidente-- de la República, señaló objetivos básicos de gestión en materia de - dicha Reforma. Asumió la postura ideológica de que dicha acción ha - bría de ser: democrática, representativa, participativa y desde lue- go, garantizar la operación instrumental. A tal fin, orientó su pro- grama correspondiente, en función de cinco objetivos: (17)

1. Organizar el Gobierno para organizar al país.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de Gobierno.
3. Mejorar la administración y el desarrollo del Personal Federal.
4. Contribuir al fortalecimiento del Federalismo.
5. Mejorar la administración de Justicia.

(17) Enciclopedia de México. Libro del Año 1977. Artículo: Reforma Administrativa.

Los cinco puntos inicialmente citados por los documentos consultados coinciden en precisar que como enunciado es uno de los esfuerzos mas intensos realizados por el Gobierno de la República a efecto de mejorar el aparato público y corresponder con hechos a una burocracia más eficiente y eficaz, todo lo anterior para servir adecuadamente a la ciudadanía y legitimar las funciones del estado en tanto prestador de servicios.

También hay una omisión importante, los cinco puntos sólo son realizables en la medida que se rompa el círculo vicioso el cual existe porque la administración es deficiente por las carencias del personal y este a su vez tiene carencias porque la administración es defectuosa. Así, un punto fundamental para romper el círculo y provocar el cambio, se da en y por los programas de capacitación.

El equipo consideró que si en la década 1960-1970, se hubiere atendido con mayor intensidad la demanda de capacitación y que si en ese decenio se hubiesen impulsado mecanismos para preparar la investigación y desarrollo de técnicas modernas de administración, el proceso de reforma podría haber tenido otras características y hubiese sido, a la distancia, más profundo y eficiente.

Desvincular la capacitación del proceso de reforma para fines de simple investigación, resulta contraproducente. Hacer reforma sin capacitar a los interesados, es realizar solamente actividades rutinarias - para modificar el nombre de los procedimientos o para documentar cabos sueltos en el aparato público.

1.4. PERSPECTIVAS DEL ADMINISTRADOR PROFESIONAL EN EL PROCESO DE CAPACITACION.

Al término de la investigación documental, el equipo pudo advertir que en los programas de estudio, no habíamos hallado, quizás por inexistentes, un marco concreto de carácter instrumental para actuar en el campo de la capacitación. Pero que los distintos temas de las diferentes materias que se nos impartieron durante la carrera, nos proporcionaron bases e información teórica muy importante para poder entender el proceso de capacitación vinculado a las organizaciones, al concepto de productividad y sobre todo al ámbito de la administración de personal.

En virtud del título de la investigación atendiendo a la naturaleza de las hipótesis, decidimos incorporar un planteamiento adicional: el egresado de la licenciatura en administración puede en principio actuar en el enclave y en el entorno de la capacitación. Este perfil del administrador puede tener en el campo de la capacitación, un ámbito de profesional en desarrollo.

Por esas razones, en el inciso resumimos las principales etapas del Programa de Reforma Administrativa 1977-1982, con el propósito de destacar como el administrador profesional puede actuar en el campo de la capacitación y en el caso específico, en la capacitación para asegurar los instrumentos de la Reforma mencionada.

A continuación presentamos el resumen de lo que constituye a nuestro modo de ver y estudiar como se desarrolló el Programa, el cual tenía pen-

• diente al cierre de nuestro trabajo la V etapa de la Reforma: administración y desarrollo de personal.

Esa etapa, fundamental para el proceso de reforma, debió iniciarse -- en México dos décadas atrás. En la investigación documental pudimos -- advertir entre otras, las siguientes situaciones anómalas:

- o El quehacer de capacitación no responde a un programa de carácter global sino hasta la creación de Comités Técnicos Consultivos en la Coordinación General de Estudios Administrativos de -- la Presidencia de la República.
- o La capacitación al inicio de la Reforma, no estaba relacionada con el escalafón. La gente se capacitaba sin ninguna expectativa en relación al ascenso o a la movilidad de puesto.
- o Al hacer el cierre de la investigación de carácter documental, -- se advirtió una tendencia general de inconformidad en la medida que las acciones de capacitación no estaban relacionadas con análisis de puestos, reclutamiento, selección, contratación y catálogo de puestos.
- o Se carecía de instrumentos específicos y obligatorios para llevar a cabo el diagnóstico de necesidades de capacitación y formular -- originalmente el conjunto de planes y programas de las materias -- objeto de proyectos de capacitación.

Veamos ahora el resumen de las cinco etapas de Reforma citadas. Es importante destacar que como el tema de nuestra investigación no es el de Reforma Administrativa sino el de capacitación bajo los -- enfoques definidos en la parte inicial del reporte que produjo el -- equipo de trabajo, solamente nos limitamos a dar un panorama gene-- ral del proceso de reforma administrativa, para vincularlo al proce-- so de capacitación. Como se puede advertir, en el tercer objetivo -- señalado, es evidente el propósito gubernamental de destacar para -- capacitar a los trabajadores al servicio del Estado.

La Reforma Administrativa se fue instrumentando de acuerdo con una -- matriz de insumo-producto. Esta tenía como propósito asegurar insti-- tucionalmente cinco etapas básicas, a saber:

1. Reorganización institucional, iniciada en 1977 con el propósito de lograr una promoción legislativa tendiente a la implantación y vigencia de una nueva ley, que sustituyera la ya obsoleta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Por ello, en Diciembre de 1976, con vigencia a partir de enero de 1977, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se hizo lo -- mismo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.-- Se transformó la orientación de la Ley de Deuda Pública y se -- iniciaron los trabajos para legislar en materia de capacitación.

En esta etapa se fusionaron dependencias y entidades; se formu-- ló un padrón en términos de congruencia a efecto de liquidar --

organismos que duplicaban acciones y se dieron los lineamientos para producir la desconcentración territorial de las oficinas - públicas.

2. Reorganización sectorial, emprendida en julio de 1977 de manera que se pudieran asegurar elementos de coordinación del sector paraestatal; se estableciesen soportes operativos, normativos e instrumentales para llevar a cabo la actividad económica y social a través del enfoque sectorial.

Se definieron los sectores administrativos y se crearon los -- instrumentos básicos de operación, para llevar a cabo las funciones de: programación, coordinación, evaluación, administración de recursos humanos y financieros, en esta materia. Se liquidaron alrededor de 450 empresas paraestatales, fideicomisos y organismos desconcentrados.

3. Cruces intersectoriales, es el nombre convencionalmente dado - a la tercera etapa, fue iniciada en diciembre de 1977. Esta importante fase de la Reforma Administrativa se orientó a la definición de las modalidades en que se conectarían las entidades dentro de un sector, y luego de sector a sector.

Durante esta etapa, se definieron las reglas del juego para -- efectuar el quehacer de evaluación; se estructuró el Sistema - Nacional de Planeación, paralelo al Sistema Nacional de Evaluación y se dieron las pautas de coordinación entre los sectores

y dentro de éstos.

Por otra parte, se crearon las Comisiones Intersectoriales - con la finalidad de que los mecanismos de interacción fueran de carácter permanente, sin duplicación de funciones y sin - esquemas no participativos.

Por último en esta etapa, se pretendió la creación de nuevos instrumentos de concertación de acciones entre la Federación, los Estados y los Municipios.

4. Reforma de Ventanillas, nombre de la cuarta etapa de Reforma Administrativa que tuvo como propósito el promover la participación ciudadana en la operación del aparato estatal, mediante su concurso a la aportación de quejas y sugerencias y a su planteamiento de acciones de innovación pues nadie mejor que - los usuarios de los servicios, sabían donde había errores y -- cuáles eran los aspectos críticos de la operación. Esta etapa fue iniciada en abril de 1978.

En esta etapa se pretendió generar elementos para mejorar la atención al público por parte de sus servidores. Se resumió la operación en dos propósitos: a) atención eficaz, eficiente y honesta; y b) facilitar trámites al usuario.

La fase abarcó los siguientes programas: orientación e información al público; quejas y sugerencias; simplificación de procedimientos; desconcentración administrativa; adecuación de ins--

trumentos jurídicos; capacitación y sensibilización del servidor público; mejoramiento del medio ambiente laboral y difusión de derechos y obligaciones a los usuarios.

5. Administración y Desarrollo de Personal, quinta etapa convencional de reforma administrativa que tuvo como propósito, establecer un sistema escalafonario, para ello se apoyó en todo el sector central: proyecto de análisis de puestos, valuación de éstos y calificación de méritos.

Abarcó también, la promoción de un amplio sistema de relaciones jurídico-laborales para mejorar las prestaciones, pago de remuneraciones y establecer elementos de motivación al personal público.

En el capítulo respectivo, abordaremos con detalle esta etapa de Reforma Administrativa en la cual se inscribe prácticamente nuestro seminario de investigación.

Señalados los antecedentes que a nuestro juicio resultan más relevantes en materia de reforma administrativa, es lógico establecer la forma en que se ha tratado la capacitación en cada una de las etapas de reforma. Para ello, y en atención a que dividimos en dos partes la investigación de este inciso: reforma administrativa y capacitación, presentamos nuestras conclusiones sobre cómo se ha procedido y acerca de cómo se debe proyectar a corto, mediano y largo plazo.

El proceso de reforma administrativa no se puede dar sin el concurso de la capacitación, pues la generación de su marco instrumental, normativo y operativo, tienden siempre a un cambio. Este cambio para que sea puesto en marcha requiere que el personal del sector público:

- a) Sea informado de las modificaciones y capacitado para operar dichas modificaciones procesales.
- b) Sea formado en nuevas actitudes y con diferentes aptitudes para instrumentar las modificaciones procesales.
- c) Sea inducido hacia nuevas conductas laborales, con la finalidad de operar integralmente los procesos institucionalizados de innovación.
- d) Sea adiestrado sobre el nuevo marco operativo que se deriva de los instrumentos que fueron modificados.

Es en ese contexto, donde la capacitación adquiere importancia por los siguientes aspectos: 1) es un proceso para asegurar conductas que se transforman en nuevos elementos de apoyo a los procedimientos innovados; 2) es un instrumento idóneo para promover la reorganización y su desarrollo; 3) facilita el proceso de gestión y de evaluación, dando al funcionario y al mando intermedio los elementos administrativos específicos para mejorar su operatividad.

Por ello, la información sinóptica presentada, nos lleva a profundizar la correlación: administrador profesional-reforma administrativa, para precisar la relación: administrador profesional-capacitación.

CAPITULO SEGUNDO

**TECNICAS PARA LA ELABORACION DE PROGRAMAS DE CAPACI-
TACION IDONEOS A LAS DEPENDENCIAS**

CAPITULO II**TECNICAS PARA LA ELABORACION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION IDONEOS A LAS DEPENDENCIAS**

SUMARIO: 2.1. Investigación de campo para detectar la problemática del diseño de programas de capacitación en el sector público central.- 2.2. Contraste de los Programas de Capacitación entre el Sector Público y el Sector Privado.- 2.3. Elementos de apoyo para el diseño de Programas de Capacitación.- 2.4.- Lineamientos y recomendaciones apoyadas en los esquemas de funcionalización y planeación global de programas de Capacitación.

2.1. INVESTIGACION DE CAMPO PARA DETECTAR LA PROBLEMATICA DEL DISEÑO DE PROGRAMAS DE CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO CENTRAL.

En el capítulo anterior se documentó el resultado de la investigación sobre el entorno de la capacitación en el sector público; se precisaron los principales elementos relacionados con su evolución y se establecieron los vínculos más relevantes que se dan en la relación reforma administrativa-capacitación y se concluyó con las posibilidades operativas del administrador profesional en los programas de capacitación.

Ahora corresponde, de acuerdo con nuestra metodología, precisar cuáles son las técnicas más importantes en la elaboración de los programas de capacitación refiriéndolas al conjunto de posibilidades para que dichos programas resulten idóneos.

Es importante destacar que el problema de la elaboración de programas de capacitación idóneos para las dependencias debe partir de la detección - de necesidades en materia de:

- o Información
- o Formación
- o Adiestramiento
- o Capacitación
- o Desarrollo

Para establecer un conocimiento exacto sobre el particular, el grupo de -- trabajo decidió entrevistar a cincuenta analistas que elaboran programas de capacitación en las Secretarías de Estado, considerando sólo aquellas que -- son dependencias estatales más representativas en función del número de em-- pleados. Así fueron seleccionadas las Secretarías:

1. De Hacienda y Crédito Público.
2. De Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
3. De Educación Pública.
4. De Agricultura y Recursos Hidráulicos.
5. De la Defensa Nacional.

Para aplicar las entrevistas vía encuesta directa, se establecieron las si- guientes políticas:

1. Establecer contacto con mandos medios o si se pudiere, con el titular de la Dirección General o unidad equivalente, responsables, al momento de la encuesta, de llevar a cabo programas de capacitación.
2. Localizar contactos de apoyo, con la finalidad de convencer a los responsables, de que se trata de un ejercicio de investigación académica, y que en consecuencia, los cuestionarios serían llenados de manera anónima y confidencial.
3. Garantizar a los encuestados, que el resultado de la investigación sería planteada en forma global y que de ninguna manera se expondría como información pública o como una especie de diagnóstico sobre la dependencia respectiva. Ello permitiría:
 - o mayor confiabilidad en las respuestas.
 - o credibilidad sobre las afirmaciones o señalamiento de aciertos o desaciertos.
 - o posibilidad de tener una muestra representativa, desvinculada de las presiones originadas en niveles de auditoría o de evaluación, práctica constante en la administración actual.
 - o localización de los aspectos de mayor conflicto en el entorno de la capacitación, en especial la ubicación de necesidades y del marco instrumental.

4. Motivar a los participantes en la encuesta, para lograr establecer al final de ésta, cuales son los aspectos comunes que obstruyen el proceso de capacitación integral.
5. Concertar entrevistas con los analistas, a efecto de dejarles un ejemplar de la encuesta, para que sin presiones llenen los espacios correspondientes. Al efecto se daría un plazo oportuno transcurrido el cual, se pasaría a recoger el documento.
6. Establecer mecanismos de realimentación inmediata, a efecto de tabular los resultados en el menor tiempo posible: con la finalidad de que una vez resuelta dicha tabulación, se pudiera volver de nueva cuenta con los analistas mencionados, a efecto de proseguir otro género de investigaciones.
7. Procurar durante la entrevista de entrega de la encuesta y que al momento de la recepción de ésta, generar un clima de confianza, armonía y simpatía recíproca, garantizando con ello una mayor aproximación y relación humana.

El número de encuestas aplicadas fue de cincuenta, teniendo en cuenta que la pretensión de la investigación era de carácter representativo, incidiendo en quienes tienen una vinculación directa con el quehacer de capacitación. Al término del diseño, la población de trabajadores al servicio del Estado, representada en los encuestados, era como sigue: SHCP: 52 500; SAHOP: 75 000; SEP: 67 500; SARH: 45 000; SDN: 15 000. Las cifras obedecieron a la ubicación de los analistas, y al campo de acción en que podrían orientar actividades.

Así la cifra representada es de 255 000 trabajadores beneficiados con los programas de capacitación que organizan en parte los analistas encuestados. La cifra mencionada representa a 1.2 millones de burócratas alojados en el sector central. Esto es, que alrededor de un treinta por ciento de empleados, servidores públicos, recibían los beneficios de programas, y de éstos el veintidos por ciento, se alojaban en las cinco dependencias que institucionalizaron los primeros mecanismos e instrumentos de reforma administrativa, conforme a los lineamientos de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En el año de 1977 volvieron a sesionar los Comités Técnicos Consultivos, que son los instrumentos colegiados en los cuales participan representantes de cada Secretaría en las áreas de: Recursos Humanos, Proveduría, Informática, Capacitación, Organización y Métodos, y Programación y Presupuestación. Entre enero y noviembre de ese año, se celebraron ocho sesiones del Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación. En diciembre de 1977, el citado Comité se integró al de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, también conocido con la denominación de Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos.

En los primeros once meses de la actual Administración 1977-1982, fueron celebradas dos reuniones plenarios del Comité Técnico Consultivo de Capacitación en las cuales se exploraron dos tópicos básicos: instrumentación de Unidades Centrales de Capacitación y Elaboración de Programas de Capacitación. En las dos plenarios de referencia quedó evidenciado tanto el objetivo de institucionalizar los programas de capacitación, como el de llevar a cabo acciones para formular un diagnóstico global en la materia.

Nuestro grupo estableció contacto con personal del área del Lic. Humberto Ponce Talancón. El equipo ofreció el resultado de la investigación, aportando el resultado que se lograra con la encuesta. Además, se establecieron relaciones con funcionarios de la Coordinación General de Estudios -- Administrativos de la Presidencia de la República, específicamente en su Dirección General de Personal. Testimoniamos la valiosa orientación del mencionado grupo de profesionistas y de nuestro asesor de tesis para llegar a la instrumentación de nuestra metodología.

A continuación se detalla el resultado de la investigación, la cual se -- llevó a cabo con las siguientes acciones metodológicas.

OBJETIVOS

- o Determinar el grado de percepción del quehacer de capacitación global, entre técnicos vinculados con el ejercicio de programas.
- o Conocer si existen relaciones de carácter intra e inter institucional para normar y ejecutar el quehacer de capacitación.
- o Detectar las modalidades con las cuales se realiza la capacitación en el sector público y sus posibilidades y alternativas.

POLITICAS DE OPERACION

Ver los puntos citados en las páginas 64 y 65 de este inciso.

TIPO DE ENCUESTA

Cuestionario con preguntas abiertas, aunque sea difícil su tabulación, a efecto de llegar a una especie de diagnóstico producto de la realidad y -- que refleje el sentir de los técnicos y analistas encuestados.

MUESTRA A INVESTIGAR

Analistas y personal de apoyo que colaboran en las áreas responsables de -- llevar a cabo programas de capacitación. Aplicación directa, con las si- -- guientes proporciones: SHCP: 20; SAHOP: 12; SEP: 8; SARH: 8; SDN: 2. Se insiste en que la investigación se realizó con el fin de conocer los meca- -- nismos y no de cuantificar su operatividad.

ALCANCES

Definición de elementos para comprobar hipótesis.

NIVEL DE REPRESENTATIVIDAD

Se considera representativa en términos cualitativos, pues no se pretende cuantificar los beneficios de los programas entre los usuarios, sino cono- -- cer en el campo de cinco dependencias, cómo, cuándo y de qué manera se con- -- figuran los programas de capacitación y si éstos en realidad correspon- -- den a las necesidades que en la materia existen en cada una de las depen- -- dencias.

CONFIDENCIALIDAD Y GARANTIZACION DE COBERTURA DE INFORMACION.

En el transcurso de la entrevista inicial con los analistas, se les explicó que no se trataba de hacer un diagnóstico de la dependencia sino que, en función de sus experiencias y en relación con sus conocimientos del sector público, pudieran señalar desde el campo específico de su trabajo particular, algunos elementos informativos sobre las técnicas para elaborar programas de capacitación. Consecuentemente, se les advirtió que los datos objeto de información, serían realmente relacionados con todo el sector público y que los comentarios producto del cuestionario, serían tratados con carácter confidencial. Además, que no se llegaría en el seminario de investigación a emitir con propósitos académicos o no, juicio alguno sobre las dependencias encuestadas, ni siquiera a nivel de información. Se les precisó de nueva cuenta, que lo importante para el grupo, era poder llegar a conocer por dentro el esquema operativo de los programas de capacitación y que, como existe en términos generales interrelación con las dependencias entre las unidades que las componen y se disemina información a través del conjunto de Comités Técnico Consultivos que deliberan en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, el nivel de información era global y para nuestro grupo, muy representativa.

Las entrevistas se realizaron en el transcurso de diez días, habiéndose dividido el trabajo entre el número de integrantes del equipo, de manera que todos tuviesemos experiencia sobre el particular.

RESULTADOS DE LA ENCUESTA

PREGUNTA 1

¿Considera usted que se estén llevando a cabo programas de capacitación - para los trabajadores al servicio del Estado, en Secretarías y Departamentos Administrativos?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
1.1. Si	42	84
1.2. No	8	16

PREGUNTA 2

En relación a la pregunta anterior, en el espacio para ello marcado, señale por favor, cuales son las evidencias o las presunciones para contestar afirmativa o negativamente:

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
2.1. Si, pues en los documentos que nos han entregado para integrar programas de capacitación, se establece que ésta es obligatoria para todo el sector central.	4	8
2.2. Si, pues así lo ha señalado el Titular de nuestra dependencia, precisando que es un programa del Gobierno de la República, en el cual todos debemos participar.	8	16
2.3. Si, porque en los documentos de Presidencia, se hace obligatoria la capacitación como parte de la Reforma Administrativa.	2	4
2.4. Si, ya que hemos participado en reuniones plenarios a las cuales asistentes y participantes, representan a la totalidad de dependencias centrales.	11	22
2.5. Si, por los documentos que conocemos de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.	17	34

2.6. No, pues una cosa es que sean obligatorios y otra que se estén llevando a cabo programas de capacitación.	1	2
2.7. No, porque en la inmensa mayoría de los casos, no existen programas, lo que hay son actividades de capacitación, pero-- no pueden ser señalados como programas de capacitación.	4	8
2.8. No, más bien lo que existen son escuelas de desarrollo o academias de capacitación, pero no responden a criterios programáticos como técnicamente se deben estructurar.	1	2
2.9. No contestaron.	2	4
TOTALES	50	100

PREGUNTA 3

¿Cuál es a su juicio el problema de capacitación más grave en el sector público central?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
3.1. Falta de presupuesto para apoyar las actividades de capacitación y desarrollo, con lo cual se frenan los programas cuando los hay.	7	14
3.2. Falta de conciencia entre los empleados para participar en programas de capacitación.	3	6
3.3. Carencia de técnicos que programen bien la capacitación y de instructores que la ejecuten para prestigiar los programas y que estos realmente sirvan.	4	8
3.4. No hay apoyo político superior hacia los programas de capacitación, pues se les considera como instrumentos políticos y marco de lucimiento.	5	10
3.5. Se carece de un mecanismo que estimule a quienes toman cursos, participan en eventos de capacitación.	11	22

3.6. La capacitación no se ha institucionalizado, es decir, no ameritado su posibilidad de resolver problemas. Hay desconfianza en el desarrollo de programas.	4	8
3.7. Se carece de instalaciones.	1	2
3.8. Los jefes consideran que es pérdida de tiempo y siempre obstruyen los programas al impedir que su personal acuda a los cursos, o en general a los eventos de capacitación en horarios de trabajo.	5	10
3.9. La capacitación se imparte en horarios mixtos, es decir, en horas de trabajo y se combina con otras horas que son tiempo libre del trabajador. Este no desea participar por considerar que toda la capacitación debe ser impartida en horario de labores.	8	16
3.10. Falta de tecnología integral, que sirva a los propósitos de motivación, operación y evaluación de las actividades implicadas en la capacitación.	2	4
TOTALES	50	100

PREGUNTA 4

¿Cuál es a su juicio el problema menos grave para llevar a cabo programas de capacitación en todo el sector central? Por favor justifique su respuesta.

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	
4.1. Expositores calificados, pues se pueden obtener pagándolos.	3	6
4.2. Instalaciones, pues se pueden utilizar hoteles, salones, instalaciones gubernamentales ajenas, y otros elementos de apoyo.	7	14
4.3. Promoción de programas para que asistan los participantes, pues como es asistencia obligatoria, es fácil de resolver la situación.	3	6

4.4. Organizar la impartición de cursos, pues si existen programas previamente definidos y se cuenta con el apoyo presupuestal, los aspectos problemáticos se reducen a vigilar y supervisar los detalles de la ejecución de eventos.	2	4
4.5. Convencer a los expositores, cuando existen recursos, pues hay un considerable número de profesionales que dedican parte de su esquema profesional a prestar servicios de capacitación; además, hay un considerable número de despachos que prestan servicios. Así el problema menos grave se refiere a conseguir gente de prestigio para acreditar los programas.	22	44
4.6. Documentar los programas, pues existen un considerable número de documentos de apoyo que pueden ser utilizados como marco de referencia para formular buenos temarios, y material de apoyo aceptable para impartir los cursos y eventos.	7	14
4.7. Llevar el registro de los participantes, y conectarlos a un banco de datos, para que se lleve a cabo el seguimiento de los programas. Así, la situación es de diseño de sistemas, que si son computarizados, facilitando así, las labores.	6	12
TOTALES	50	100

PREGUNTA 5

¿Considera usted que la capacitación es apoyada por los niveles superiores del Gobierno, y en qué términos?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS %	
5.1. Si	43	86
5.2. No	7	14
TOTALES	50	100

DESGLOSE DE OPCIONES DE LA PREGUNTA 5	NUM. RESPUESTAS	%
5.3. El Gobierno Federal impulsó la Reforma Administrativa que abarca la capacitación de todo el personal federal.	5	10
5.4. Si, pues el Presidente de la República ha ordenado específicamente programas para cada dependencia y entidad, haciendo que la Comisión de Recursos Humanos, impulse la capacitación.	4	8
5.5. Si, pues la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República lleva a cabo evaluaciones periódicas en materia de capacitación.	4	8
5.6. Si, por el ámbito de Presidencia, por los Secretarios, pero en la medida que se baja en el nivel jerárquico, la capacitación pasa a ser un programa más que de posible apoyo, lo es de carácter secundario.	19	38
5.7. Si, pues no es preciso declaraciones formales, y toda vez que existen unidades de capacitación en todo el sector, es evidente que si existe un impulso para la capacitación en términos generales.	3	6
5.8. Si, pues la ley marca claramente las obligaciones de la Administración Pública Central, en materia de capacitación, en la misma Constitución, en el artículo 123, apartado B.	8	16
5.9. No, pues no hay correspondencia entre los programas que son obligatorios y los apoyos que se proporcionan para instrumentarlos, y por las carencias que no se resuelven.	2	4
5.10. No, pues es evidente que no hay presupuesto expresamente destinado a los programas de capacitación, más aún, ni siquiera partida presupuestal existe en la mayoría de las dependencias.	3	6
5.11. No, porque una cosa es el deseo de capacitar y otra muy distinta es la operación de la capacitación en términos de efectividad derivada de apoyos reales.	2	4
TOTALES	50	100

PREGUNTA 6

¿Tiene usted la certeza de que cada dependencia del sector central disponga de programas de capacitación globales, institucionales y aplicables para normar planeación, presupuestación, operación general en la dependencia de programas de capacitación?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
6.1. Si tengo la certeza.	1	2
6.2. No tengo ninguna certeza.	49	98
TOTALES	50	100

PREGUNTA 7

¿Cómo entendería usted un programa de capacitación global, institucional y general aplicable para cada dependencia?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
7.1. Un documento sancionado por el Presidente de la República, en el cual se define por cada dependencia y entidades: la filosofía, el programa, los objetivos, el número y contenido de los cursos y los recursos necesarios. Sería a nivel de todo el sector público. Una especie de Plan Global de Desarrollo, o de Plan Nacional de Capacitación Federal.	1	2
7.2. Un Acuerdo Presidencial en que se señalen los puntos generales que debe abarcar todo programa de capacitación a cargo de cada dependencia.	4	8
7.3. El Acuerdo de cada Secretario en que señale la obligatoriedad del Programa, la modalidad como se llevará a cabo la capacitación por áreas, y en función de los contenidos necesarios en cada unidad operativa.	3	6
7.4. Un documento sancionado por la Comisión-Interna de Administración y Programación que señale el qué y cómo de la capacitación en la dependencia, en términos muy generales y facultando a ciertos órganos para que lo instrumenten.	12	24

7.5. Un proyecto nacional, que asigne a cada sector económico sus propias reglas de capacitación, para que cada dependencia y entidad que lo componen, tenga un marco obligatorio, sancionado en el nivel superior, y en consecuencia pueda exigir recursos.	2	4
7.6. Una guía técnica en que se obligue a todas las dependencias a adoptar programas previamente reglamentados y sancionados, se precisen las áreas en que se debe impartir capacitación y se den los elementos que podrían denominarse las reglas del juego.	8	16
7.7. Un programa tradicional que contenga cada insumo, cuanto cuesta, donde se va a llevar a cabo el programa, indicando en términos genéricos el qué, cuándo, cómo y dónde de dicho programa.	11	22
7.8. Una especie de proyecto que sea concertado y negociado entre los subsecretarios y oficial mayor para superar las fricciones que se originan por llevar a cabo los programas de capacitación.	2	4
7.9. Un documento globalizador que incluya: marco jurídico, funciones y actividades, órganos responsables, concurrencia a cada área, división por áreas y que precise elementos para evitar duplicaciones.	7	14
TOTALES	50	100

PREGUNTA 8

¿Que tan necesario consideraría usted, el establecimiento de un programa global, institucional y general por dependencia? Califique de 0 a 10, teniendo en cuenta que 0 es nada importante y 10 es muy importante.

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
8.1. Rango 0,1 y 2	1	2
8.2. Rango 3,4 y 5	3	6
8.3. Rango 6	5	10
8.4. Rango 7	1	2
8.5. Rango 8	17	34

8.6. Rango 9	13	26
8.7. Rango 10	10	20
TOTALES	50	100

PREGUNTA 9

¿Sería operante un programa con esas características, y en qué terminos? Es decir, si el programa es global, institucional, general, sería operante en las dependencias y de que dependería su funcionalidad.

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
9.1. Si sería operante bajo ciertas condiciones de aplicación.	42	84
9.2. No sería operante.	8	16
TOTALES	50	100

PREGUNTA 10

¿En qué nivel debería ser sancionado el programa con las características señaladas?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
10.1. Nivel Presidencia de la República.	2	4
10.2. Nivel Sectorial.	18	36
10.3. Nivel de Secretario de Estado.	27	54
10.4. Nivel Oficialía Mayor.	3	6

PREGUNTA 11

En el caso de ser aprobado dicho programa, ¿qué porcentaje del gasto corriente debería representar?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
11.1. Rango	1	2

11.2. Rango 4 al millar	8	16
11.3. Rango del 1 %	7	14
11.4. Rango del 2 %	16	32
11.5. Rango del 3 %	8	16
11.6. Rango del 4 %	10	20
TOTALES	50	100

PREGUNTA 12

¿Debería haber una unidad central de capacitación en cada dependencia del sector público, a través de la cual se norme, regule, ordene y reglamente el quehacer de capacitación? en caso afirmativo o negativo, según ud. conteste, señale las razones por favor.

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
12.1. Si	23	46
12.2. No	23	46
12.3. No contestaron.	4	8
TOTALES	50	100

DESGLOSE DE LAS OPCIONES DE LA PREGUNTA 12

12.4. Si, pues en este momento el quehacer de capacitación parece ser caótico, una unidad central podría contribuir a resolver el problema de manera importante.	15	30
12.5. Si, pues permitiría configurar y operar programas globales, como los que se mencionan en las preguntas precedentes.	3	6
12.6. Si, siempre y cuando esté ubicada en el nivel jerárquico que permita presionar, normar y regular.	5	10
12.7. No, pues se tendría el problema de concertación, la negociación y sería un cuello de botella. La capacitación se debe llevar a cabo de manera autónoma por las áreas.	13	26

12.8. No, pues sería inoperante, rompería los esquemas existentes y no tendría la autoridad moral entre todos los organizadores que ahora se manejan en forma independiente de las áreas adjetivas.	3	6
12.9. No, pues aunque se llegase a crear la unidad, además de no poder ubicarla sino a nivel de jerarquía superior, tendría que tener un soporte burocrático que elevaría considerablemente el gasto corriente de la dependencia, y no sería conveniente restar recursos a los programas operativos de la capacitación.	3	6
12.1 No, ya que si se crea esta unidad central, duplicarí las funciones de la Comisión Interna de Administración y Programación, que por su naturaleza podría asumir las tareas de la unidad central normativa, mediante la creación de un subcomité como suele establecerse en algunas dependencias.	4	8
o Abstenciones	4	8
TOTALES	50	100

PREGUNTA 13

En el caso que usted haya contestado afirmativamente a la necesidad de instrumentar una unidad central de capacitación en cada dependencia señale -- el lugar en que ésta debería quedar ubicada jerárquicamente.

OPCIONES	RESPUESTAS	X
13.1. Nivel Secretario en ámbito asesoría.	2	4
13.2. Nivel Secretario en ámbito de su oficina.	2	4
13.3. Nivel Secretario en nivel de comité o de comisión.	5	10
13.4. Nivel del Subsecretario más representativo de la dependencia en atención de funciones sustantivas.	4	8
13.5. Nivel de Oficialía Mayor, en ámbito de comité o comisión.	2	4
13.6. Nivel de Dirección General adscrita a la Oficialía Mayor.	8	16

13.7. Contestaron negativamente.	23	46
13.8. Se abstuvieron.	4	8
TOTALES	50	100

PREGUNTA 14

Señale su impresión sobre la funcionalidad de la capacitación, precisando la opción que corresponda más a la imagen que usted tiene de ésta:

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	Z
14.1. La capacitación es un proceso permanente que tiene la finalidad esencial de asegurar respuestas intencionalmente deseadas en término de nuevas conductas laborales.	4	8
14.2. La capacitación es un mecanismo a través de cuyo desarrollo se pueden instrumentar procesos de cambio.	4	8
14.3. La capacitación es una serie de actividades para adiestrar personal y llevarlo a la adquisición de información básica sobre acciones del trabajo.	4	8
14.4. La capacitación es un proceso integral que debe asegurar conductas laborales, bien re - forzando conocimientos, proporcionando información, o induciendo nuevos hábitos o aptitudes.	7	14
14.5. La capacitación es un sistema que tiene como finalidad la promoción del empleado hacia - nuevas actitudes y aptitudes, la aplicación de conocimientos nuevos.	13	26
14.6. La capacitación es una actividad del desarrollo de recursos humanos que tiene como fin - básico la creación de destrezas, y aptitudes específicas.	8	16
14.7. La capacitación es un proceso inductor de la personalidad y lleva a nuevas conductas laborales entre sus usuarios.	10	20
TOTALES	50	100

El grupo consideró conveniente dividir el resultado de la investigación de campo con el objeto de dar los resultados según convenga a los fines metodológicos convenidos. Así, la interpretación de los resultados que se derivaron de las 14 preguntas antes tabuladas y sistematizadas, serán presentados en el capítulo correspondiente a Modelos. Por ahora, solo nos limitamos a presentar algunas consideraciones preliminares sobre la encuesta.

En relación al primer objetivo de sondear entre los técnicos la capacidad instalada de los órganos responsables de llevar a cabo un quehacer de capacitación referido a esquemas globales, es importante destacar que solo el 84% se pronunció por esa modalidad. Existe una discrepancia de forma en relación a los elementos que integran el qué, el cómo y el dónde se debe globalizar el proceso de capacitación.

Entre los problemas más graves que se detectaron en materia de capacitación destacan: falta de presupuesto (14% de opiniones); alta carencia de conciencia entre los empleados (6%); falta de técnicos (8%); problemas derivados de la falta de apoyo de la superioridad (10%); ausencia de mecanismos de motivación para participar en la capacitación (22%); no institucionalización de la capacitación (8%); limitaciones y ausencia de instalaciones (2%); resistencia a los programas por parte de los jefes al no enviar participantes a los programas (10%); limitaciones por horarios y disponibilidad de tiempo (16%); carencia de tecnología (4%).

Los entrevistados consideraron que habiendo recursos presupuestales, no

erande por si severos; los problemas que se citan a continuación, precisando entre paréntesis el porcentaje de respuestas. Expositores calificados - - (6%); uso de instalaciones ajenas (14%); promoción de programas (6%); apoyo para impartición de cursos y realización de eventos (4%); captación de expositores calificados, especializados y con rendimiento capacitacional (44 %); documentación de programas (14 %); instrumentación de registros de asistencia y seguimientos de usuarios (12 %).

Hay discrepancia entre quienes consideran que si existe apoyo por parte del Gobierno Federal a los programas de capacitación (86 %); y quienes señalan que no la hay (14 %). Coincidieron en que dentro de las dependencias no existen programas globales de capacitación (98 %). No hubo coincidencia en la apreciación de lo que sería un programa global e institucional de capacitación.

Tampoco existe consenso para determinar cual es el monto que se debe dedicar a los programas de capacitación, no obstante que ya la Organización de Naciones Unidas, en diversos foros auspiciados por este organismo, se ha pronunciado por el mínimo de un cuatro al millar del gasto corriente.

En relación a la constitución de unidades centrales de capacitación, se advirtió discrepancia en la concepción de éstas, a pesar de ser una necesidad que se puede y debe justificar técnicamente.

Como se puede ver, el sondeo realizado es ilustrativo para detectar en forma práctica como se está llevando a cabo la programación de la capacitación.

2.2. CONTRASTE DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y EL SECTOR PRIVADO.

La tecnología de la capacitación aunque se aplique en distintas esferas, responde a principios básicos y a mecanismos metodológicos específicos de aplicación generalizada. Tanto la capacitación como la administración, son aspectos hechos valer por la disciplina que inicia el rigor científico de las técnicas, por la epistemología administrativa (18) en el campo de la administración profesional. Es decir, -- que la administración como ciencia es universal, experimental y comprobable. Aunque sea una disciplina social, la administración tiene formas de experimentación, de laboratorio y de convalidación. Así -- también la capacitación responde a principios generales, pues como -- es parte de la administración responde como parte, al todo.

Una de las mejores formas que encontramos para poder demostrar la posibilidad de nuestros modelos, y para aportar en forma práctica aspectos específicos de carácter objetivo en el seminario de investigación, es el de señalar algunos de los elementos que diferencian las actividades de capacitación en el sector público y en el sector privado, -- pues es factible hacer aplicaciones en ambos sectores, en uno mediante la coordinación sectorial y en otro a través del desarrollo e instrumentación corporativa.

(18) La epistemología administrativa, señala Orozco Gutierrez, es la disciplina que tiene por objeto la sistematización del conocimiento relacionado con el enfoque sistemático de la administración, o de cualquier otra escuela de la ciencia. Es además, la rama de la filosofía que atiene a un propósito de ordenamiento, validación, experimentación, investigación de hechos, fenómenos y situaciones. Véase: OROZCO GUTIERREZ E., Administración y Desarrollo de la Capacitación. Ed. INAP., México, 1977, p. 23

En el año de 1977 como se apuntó, se reanudaron los trabajos de los Comités Técnicos Consultivos de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. En ese año, se tuvo el propósito de continuar los esfuerzos efectuados en la Administración 1970-1976 del Gobierno Federal en materia de capacitación. Como ya apuntamos inicialmente, se originó un amplio marco jurídico con el fin de llevar a cabo tareas de mejoramiento en el ámbito de la capacitación de los servicios públicos. Esos ordenamientos se convirtieron en un mero ritual, a través del cual se pretendía asegurar resultados en función de metas por ejercicio, para poder precisar número de usuarios servidos. Esta crítica no implica que pretendamos señalar que la capacitación fué solamente virtual pues hubo esfuerzos serios incluso en el ámbito de la investigación. Sin embargo la tónica general fué la de un simple rito burocrático.

El problema de la capacitación ha sido, como también ya apuntamos la ausencia de modelos idóneos a la realidad operativa del sector público. Si en el campo que nos ocupa nos referimos al sector privado, podemos advertir que no solamente existen modelos sino que, además, el mecanismo de adiestramiento y de capacitación responde a otros esquemas. Sin embargo, como vivimos en un país en vías de desarrollo y que generalmente hace coincidir crisis específicamente económicas con otras de carácter político, las actividades relacionadas con la capacitación no son permanentes, y como estas actividades no son fácilmente referibles a resultados inmediatos, la desconfianza patronal en función de dichos aspectos se manifiesta con frecuencia.

Un análisis comparativo entre los sectores público y privado, en relación al esquema de capacitación que se produce en ambos sectores, nos lleva a señalar que en el sector privado la capacitación se frena por el temor de los patrones a que el personal adiestrado pase a formar parte de otras empresas, solicite aumento en sus percepciones, sea más exigente en el campo de las prestaciones y, en general, asuma un mayor grado de presión.

Por su parte, en la misma expectativa, dentro del sector público, es frenada la acción capacitadora por los motivos que apuntamos en los capítulos dos y tres, y sobre todo, porque los empleados de base y los de confianza, no encuentran una correlación entre capacitación en que participan y los aumentos salariales, el escalafón que se mueve arbitrariamente o los derechos que se relacionan con el servicio civil y la permanencia en el puesto.

La integración de los modelos de capacitación vigente en el sector privado son de carácter operativo. En el 85 % de los casos, se dan dentro de las unidades que se denominan: relaciones industriales ó personal ó recursos humanos, -este último con muy poca frecuencia en la empresa privada- ó gerencia administrativa. En el 8 % se da dentro de los esquemas de contraloría. El 7 % se le ubica en comités que dependen del máximo nivel de la gerencia.

Por su parte, en las dependencias del sector central, la capacitación se lleva a cabo como indica el capítulo dos. Esto es, casi siempre a través de la Oficialía Mayor. El problema se agudiza cuando además concurren al --

quehacer otras unidades de decisión, como son las subsecretarías, las cuales legalmente no solamente tienen acceso y obligación para realizar capacitación, sino que están comprometidas a desarrollar a su personal adscrito. Ahí es cuando se presenta el fenómeno de la concurrencia y el de la duplicación de funciones. Por otra parte como según se indicó, no existen partidas presupuestales esenciales de capacitación, que se realiza con fondos provenientes de otras partidas. Así, se utiliza en la partida de congresos y convenciones ciertas cantidades para organizar seminarios, simposios, mesas redondas, conferencias, ciclos de éstas y otras serie de eventos. Y lo más grave, en otras ocasiones, disponen las dependencias de partidas que estaban destinadas a estudios y proyectos, las cuales al ser elemento para apoyar la capacitación, configuran un principio de caos y desorden administrativo, pues tal parece que los programas de capacitación se llevan de manera vergonzante o a escondidas.

A diferencia del sector público en el sector privado, la capacitación es obligatoria pues existen elementos coactivos para impulsar ese quehacer en los términos que marca el artículo 123 Constitucional, así suele suceder que los patrones organizan sus eventos más como una obligación, o como una imposición, que como algo benéfico para ellos y para sus trabajadores, considerando en ambos sentidos la importancia de la capacitación en la productividad.

Esos contrastes, son importantes de advertir para efectos prácticos del seminario de investigación, pues como se apunta en el perfil del administrador, al cual hemos hecho referencia al término de la exposición de la meto-

dología, el administrador profesional debe tener conciencia de su contexto social, del ámbito económico en el cual desenvuelve la prestación de sus servicios.

Volviendo al sector público una vez que se ha contrastado con el sector privado, por lo que hace al quehacer de capacitación es interesante destacar que en contraste con el modelo vigente al término del seminario, y que había sido adoptado obligatoriamente por las dependencias del sector central, nos dirigimos hacia el ámbito de coordinación sectorial, aspecto en relación al cual podemos afirmar que no existen lineamientos en todos los sectores para planear, programar, presupuestar y normar el conjunto de acciones y actividades relacionadas con la capacitación.

2.3. ELEMENTOS DE APOYO PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS DE CAPACITACION.

En atención al sondeo realizado con los analistas encuestados, se destaca una necesidad básica (que posteriormente abordaremos teórica y -prácticamente) es indispensable aplicar una tecnología propia al medio mexicano en materia de capacitación para superar la improvisación, -- pues veremos en las respuestas a las preguntas número 15 a 35, los programas de capacitación no son elaborados de acuerdo con técnicas - específicas que respondan a las necesidades del sector público.

Insistimos que en su momento, se podrá ver como con las preguntas formuladas (15 a 35) se pudo detectar una enorme carencia de conocimientos pues no hay un enfoque interdisciplinario entre los técnicos y analistas. Los responsables del programa de capacitación, se orientan más a los aspectos administrativistas de carácter político que a los funcionales y de respuesta específica a las necesidades que en principio deben de detectarse.

Sin embargo es importante destacar que se han logrado enormes adelantos en la vinculación entre tres disciplinas:

- o Psicología
- o Pedagogía y didáctica
- o Administración de la capacitación como parte de la Administración y desarrollo de personal.

Los principales aspectos que se deben considerar para la determinación

de terminales básicas psicopedagógicas, aplicables a la capacitación se dividen convencionalmente en cinco elementos, a saber: (19)

- a) Taxonomía de los objetivos educacionales
- b) Aplicabilidad de conductas terminales
- c) Dimensionamiento de curriculas
- d) Dosificación del proceso de enseñanza-aprendizaje
- e) Precisión de indicadores de eficiencia

El grupo investigó primero documentalmente y luego realizó dos entrevistas, una con un Director General de Personal y otra con un alto -- funcionario de una Escuela Normal Superior. También por razones de -- confidencialidad, se nos pidió la omisión de sus nombres, pues los -- aspectos críticos que manejaron son ilustrativos de una serie de ob-- structores de la capacitación en el sector público.

El guión entrevista fue el que a continuación presentamos:

- 1) Planteamiento del objetivo de la investigación: abordando las hipó-- tesis, señalando los propósitos como grupo de trabajo y determi-- nando los alcances que pretendíamos dar a nuestro seminario de inves-- tigación.
- 2) Ilustrar a los entrevistados, sobre el resultado de la investigación debidamente tabulada, que se presentó en el capítulo segundo.

(19) Consultése: MEÑDEZ ARAUJO, ARTURO. Pedagogía del Aprendizaje Capacitacio-- nal. Santiago de Chile, Editorial Cultura y Administración, 1973, pág. 37

3) Explicaciones de nuestras conclusiones.

4) Solicitud de información sobre los puntos marcados de la letra (a) a la (e), referidos a los principios de correlación entre capacitación, psicopedagogía y optimización del proceso de enseñanza-aprendizaje en el esquema capacitacional del sector público central.

Ya que estos funcionarios tienen amplio conocimiento del campo de la psicopedagogía por la naturaleza del trabajo que desempeñan y por los antecedentes académicos, además de la confidencialidad citada, en la entrevista directa, les ofrecimos un reporte de la investigación total. A continuación presentamos tanto los resultados de la investigación documental como de las entrevistas practicadas. Los dos campos son ilustrativos de una situación que se empieza a generalizar en algunas dependencias: una preocupación para mejorar los sistemas de capacitación que carecen apoyos presupuestales, tiende a la crisis.

RESULTADO DE LA ENTREVISTA PARA FUNDAMENTAR CRITERIOS

a) Taxonomía de los objetivos educativos.

La taxonomía de los objetivos educativos, es la parte de la didáctica y recientemente de la psicopedagogía, que tiene por objeto el estudio y clasificación de los objetivos que se persiguen en todo proceso de enseñanza-aprendizaje, que son estos referidos a habilidades intelectuales, motoras y psicomotoras, se relacionan estrechamente con el condicionamiento de las conductas de quienes participan en el

proceso de enseñanza-aprendizaje. (20)

Los programas de capacitación en el sector público no siempre definen por materia cada uno de los objetivos educacionales, llamados - también institucionales; en ellos de manera simple se precisa: (21)

- o Propósito de la enseñanza desde el punto de vista de la emisión.
- o Elementos informativos o formativos que deben ser abordados durante el desarrollo de las sesiones de trabajo, sea cual fuere el tipo de evento.
- o Alusión a las perspectivas de alcance que deben abarcar los temas, subtemas y profundidad de exposición de contenidos o de uso de material didáctico, o de apoyo pedagógico.
- o Orientar sobre los mecanismos conductuales, referidos a aptitudes o relacionados con habilidades.

La clasificación de objetivos educacionales no se ha determinado en función de guía técnica para los usuarios del sistema de capacitación en el sector central.

En el ámbito sectorial tampoco existen lineamientos normativos para que las personas que son usuarias de los sistemas, sean como expositores, instructores o receptores, inicien su formación o información

(20) MENDEZ ARAUJO A., op. cit. pág. 77

(21) MENDEZ ARAUJO A., ibidem, pág. 89

en función de elementos objetivados que posteriormente puedan ser susceptibles de evaluación.

Por otra parte es importante destacar que en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República se ha iniciado estudios tendientes a la investigación de una posible aplicabilidad de elementos taxonómicos destinados a la capacitación. Las limitaciones para la realización de la investigación se deriva de carencia presupuestal y de que, como la capacitación no se ha institucionalizado ni tampoco se ha profesionalizado, totalmente; es urgente que se aliente ese quehacer primero, y después se promueva su perfeccionamiento.

b) Aplicación de conductas terminales.

Las conductas terminales son la expresión del listado de aptitudes y habilidades que el usuario de un curso, de una materia o de una conferencia, debe ser capaz al final del proceso de aprendizaje. En consecuencia, las conductas terminales a diferencia de los objetivos educacionales se dan desde el punto de vista del receptor de los contenidos.

Las conductas terminales deben ser concretas, mensurables y susceptibles de evaluación. No puede haber conductas terminales imprecisas, - como por ejemplo, escribir mejor en máquina, sumar más rápidamente. Por ello, la conducta se precisaría así: al término del aprendizaje, el

usuario de un curso de mecanografía deberá escribir un mínimo de 75 palabras, sin errores y por minuto; lo que equivale a tantos golpes de máquina de escribir. Existe así una enorme diferencia entre el enunciado de "escribir mejor en máquina" que como se ha enunciado en el ejemplo.

Ello pone de relieve cómo se ganaría en el rendimiento de los usuarios de capacitación, si durante el proceso de enseñanza-aprendizaje se pueden determinar con claridad y precisión hacia dónde dirigir el esfuerzo, tanto de quien imparte el curso, como de quien participa como receptor en él.

c) Dimensionamiento de currícula.

La expresión currículo y su plural currícula, está orientado a significar al conjunto de materias, temarios y programas que se integran en un todo, para definir los contenidos que son objeto de enseñanza-aprendizaje. (22) Es punto de partida para integrar temáticas. Se refiere también siempre a técnicas, pues si el contenido es más amplio, sólo se trata de antecedentes.

El empleo curricular y la orientación programática que ahí se aloja, es una necesidad que debe de atenderse en la modernización de los mecanismos de capacitación.

En consecuencia, éste instrumento de la pedagogía, se empezó a utilizar en la capacitación y posteriormente con el avance de la psicopedagogía; las técnicas y herramientas para definirlos se fueron cam--

biando, hasta llegar a la simplificación metodológica , sobre la que nos pronunciamos en el momento, en el capítulo correspondiente a Modelos, pues éstos los concebimos muy relacionados con los tres incisos que han ocupado nuestra atención.

d) Dosificación del proceso de enseñanza-aprendizaje.

La dosificación del proceso de enseñanza-aprendizaje es el conjunto de actividades tendientes a determinar el número de horas que se deben dedicar a cada una de las acciones de capacitación; se refiere a la intensidad y profundidad con que los temas deben ser expuestos.

Esta herramienta permite que todos los programas de capacitación tengan o deban tener los siguientes elementos constitutivos:

- o Nombre de la materia, debidamente clasificada en función de currículo.
- o Listado de los temas, subtemas o tópicos y subtópicos, referidos a títulos muy específicos, que no sean generales y no se presten a dudas.
- o Número de horas y minutos que se deben dedicar a :
 - Exposición verbal por parte del instructor
 - Trabajo en grupo

- Taller
 - Tipos de apoyos didácticos a utilizar
 - Estimación de tiempos de participación de usuarios
 - Requerimientos de apoyos
- o Agenda de trabajo por materia.
- o Elementos de verificación de avance.

En ese contexto, la dosificación del proceso de enseñanza-aprendizaje, impide el desperdicio de tiempo, de recursos, facilita que la atención del grupo y de los usuarios del sistema, se centren acerca de aspectos de interés real, para su desempeño laboral y para el conjunto de actividades de su cargo.

e) Precisión de indicadores de eficiencia.

Los indicadores de eficiencia es el conjunto de cifras que representan objetivamente el grado de uso óptimo de recursos. El indicador se expresa en un número absoluto o en un porcentaje. Deben ser la representación de relaciones entre insumos, es decir, elementos necesarios para la realización de actividades y su costo. Deben además representar la potencialidad de recursos humanos involucrados en el programa que se realiza.

En el campo de la capacitación es difícil evaluar el desempeño labo-

ral que se modifica, o más difícil todavía, llevar a cabo el seguimiento de los comportamientos de los involucrados en el proceso de capacitación.

Los indicadores de eficiencia más comúnmente usuales en el proceso de capacitación, son:

- o **Número de asistentes que inician el curso y número que lo terminan.**
- o **Tiempo exacto de actividades involucradas en el proceso de enseñanza-aprendizaje.**
- o **Costo por usuario.**
- o **Costo por expositor, instructor, ponente o conferencista.**
- o **Costo de materiales.**
- o **Correlación de costo-beneficio.**
- o **Evaluación de procedimientos modificados, de actividades objeto de instrumentación.**
- o **Elementos requeridos de soporte.**

2.4. LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES APOYADAS EN LOS ESQUEMAS DE FUNCIONA LIZACION Y PLANEACION GLOBAL DE PROGRAMAS DE CAPACITACION.

En el primer inciso reseñamos el resultado de la investigación de campo para detectar la problemática del diseño de programas de capacitación en el sector público central, mediante entrevistas y trabajo de campo; en el segundo, establecimos el contraste de los programas entre el sector público y privado, para llegar en el inciso anterior a la precisión de elementos de apoyo para el diseño de los programas.

Ahora, nos corresponde aproximarnos a una serie de proposiciones, relacionadas con los aspectos que consideramos más importantes y que se derivan de los tres incisos ya señalados para resolver el problema de los esquemas de funcionalización y planeación global de programas de capacitación.

A este propósito creemos que resulta importante hacer notar que, uno de los principales obstáculos en materia de capacitación, es el que se relaciona con el ordenamiento y la centralización, con fines unitarios, de todos los esfuerzos para:

- o abatir costos
- o reducir el gasto corriente de los programas
- o dar a la investigación y tecnología aplicable mayor --
viabilidad
- o producir elementos de apoyo en el marco de reforma ad
ministrativa
- o elevar el rendimiento de los programas

Desde que se iniciaron los primeros intentos para aumentar y perfeccionar las habilidades y aptitudes del servidor público a través de la capacitación, y mejorar consecuentemente el servicio público en general, ésta -o sea la capacitación- se fue realizando aleatoriamente, según el sentir de los responsables de la citada actividad.

No se tuvo el propósito referido a una sistematización, ni se contempló el proceso como un todo orgánico, sistémico; conforme fueron surgiendo los problemas, se buscó su solución.

En el transcurso de 1960 a 1970, había dependencias que tenían 23 órganos dispersos dedicados a actividades capacitacionales. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, había una Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, había una unidad denominada Academia de Capacitación, existían 20 unidades que se relacionaban con ese enfoque. Todo ello, por lo menos hasta el año de 1977.

Si bien es cierto que todos los aspectos contribuyeron a la generalización de programas en la materia, también lo es que facilitaron ciertos aspectos de desorden y de dispersión.

Entendemos con el término "funcionalización de la capacitación", - al conjunto de actividades que se planean, programan y presupuestan, atendiendo a necesidades detectadas, a elementos de convalidación de éstas, con el propósito de atender por áreas dichas necesidades, en forma global en cada institución. Ahora bien, con la expresión "global", se quiere indicar que todos los esfuerzos de capa

citación deberán realizarse, considerando a la institución donde se imparte, como un todo orgánico, con propósitos genéricos y que la división por áreas, es producto de las necesidades de la "división del trabajo".

En virtud de que al momento de la investigación, el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, se estaba dedicando a negociar un mecanismo totalizador para superar los problemas citados, se consideró conveniente e incluso deseable, que dicho modelo fuera tomado en su etapa inicial, a nivel de diseño. También se creyó por parte del grupo, que el esfuerzo de investigación podría ser marco de referencia, modesto, pero fundamentado, para que dicho Centro Nacional -CNCA- tuviere una aportación de carácter ascético.

Esta institución, -el CNCA-, tiene el propósito de abarcar la satis-facción de necesidades de capacitación, a través de una mecanización de sistemas, para dar capacitación de y en el trabajo.

Por todas las razones anteriores, es muy importante considerar que el equipo de trabajo, llegó a la conclusión de que sería deseable, -detectar entre los funcionarios y técnicos entrevistados, algunos elementos de soporte y de apoyo para plantear hipótesis-recomendación para que, si se considerare oportuno, el CNCA pueda disponer de un punto de vista adicional sobre los aspectos problemáticos que más--que descubrir, pudimos sistematizar.

A continuación y como resultado de la investigación de campo -reactivos 1 a 14- aunada a los elementos sistematizados y resumidos --

en este capítulo, damos nuestros puntos de vista, que posteriormente desarrollaremos en el capítulo referente a propuesta de modelos.

1. Todo programa de capacitación además de que sea precedido y antecedido de una cuidadosa detección de necesidades en materia de capacitación técnica y administrativa, debe de considerar el enfoque de impartir y desarrollar los programas que al efecto se diseñaron, teniendo en cuenta que el aparato público tiene un enfoque sectorial. Además, para aportar sistemas ordenados en el sector público, se debe atender a la carencia de normatividad de carácter sectorial.

2. En los esquemas de instrumentación de programas, se debe considerar y tener muy en cuenta la representación-sindical para que desde su base y con su fuerza, se obtenga el apoyo de esta actividad, procurando llegar a convenios que permitan dar a quienes participan en los programas: estímulos, recompensas, incentivos y adecuado movimiento del escalafón.

3. Los subsecretarios y oficiales mayores, deben procurar el apoyo de los programas en las áreas de su responsabilidad, tratando de extender mediante mecanismos sectoriales, los beneficios de la normatividad al conjunto de entidades que se agrupan en el sector coordinado.

4. En todos los programas que se impartan, se deberán establecer bancos de datos para conocer los aspectos generales de que quienes toman cursos y asisten a eventos formales, desarrollen sus actitudes y aptitudes; éstos deben correlacionarse con los mecanismos de evaluación del desempeño laboral.

5. Una vez que se definan los cruces intra e intersectoriales de capacitación, deben concurrir en su operatividad el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y el Centro Nacional de Productividad para adecuar métodos, sistemas, procedimientos y tecnología.

CAPITULO TERCERO

LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA INSTRUMENTAR LA GESTION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO CENTRAL

CAPITULO III

LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA
INSTRUMENTAR LA GESTION DE PRO -
GRAMAS DE CAPACITACION EN EL -
SECTOR PUBLICO CENTRAL.

SUMARIO: 3.1. Investigación de campo para ubicar estructuralmente la capacitación en el marco instrumental de reforma administrativa.- 3.2. Lineamientos que se derivan de la V Etapa de Reforma Administrativa: Administración y Desarrollo de Personal.- 3.3. Propuesta para sustentar lineamientos administrativos en materia de capacitación.- 3.4. Orientación de los esquemas de gestión de programas de capacitación.

3.1. INVESTIGACION DE CAMPO PARA UBICAR ESTRUCTURALMENTE LA CAPACITACION EN EL MARCO INSTRUMENTAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En la página número 67 de este reporte de Seminario de Investigación efectuado en la Facultad de Contaduría y Administración, anotamos cuales eran los objetivos y políticas de operación para llevar a cabo una encuesta. Señalamos que ésta se había orientado fundamentalmente a: determinar el grado de percepción del quehacer de capacitación global, entre técnicos vinculados con el ejercicio de programas; conocer si existen relaciones de carácter intersectorial e institucional a fin de normar y ejecutar el quehacer de capacitación; detectar las modalidades con

las cuales se realiza la capacitación en el sector público. El reporte correspondiente a la primera parte de dicha investigación, se presenta de la página 70 a la 80 y abarca la aplicación de 14 preguntas llamadas también reactivos.

Ahora, con el fin de profundizar sobre el tópico objeto de estudio, - además de los objetivos señalados, pretendemos:

- o Evidenciar el grado de conocimiento de los administradores de - capacitación, técnicos y analistas, que participaron en la encuesta, en relación a instrumentos específicos de capacitación, que sustenten la posibilidad de formular lineamientos adminis - trativos para instrumentar la gestión de programas de capacita - ción en el sector central.
- o Conocer el grado de cultura administrativa, tanto por lo que se refiere a situaciones específicas de administración y gestión - de programas de capacitación, cómo las que se relacionan con la asimilación de la filosofía de la Reforma Administrativa.

Los reactivos o preguntas que se aplicaron o formularon en atención - a los propósitos mencionados fueron:

15. Señale por favor la taxonomía de los objetivos educacionales que usted considere como más adecuada a los fines que se persiguen - en materia de capacitación dentro de la dependencia en la cual presta sus servicios como técnico o analista.

16. **Precise las razones por las cuales es importante señalar una taxonomía de los objetivos de aprendizaje en materia de capacitación.**
17. **En la dependencia donde usted trabaja, ¿se ha adoptado alguna taxonomía del aprendizaje específica, esté o no de acuerdo con las necesidades de la institución?**
18. **¿Cree usted que en el sector público central, la mayoría de las dependencias del Ejecutivo, en sus programas de capacitación -- responden a algunas consideraciones de taxonomía, cualquiera que éstas sean?**
19. **¿En qué se beneficiarían los usuarios de los programas de capacitación si existiese obligatoriamente el uso de conductas terminales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, dentro del ámbito de dicha capacitación?**
20. **¿Qué son para usted las conductas terminales en el proceso de capacitación?**
21. **Anexe por favor a la presente, una guía técnica modelo que se encuentre en uso dentro de la dependencia donde trabaja. A tal efecto puede referirnos al documento, con carácter devolutivo. O a la entrega del cuestionario, mostrarnos la guía para tener una idea más concreta de estos instrumentos de trabajo.**

22. La dependencia donde usted trabaja, ¿ha desarrollado programas para la formación de instructores, lleva a cabo su seguimiento, y utiliza los servicios de los que se capacitaron?
23. ¿Existe en la dependencia donde usted trabaja algún sistema automatizado para llevar a cabo el seguimiento de los usuarios-de los programas de capacitación?
24. ¿Considera que sea posible en el corto plazo señalar los aspectos específicos para asegurar una tarea de adoctrinamiento sobre las bondades de la modernización de la capacitación? Señale por favor sus fundamentos o razones.
25. ¿Cuáles son los aspectos más importantes de una capacitación - integral?
26. ¿Qué entiende usted con la expresión sectorización?
27. ¿Cuántas etapas cree usted que tiene la Reforma Administrativa?
28. Sería tan amable en enunciarnos y definirnos las etapas o fases de la Reforma Administrativa.
29. ¿Qué lugar ocupa la capacitación en el Programa de Reforma Administrativa?
30. ¿Está sectorizada la dependencia donde usted trabaja?

31. ¿Conoce usted los cruces sectoriales, intra e intersectoriales de la dependencia dónde usted trabaja?
32. ¿Cuáles son sus principales elementos de juicio, en relación a la posibilidad de normar sectorialmente la capacitación?
33. ¿Habría ventajas en una normatización de la capacitación desde el punto de vista sectorial?
34. ¿En qué se beneficiaría el trabajador con la normatización sectorial de la capacitación?
35. ¿Cuáles son los subprogramas de Reforma Administrativa que tienen mayor relación con la capacitación? Favor de señalarlos.

En cada una de las preguntas se puede advertir la intención de su formulación, pues como hemos apuntado, el problema de la burocracia no solamente es la falta de aptitudes y capacidades de sus integantes, sino también la ausencia de una verdadera cultura administrativa, en función de la cual se logre sustentar la toma de decisiones, mejorar la participación de los mandos medios, desde el jefe de masa hasta el nivel de subdirector, tanto en el proceso de gestión,como en la evalución y control.

Las respuestas que fueron obtenidas en la aplicación del cuestionario, que se llevó a cabo, como se indicó en las citadas páginas 67- a 69, se presentan con el mismo formato.

PREGUNTA 15

Señale por favor la taxonomía de los objetivos educacionales que usted considere como más adecuada a los fines que se persiguen en materia de capacitación dentro de la dependencia en la cual usted presta sus servicios como técnico o como analista.

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	Z
15.1. Taxonomía de Bloom.	8	16
15.2. Taxonomías de Mouton.	2	4
15.3. No contestaron.	40	80
TOTALES	50	100

PREGUNTA 16

Precise las razones por las cuales es importante señalar una taxonomía de los objetivos del aprendizaje en materia de capacitación.

16.1. Por considerarse que en toda taxonomía, se definen los propósitos del proceso de enseñanza-aprendizaje. En función de la importancia del instructor. En atención a las necesidades de dar al proceso una meta determinada, superando el proceso de emisión sin intención o sin propósito.	4	8
16.2. En atención a las necesidades de que todo programa de capacitación se diseñe considerando necesidades reales y que los contenidos que se buscan insertar, sean propios para un mejor desempeño laboral, el cual se mejorará si la capacitación se correlaciona con metas del aprendizaje bien planeadas y programadas.	4	8
16.3. En virtud de que toda taxonomía es una clasificación que se orienta al estudio por categorías. En el caso de enseñanza-aprendizaje aplicada a la capacitación, esta taxonomía permite determinar prioridades en el proceso de inducción y de capacitación.	2	4
16.4. Respuestas imprecisas, que a pesar de querer aproximarse a un concepto de taxonomía, por desconocimiento no era posible aceptar como válida la respuesta. Incluye no contestadas.	40	80
TOTALES	50	100

PREGUNTA 17

108

En la dependencia donde usted trabaja ¿se ha adoptado alguna taxonomía del aprendizaje específica, esté o no de acuerdo con las necesidades de la institución?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
17.1. Si	8	16
17.2. No	42	84
TOTALES	50	100

PREGUNTA 18

¿Cree usted que en el sector público central, la mayoría de las dependencias del Ejecutivo, en sus programas de capacitación responden a algunas consideraciones de taxonomía, cualquiera que éstas sean?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
18.1. Si	6	12
18.2. No	42	84
18.3. Abstención	2	4
TOTALES	50	100

PREGUNTA 19

¿En qué se beneficiarían los usuarios de los programas de capacitación si existiese obligatoriamente el uso de conductas terminales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, dentro del ámbito de dicha capacitación?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
19.1. Precisión de los instructores y del sistema en general, sobre qué enseñar, para qué enseñar y por parte de los usuarios-qué aprender y para qué aprender.	2	4
19.2. Señalamiento de metas del proceso de enseñanza-aprendizaje en materia de capacitación. Vinculación de las terminales de todos los programas con situaciones reales dentro de la dependencia.	2	4
19.3. Manejo de las principales expectativas - del proceso de aprendizaje y del esquema de enseñanza .	2	4

19.4.	Definición de temarios y de curriculas de materias, tendientes a la determinación - no sólo de hipótesis, sino de realidades.	8	16
19.5.	Aproximación a las siguientes opciones: de finir metas de capacitación; operar otros elementos de modernización de capacitación; orientación de los instructores y de los alumnos. Otras muy parecidas.	6	12
19.6.	Respuestas genéricas, que no precisan posiciones válidas, dignas de tomarse en cuenta y que además inducen en la interpretación a considerar ignorancia de los encuestados en materia de objetivos educacionales.	30	60
TOTALES		50	100

PREGUNTA 20

¿Qué son para usted las conductas terminales en el proceso de capacitación?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	Z
20.1. Elementos para definir a dónde debe de llegar el usuario de los programas de capacitación, bien sea que se informe, se forme o adquiera nuevas aptitudes.	2	4
20.2. Factores de desarrollo de programas de capacitación, a través de los cuales se determina cuáles son las habilidades o las aptitudes que debe de manejar el usuario de programas de capacitación.	1	2
20.3. Aspectos cuantitativos y cualitativos bien definidos, a través de los cuales se señalan los principales aspectos que se deben manejar al término de la impartición de un tema, o en lo general al finalizar el proceso de un curso.	2	4
20.4. Instrumentos para señalar hacia dónde se debe conducir el proceso de capacitación.	2	4
20.5. Factores del aprendizaje. (Sin mayor explicación que una frase como esa)	22	44
20.6. Parte de los programas de capacitación. (no se precisa la razón)	1	2

20.7.	Respuestas imprecisas.	10	20
20.8.	No contestaron.	10	20
	TOTALES	50	100

PREGUNTA 21

Anexe por favor a la presente una guía técnica modelo que se encuentre en uso dentro de la dependencia donde trabaja. A tal efecto puede referirnos al documento, con carácter devolutivo. O a la entrega del cuestionario, mostrarnos la guía para tener una idea más concreta de estos instrumentos de trabajo.

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
21.1. Presentaron aportaciones de guía a nivel de proyecto.	1	2
21.2. Adjuntaron documento específico que reúne características de guía técnica.	2	4
21.3. Mostraron documentos pero no los facilitaron.	2	4
21.4. No contestaron ni explicaron razones.	25	50
21.5. No contestaron y señalaron que estaba en estudio el documento que fungía como guía técnica.	20	40
TOTALES	50	100

PREGUNTA 22

La dependencia donde usted trabaja ¿ha desarrollado programas para la formación de instructores, lleva a cabo su seguimiento, y utiliza los servicios de los que se capacitaron?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
22.1. Sí	8	16
22.2. No	30	60

22.3.	No contestaron.	12	24
TOTALES		50	100

PREGUNTA 23

¿Existe en la dependencia donde usted trabaja algún sistema automatizado para llevar a cabo el seguimiento de los usuarios de los programas de capacitación?

OPCIONES		NUM. RESPUESTAS	%
23.1.	Si	2	4
23.2.	No	32	64
23.3.	No contestaron.	16	32
TOTALES		50	100

PREGUNTA 24

¿Considera que sea posible en el corto plazo señalar aspectos específicos para asegurar una tarea de adoctrinamiento sobre las bondades de la modernización de la capacitación? Señale por favor sus fundamentos o razones.

OPCIONES		NUMERO RESPUESTAS	%
24.1.	Si	2	4
24.2.	No	48	96
TOTALES		50	100

PREGUNTA 24

Ver la presentación de la pregunta, para ahora interpretar los fundamentos o razones.

- | | | | |
|-------|---|---|----|
| 24.3. | Los funcionarios no siempre están de acuerdo con la innovación de técnicas y mucho menos, por lo que hace a las de capacitación. | 2 | 4 |
| 24.4. | Un considerable número de experimentos en materia de capacitación han fracasado, pues se toman de otras realidades, como es el caso del TKJ de la administración creativa, cuya aplicación incluso ha originado severos problemas a las organizaciones en que se han empeñado en utilizarlo. | 1 | 2 |
| 24.5. | Entendiendo por modernización, el término que quiere enfatizar el empleo de nuevos métodos y sistemas en la capacitación, no hay conocimiento generalizado para siquiera sugerirlos. Creo que existe un grave atraso en la materia. | 1 | 2 |
| 24.6. | Si ha habido tanta resistencia para operar los instrumentos de reforma administrativa, que en realidad es sólo darle a nuevos procedimientos un nombre y regirlos por disposiciones específicas, no veo, como la capacitación, a la cual se le ha resistido siempre, pueda ser objeto de modernización. Es algo tan viejo como el hombre mismo, y en realidad ha habido muy pocos avances en adelantos específicos. | 1 | 2 |
| 24.7. | El término de modernización es muy ambiguo y no se especifica en la cédula de investigación proporcionada. No se entiende. | 1 | 2 |
| 24.8. | La falta de costumbre de usar sistemas de capacitación, el atraso que hay para correlacionar capacitación y remuneración mejor, así como al escalafón, impiden que la capacitación sea al menos en corto plazo, objeto de modernización, tal vez si lo sea de mejoramiento. | 1 | 2 |
| 24.9. | En esencia no hay presupuesto para la capacitación tradicional, menos lo habría para usar máquinas, audiovisuales textos programados, etc. si por eso se entiende el término modernización de la capacitación. | 8 | 16 |

24.10.	No se puede modernizar algo que ya de por sí es novedoso en muchas dependencias. Hay resistencia para aceptar la posibilidad de operar otros aspectos que la modifiquen como técnica. Es in debido hablar de modernización de la capacitación, pues esta ya de por sí es aspecto para ser calificado de moderno.	15	30
24.11.	Es difícil en términos generales, debido a que no solo se carece de presupuesto para comprar equipos, sino que tampoco hay personal que supere la situación. Los expositores son casi los mismos, al menos los de prestigio desde hace diez años. No ha habido cambio. Hay mafias para monopolizar la capacitación.	5	10
24.12.	No dieron razones concretas, sino generalidades que no fueron objeto de clasificación en las once opciones de respuesta que clasificamos.	15	30
	TOTALES	50	100

PREGUNTA 25

¿Cuáles son los aspectos más importantes de una capacitación integral?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
25.1. Planeación, ejecución, supervisión de los cursos y programas.	12	24
25.2. Selección de expositores que motiven, selección de participantes que respondan al esfuerzo, considerando los intereses que tienen.	10	20
25.3. Apoyo del nivel político superior, a fin de impulsar los programas, facilitarle a todo el personal, el mayor número de apoyos para que asista a los eventos y motivarle para que se capacite aunque no reciba aumentos de percepciones.	16	32

25.4.	Motivar al personal para que participe en el proceso, diseñar buenos cursos, contratar excelentes maestros, dotar de presupuesto necesario a las unidades que llevan a cabo la tarea de capacitación.	4	8
25.5.	Facilitarle a los funcionarios programas interesantes, adecuados, realistas y prácticos, que les aseguren que habrá resultados concretos para la capacitación. Obligar a los responsables - a que hagan un seguimiento de los usuarios, para ver como se comportan en el trabajo después de participar en los programas de capacitación.	8	16
	TOTALES	50	100

PREGUNTA 26

¿Qué entiende usted con la expresión sectorización?

Las respuestas fueron tabuladas, calificando el grado de conocimiento del término. No se trata aquí de ver que entienden con la palabra, si no conocer que tan apegado está el conocimiento de la realidad administrativa. Se habla mucho de Reforma, de sus etapas, de sectorización, descentralización y desconcentración. Pero en realidad no se habla con conocimiento de causa. Muchos funcionarios y empleados, sobre todo técnicos como los entrevistados, confunden las palabras administrativas. Calificamos con escala de 0 a 10 las respuestas. 10 para aquellos que respondieron adecuadamente, con conocimiento de causa, y así sucesivamente, menor calificación a menor conocimiento.

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
26.1. 10	4	8
26.2. 9	1	2
26.3. 8	7	14
26.4. 7	9	18
26.5. 6	11	22
26.6. 5	13	26
26.7. 4	3	6
26.8. 3	2	4
TOTALES	50	100

PREGUNTA 27

¿Cuántas etapas cree usted que tiene la Reforma Administrativa?

OPCIONES		NUM. RESPUESTAS	%
27.1.	20	2	4
27.2.	11	8	16
27.3.	4	22	44
27.4.	5	18	36
TOTALES		50	100

PREGUNTA 28

Sería tan amable en enunciarlos y definirnos las etapas o fases de la Reforma Administrativa.

OPCIONES		NUM. RESPUESTAS	%
28.1.	Contestaciones aproximadamente correctas y expresadas de acuerdo con la realidad-documental de la reforma administrativa.	8	16
28.2.	Respuestas también aproximadamente correctas, pero un poco imprecisos los conceptos, confundiendo algunas etapas.	10	20
28.3.	Aseveraciones que confunden la realidad y nomenclatura de la reforma administrativa. No identifican etapas, ni instrumentos y abundan sobre información jurídica.	22	44
28.4.	Totalmente equivocados.	8	16
28.5.	No contestaron.	2	4
TOTALES		50	100

PREGUNTA 29

¿Qué lugar ocupa la capacitación en el Programa de Reforma Administrativa?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
29.1. Un papel como programa para desarrollar al personal y perfeccionar sus capacidades para mejorar el servicio público.	11	22
29.2. Una función muy importante, hasta tal punto, que si no hay capacitación, no se puede hacer la Reforma Administrativa.	8	16
29.3. Una fase de la propia reforma que se ocupa en la quinta etapa, que se conoce con el nombre de administración y desarrollo de personal.	12	24
29.4. Una de las funciones de apoyo a la administración de personal.	13	26
29.5. Un lugar importante, pero es solamente una de sus acciones y se debe relacionar con todas las demás acciones.	2	4
29.6. No contestaron.	4	8
TOTALES	50	100

PREGUNTA 30

¿Está sectorizada la dependencia donde usted trabaja?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
30.1. Si	50	100
30.2. No	0	0
TOTALES	50	100

PREGUNTA 31

¿Conoce usted los cruces sectoriales, intra e intersectoriales de la dependencia donde usted trabaja?

31.1. Si	48	96
31.2. No	2	4
TOTALES	50	100

PREGUNTA 32

¿Cuáles son sus principales elementos de juicio, en relación a la posibilidad de normar sectorialmente la capacitación?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
32.1. No debe ser objeto de sectorización, pues las entidades que componen el sector, son autónomas.	15	30
32.2. La sectorización no abarca el proceso de administración y desarrollo de personal, - sin embargo, se podrían dar algunos lineamientos como se ha elaborado por ejemplo el marco de referencia del presupuesto, - de la auditoría, o de otras etapas de la administración pública.	7	14
32.3. Sería una utopía, pues si no se ha pueden dar normas en el sector central, en el <u>am</u> bito paraestatal, es todavía punto menos que imposible.	13	26
32.4. Contestaron sin precisar puntos básicos, - solamente generalidades para no dejar en blanco la respuesta o por otros motivos.	5	10
32.5. No contestaron.	10	20
TOTALES	50	100

PREGUNTA 33

¿Habría ventajas en una normatización de la capacitación desde el punto de vista sectorial?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
33.1. Si	4	8
33.2. No	44	88
33.3. No contestaron.	2	4
TOTALES	50	100

PREGUNTA 34

¿En qué se beneficiaría el trabajador con la normatización sectorial de la capacitación?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
34.1. En la medida que se normatiza y se regula, es probable que se beneficie el trabajador.	16	32
34.2. Probablemente se beneficie.	4	8
34.3. No contestaron.	30	60
TOTALES	50	100

PREGUNTA 35

¿Cuáles son los subprogramas de Reforma Administrativa que tienen mayor relación con la capacitación?

OPCIONES	NUM. RESPUESTAS	%
35.1. Contestaciones en que no se puntualizan los subprogramas según la denominación que de éstos ha manejado la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.	38	76
35.2. Administración y Desarrollo de personal.	8	16
35.3. No contestaron.	4	8
TOTALES	50	100

El resultado de la investigación realizada nos llevó a considerar que entre los entrevistados, no obstante que son responsables en buena medida de llevar a cabo el programa de reforma administrativa, tienen una enorme dosis de ignorancia sobre ese hecho que caracterizó la admi-

nistración en el actual sexenio. Lo que es elemental señalar, es cómo se va a pensar en el cambio de los burócratas desde el punto de análisis de su mejoramiento, cuando los responsables en el sector central de llevar a cabo el quehacer de capacitación, ignoran las bases y elementos de la reforma administrativa, que se supone es el punto central de todo cambio y de toda innovación organizacional.

Más adelante, nos hemos propuesto utilizar el resultado de dicha investigación para tipificar nuestras recomendaciones, y fundamentar los puntos de vista que sostenemos a lo largo del seminario.

Consideramos que el origen de la ignorancia sobre la reforma administrativa, es que no se difundió entre las bases de la burocracia.

Creemos que si la capacitación se hubiera orientado a satisfacer los requerimientos mínimos de la reforma, en materia de información, los trabajadores al servicio del Estado, tendrían por lo menos un conocimiento aunque general de la necesidad de modificar las estructuras y los procedimientos para proporcionar un mejor servicio.

Hemos podido ver en las dependencias que visitamos, los viejos vicios que se atribuyen a los servidores públicos. No obstante los esfuerzos de capacitación, las situaciones de anomalías continúan, los rezagos y sobre cargas de trabajo en unidades operativas se encuentran a la orden del día.

Con el objeto de precisar la ubicación estructural de la capacitación en el marco instrumental de Reforma Administrativa, sostuvimos

con los encuestados una entrevista. En esta ocasión, ya no utilizamos cuestionario. Llegamos con los analistas que nos hicieron el favor de contestar el cuestionario y les entregamos una guía de entrevista, a partir de puntos específicos para conversar, intercambiar puntos de vista y formular nuestras propias conclusiones.

El propósito de las dos entrevistas que tuvimos en cada caso se resume en los siguientes objetivos:

- o Obtener información sobre la vinculación entre la capacitación y la Reforma Administrativa.
- o Captar literatura que ponga de relieve la relación que guarda el proceso de capacitación y las etapas y programas de la mencionada reforma.

Es interesante destacar, que como se pudo advertir en la presentación de las respuestas relacionadas con el cuestionario presentado, se localizaron fallas relativas al conocimiento de la reforma administrativa. Por ello, fue necesario que para obtener información a través del procedimiento citado.

Es muy importante destacar que producto de dichas entrevistas, y mediante el acopio de información que se logró, determinamos lo que a nuestro juicio debería ser el contenido de los siguientes tres incisos de este documento de seminario de investigación, a saber:

- o Lineamientos que se derivan de la V etapa de Reforma Administrativa: Administración y Desarrollo de Personal (3.2.)

- o Propuesta para sustentar lineamientos administrativos en materia de capacitación (3.3.)

- o Orientación de los esquemas de gestión de programas de capacitación (3.4.)

También es conveniente señalar que en el desarrollo de dichos incisos (3.2. a 3.4.) vamos incorporando nuestros puntos de vista, a efecto de concurrir al tema central de nuestra investigación: Introducción a la gestión de programas de capacitación desde el enfoque pedagógico-administrativo. Sector Central del Poder Ejecutivo Federal.

3.2. LINEAMIENTOS QUE SE DERIVAN DE LA V ETAPA DE REFORMA ADMINISTRATIVA:
ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.

La tabulación, clasificación y evaluación de las respuestas que corresponden a las preguntas número 15 a 35 y que se practicaron como segunda parte de la investigación de campo, serán objeto de análisis durante este tercer capítulo, así como en el resto del seminario, con independencia de que la presentación cuantitativa de dicha investigación de campo se han presentado en el inciso precedente, en las páginas número 107 a 118.

El haber dividido convencionalmente el proceso de Reforma Administrativa, en tanto Programa, durante la Administración Federal 1977-1982, se debió a la necesidad de cumplir con los objetivos centrales del Ejecutivo para consumir los objetivos y metas que ya mencionamos, en materia de: adecuación del aparato burocrático a las crecientes necesidades del país, superar la crisis que había en 1976, asumir que la programación es instrumento de gobierno, mejorar la administración y el desarrollo del personal público, y mejorar la impartición de justicia.

Las distintas etapas no se agotan o terminan cuando se inicia la siguiente (23), pues dicho proceso se concibió de manera sistémica, es decir, que el término convencional de una de sus partes, se convierte en el inicio, también convencional de otra. Así, cuando en la primera etapa, se terminaba de adecuar la estructura federal en función de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se daban los

(23) MORENO RODRIGO., El Desarrollo del Personal y la Reforma Administrativa. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Estudios. México. 1979. pág. 39

pasos iniciales para determinar los cruces intra e intersectoriales, es decir, se trazaban los esquemas de operación a efecto de garantizar la manera y modo de como se relacionarían las entidades que componían cada uno de los sectores en que se había dividido el aparato burocrático central del Ejecutivo Federal (24), terminada esa etapa se pasa a la definición programática para que los cruces mencionados operen en función de: planeación, programación, presupuestación, gestión, coordinación, evaluación y control. En ese lapso, se determina la operación del Sistema Nacional de Planeación y así mismo, también el denominado Sistema Nacional de Evaluación (25).

En la cuarta etapa, como se ha apuntado, se pretende llevar la Reforma al personal que proporciona atención directa al público que acude a las dependencias, en uso de sus derechos o en cumplimiento de sus obligaciones, etapa que se conoce con el nombre de "reforma de ventanillas" o "participación ciudadana" (26).

La observación del desarrollo de las cuatro etapas citadas de la Reforma Administrativa, nos lleva a considerar que en todas ellas, era indispensable un proceso permanente de capacitación, a fin de que el personal asimilara la filosofía, programas, objetivos, metodología y marco instrumental de dicha reforma. Gran parte de la operación fallida del proceso de Reforma, se ha debido en gran parte, a la carencia de instrumentos idóneos de información, formación, capacitación-

(24) MORENO RODRIGO., El Desarrollo de Personal y la Reforma Administrativa. op. cit. pág. 40

(25) MORENO RODRIGO., *ibidem.*, pág. 42

(26) MORENO RODRIGO., *ibidem.*, pág. 43

de personal. De ahí la importancia que en el modelo teórico del proceso de Reforma tiene la V etapa, conocida con el nombre de Administración y Desarrollo de Personal.

En la citada quinta etapa, se formularon diversos diagnósticos, todos ellos tendientes a consolidar las etapas anteriores, pero en particular se orientaron a determinar el grado y modalidad de participación del personal público federal en el proceso de cambio.

Por otra parte, se formularon 33 recomendaciones que se presentan para efecto de reporte de seminario en el anexo número 1 de este trabajo, a fin de no distraer el estudio del tópico que ahora ocupa la atención del equipo para documentar el reporte. Solo adelantamos para efectos de este inciso, que en dicha etapa se pretende superar un cuadro tanto complejo como problemático, buscando el perfeccionamiento de los subsistemas que componen el Sistema de Administración y Desarrollo de personal (27) y que son:

- o Planación de la fuerza de trabajo
- o Reclutamiento
- o Selección
- o Contratación
- o Inducción
- o Remuneración
- o Motivación, estímulos y recompensas
- o Capacitación
- o Información y Estadística

En función de los subsistemas mencionados, la etapa de Reforma tuvo como propósito llevar a una operación integral, de modo que se superaran viejos rezagos, se plantearan soluciones de tipo irreversible, a fin de asegurar un cambio profundo en la operación del sistema, toda vez, que el personal se ha considerado como el elemento más valioso de las organizaciones sociales, trátase del sector público o del sector privado (28).

En ese contexto, la capacitación ocupa un papel de singular importancia, desempeña por su naturaleza una función trascendente, pues el personal que ya trabaja en el aparato público, está ahí, no se le despidirá fácilmente si es incompetente. Hay relaciones laborales, existen representaciones sindicales. Sobre todo en el aspecto del personal de base.

En consecuencia, ese personal tiene que ser sujeto de capacitación y de perfeccionamiento. No hacerlo así, representa severas limitaciones para el logro de resultados en atención al cambio que se persigue en todo proceso de reforma.

Los medios para asegurar resultados, los procedimientos para perfeccionar el sistema vía la capacitación, es lo que nos preocupa en el transcurso de la documentación de nuestro seminario.

Por las razones citadas, orientamos nuestro esfuerzo en este inciso, a destacar los puntos esenciales que se alojan en la posibilidad de destacar lineamientos para operar la quinta etapa de Reforma Administrativa: administración y desarrollo de personal, vía capacitación.

(28) PONCE TALANCON., op. cit. pág. 17

La Reforma Administrativa forma parte de las transformaciones estructurales del aparato público para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y político del país. El Estado ante el deber de realizar con mayor eficiencia las atribuciones que tiene señaladas, particularmente aquellas que están relacionadas con la promoción del desarrollo y con la equitativa distribución del ingreso (28) requiere cumplir con los siguientes propósitos que se mencionan a continuación:

- o Incrementar la eficiencia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento sustancial de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado.
- o Agilizar y descentralizar sus mecanismos operativos para acelerar y simplificar los trámites.
- o Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable,
- o Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno. (29)

(28) Véase: Boletín de Estudios Administrativos. Numero 1. Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia. México. 1972. Pág. 7, Tomado de la Introducción de Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976. Documento de trabajo de la Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México. 1971.

(29) Op. cit. pág. 9

En este contexto se hace necesario señalar que la capacitación pretende desarrollar una administración pública que permita al Estado y a los funcionarios, tener los instrumentos idóneos de gestión, para llevar a cabo con la mayor eficiencia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeñan sus atribuciones. Cada Secretaría tiene obligaciones relacionadas con la nueva estrategia de desarrollo económico y social, que es adoptada al principio de cada sexenio de la Administración Federal.

El enfoque de la capacitación debe permitir que los responsables de las instituciones públicas, tengan personal que opere eficazmente las estructuras y sistemas que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

Dicha orientación de la capacitación por otra parte, debe permitir a los trabajadores al Servicio del Estado, desempeñar sus actividades bajo el esquema de un sistema moderno de personal. Este al término del proceso, incrementará sus conocimientos, aptitudes y habilidades. El enfoque tenderá a generar en los servicios públicos la actitud y la preparación que reclama el desarrollo del país, garantizando, al mismo tiempo, sus derechos y atendiendo a sus necesidades.

Por todo lo anterior, la capacitación debe de beneficiar a los ciudadanos y a la sociedad en general.

El conjunto de elementos que integran la sociedad, deben recibir el--
mejoramiento económico, social, político y cultural. Así mismo, los -
usuarios de los programas y servicios, deben recibir la atención efi-
ciente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que-
tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas. (30)

En atención a que exista una coordinación efectiva en la formulación,
aplicación y evaluación de las medidas de reforma, -señala Carrillo -
Castro- se requieren mecanismos adecuados de participación a los dis-
tintos niveles administrativos. Los comités y comisiones que se pro--
muevan al efecto, deben procurar un intercambio de experiencias, ----
ideas e información, que permitan armonizar y compatibilizar los pro--
yectos de las instituciones, buscando que las actividades de cada de-
pendencia se encuadren dentro del proceso general de reforma. (31)

En 1971 se acordó y desde 1972, se establecieron Comisiones Internas-
de Administración (CIDA) en cada una de las entidades del sector pú-
blico federal. Las CIDAS fueron integradas por los responsables de --
las diversas funciones de las dependencias. Fueron presididas directa-
mente por su titular. Las Comisiones Internas dispusieron del apoyo -
técnico de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y de las Uni-
dades de Programación (UP). Posteriormente, en 1977, se transformaron
las CIDA en CIDAP, o sea, Comisiones Internas de Administración y Pro-
gramación.

(30) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México.
INAP. México, 1980. pp. 102-103

(31) Op. Cit. pág. 99

Estas Comisiones Internas de Administración y Programación, tienen la obligación de plantear y realizar, en el ámbito interno de cada entidad, las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia, y contribuir a la del sector público en su conjunto. Parte de sus actividades se dirigen a perfeccionar las políticas y estrategias de Desarrollo y Administración de Personal.

El modelo de personal, busca contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del Gobierno. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr un verdadero cambio-administrativo, cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios.

Las Unidades de Organización y Métodos, con la nueva estrategia, a partir de 1977, deben quedar ubicadas bajo el mando directo de un funcionario superior ó del titular de cada dependencia. El funcionario en quien se delegue autoridad suficiente en materia de coordinación y racionalización administrativa, tiene encargada, asimismo, la función de orientar trabajos y acciones para auxiliar técnicamente a las Comisiones Internas de Administración y Programación en los estudios y proyectos que estas determinen.

Las Unidades de Programación también formarán parte de la Comisión Interna de Administración, a fin de que los trabajos de reforma administrativa se orienten a la adecuación de los sistemas, estructuras -

y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia. Las Unidades de Programación están encargadas, a su vez, de asesorar a cada titular en el señalamiento de sus objetivos y en la formulación de sus programas de actividades e inversiones, para lo cual recabarán la información que permita determinar los recursos necesarios para cada caso.

Para que exista una coordinación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de las medidas de reforma, se requieren mecanismos adecuados de participación a los distintos niveles administrativos.

Los comités y comisiones que se promuevan al efecto, procurarán el intercambio de experiencias, ideas e información, que permita armonizar y compatibilizar los proyectos de las instituciones, buscando que las actividades de cada dependencia se encuadren dentro del proceso general de reforma. (32)

Los objetivos de la Comisión Interna de Administración, auxiliada técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación, sólo se podrán llevar a cabo mediante la instrumentación de sistemas de capacitación, considerados como instrumentos de apoyo, a efecto de lograr una mayor eficiencia en las operaciones que se realizan en cada una de las instituciones que integran el Poder Ejecutivo.

(32) Ibid.,pág. 15

Al mismo tiempo y considerando que todo proceso de reforma exige a su vez ser administrado y programado, se documentó, aprobó e implantó en 1970-1972, el "Programa de Instrumentación de los Mecanismos de Reforma Administrativa" (33), y el "Señalamiento de los Aspectos Mínimos - que deberán contemplar los Programas Internos de Reforma Administrativa de cada Dependencia del Sector Público Federal" (34).

A continuación se pretende vincular cada uno de ellos con el proceso de capacitación, considerando que no hay un documento expreso dedicado a esa finalidad: instrumentar programas globales de capacitación.

El "Programa de Instrumentación de los Mecanismos de Reforma Administrativa" es resumido en seguida, señalando que su objetivo es: establecer o adecuar, en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Ejecutivo, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

En relación a los objetivos particulares, se considera que en el corto plazo, es muy importante que los Programas de Capacitación formen parte de las agendas de trabajo de las Comisiones Internas de Administración y Programación, para que sus acciones sean apoyadas por todo el personal de las dependencias e instituciones públicas.

(33) Ibidem., pp. 16-17

(34) Ibidem., pp. 23 y sigs.

Así por el nivel de decisión de cada CIDAP, se podrán implantar internamente las mejoras a estructuras y sistemas de labores, usando técnicas de desarrollo de personal.

Por su parte, las Unidades de Programación (UP) al auxiliar a los titulares de cada dependencia en la determinación de sus objetivos, metas y programas, si se apoyan en esquemas de capacitación dentro de las propias Unidades y entre el personal que formula los programas y los presupuestos, para lo cual habrán de recabarse, producirá mejor la información económica y social necesaria, orientando el programa de la institución al cumplimiento de las metas que han sido programadas.

En lo que hace a las Unidades de Organización y Métodos (UOM), también podrán usar la estrategia de la capacitación para mejorar sus programas de asesoría a los titulares, a las CIDAP y a las unidades operativas de cada dependencia, en la revisión, el diseño y la ejecución de las mejoras que procedan en sus estructuras y sistemas de trabajo, desde el punto de vista organizacional.

Lo anterior nos lleva a señalar la necesidad de establecer un Comité Técnico Consultivo de capacitación y desarrollo de personal, que al momento de la investigación no existía formalmente en las estructuras centrales. Esos comités deberían ser unidades de análisis administrativo de cada dependencia, para facilitar el intercambio de información entre sus miembros sobre necesidades de capacitación; --

para que se pueda imprimir una mayor integridad y unidad de acción al proceso de cambio, a efecto de lograr la compatibilización y evaluación de los programas más propuestas, captando sugerencias en torno - de áreas comunes.

Dichos comités podrían establecer o adecuar las actividades de apoyo administrativo que sean necesarias, como sistematización de datos, recursos humanos, capacitación, para auxiliar al mejoramiento y modernización de los sistemas de capacitación de las dependencias.

Los Comités que se consultarán, deberán:

- o Proporcionar apoyo técnico e información, que permita el desarrollo de las Unidades Centrales de Capacitación para la solución de -- problemas comunes.
- o Promover y coordinar la ejecución de un programa mínimo de capacitación, que sirva a las distintas dependencias como punto de partida o marco de orientación para programas más profundos.
- o Elaborar y publicar guías técnicas y los manuales de capacitación - que con base en los trabajos de los Comités Técnicos Consultivos -- den unidad a los instrumentos que habrán de ser utilizados por las Unidades Centrales de Capacitación, apoyándose en los resultados estadísticos, en la sistematización de datos, en los bancos de datos correspondientes al sistema de Recursos Humanos. Además, se apo-

yarán en el presupuesto disponible y procurarán la documentación - de todo programa que se vaya a ejecutar en materia de capacitación para superar la anarquía y desorden que hay.

- o Estandarizar prácticas de trabajo y hasta donde sea posible y conveniente, sentar criterios y convenciones homogéneas para facilitar el intercambio de información y de experiencias.

Por otra parte, la capacitación también debiera relacionarse estrechamente con el marco normativo que se precisa en el documento denominado "Aspectos Mínimos que deberán contemplar los Programas Internos de Reforma Administrativa de cada Dependencia del Sector Público Federal". Dicho documento fue acordado por los Jefes de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal, en la Reunión de Trabajo celebrada en Oaxtepec, Mor., los días 29 al 31 de julio de 1971.

En su contenido se señaló que los titulares de cada dependencia pública deberían procurar, a la brevedad posible, establecer o integrar y garantizar el adecuado funcionamiento de: la Comisión Interna de Administración -CIDA-, de la Unidad de Programación -UP-, y de la Unidad de Organización y Métodos -UOM-.

Al momento de la investigación, había un enorme contraste. Por una parte, mientras en algunas Secretarías habían incluso sofisticado el funcionamiento de CIDAP, UP y UOM en otras todo era fachada o membrete, pero no realidad operativa.

Se precisó que se debía proceder a la designación de enlaces con la extinta Secretaría de la Presidencia (35) y de participantes en los distintos Comités Técnicos Consultivos y otros mecanismos de participación. Ese aspecto fué cubierto. Sin embargo, de tal año a 1980, solo en 3 dependencias los órganos citados, instrumentaron formalmente programas globales de capacitación.

El punto dos, se refería a la Programación. Señalaba la obligación de que cada unidad administrativa u operativa de las dependencias - del Ejecutivo Federal deberían determinar sus objetivos y metas y - formular los programas que le permitan alcanzarlos, con el auxilio y coordinación de las Unidades de Programación. La meta fue cumplida, pero en materia de capacitación, hasta 1979, solo tres Secretarías tenían programas globales de capacitación.

En el punto tres, Revisión de la Organización, se indicaba que para aumentar la productividad y eficiencia administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, era necesario que con la supervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM, cada dependencia debería internamente proceder a: a) precisar claramente sus objetivos, b) revisar y, en su caso, determinar sus funciones, c) revisar y, en su caso, determinar la estructura, d) Formular manuales de organización. Como en los casos anteriores la meta se cumplió, pero en el área de capacitación había carencias graves en 1980.

(35) Las funciones de estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, así como la de coordinar y evaluar su ejecución, que tenía a su cargo la Secretaría de la -- Presidencia durante el sexenio (1970-1976), en la actualidad son realizadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, y así lo establece el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Est. Admvs., publicado en el Diario Oficial de la Fed. el 3-01-77.

El punto cuatro, obligaba a revisar y actualizar las principales - disposiciones legales y reglamentarias, por lo cual todas las de-- dependencias del Ejecutivo Federal deberían realizar, con auxilio -- de sus Unidades de Consulta Jurídica, una revisión de las princi-- pales disposiciones jurídicas que sean aplicables a sus dependen-- cias, así como su reglamento interior, circulares, normas y demás-- disposiciones reglamentarias internas con el propósito de actuali-- zar y adecuarlas al buen funcionamiento de la dependencia. Escasa-- mente se abordó la capacitación en estas revisiones. El mayor lo-- gro fue incorporar a dichos documentos, enunciados genéricos de ca pacitación.

En el punto cinco del documento, se formularon lineamientos para au mentar la productividad y eficiencia administrativa de las depen-- dencias del Ejecutivo Federal, mediante la concurrencia de la su-- pervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM. Cada dependen cia internamente debería: a) revisar y, en su caso, determinar las actividades que les permitan cumplir sus objetivos y funciones, y- b) diagnosticar y programar la simplificación de los procedimien-- tos que se refieren a sus actividades básicas. Es paradójico, pero también se omitió la reglamentación de la capacitación para apoyar esos esquemas.

En el punto seis, se recomendaba la descentralización operativa -- para la atención en forma expedita de los servicios que se propor-- cionan al público, las dependencias del Ejecutivo Federal. Se indi

caba que deberían, siempre que fuera viable, descentralizar sus mecanismos operativos, delegando autoridad suficiente para resolver - asuntos en niveles adecuados. En capacitación, el período 1970-1980 es lapso que señala muy pocos logros en la materia.

En el punto siete, se insistía en que era muy necesario que todos - los servidores públicos conocieran y se capacitaran en forma suficiente para desempeñar las actividades que les correspondían, procurando que al realizarlas, no solo se consiguiese una mayor eficiencia, sino que los servidores públicos deberían encontrar satisfacción al llevarlas a cabo, lo cual debería traducirse en actitudes - positivas y amabilidad en el trato al público que acude a las oficinas del Gobierno.

Cada dependencia, auxiliada por su respectiva Unidad de Administración de Personal, deberá desarrollar, entre otros programas: a) capacitación y adiestramiento; b) divulgación; c) motivación e incentivación, y, d) estudios de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos. Este punto será objeto de análisis en los capítulos cuarto y quinto.

El punto ocho, señalaba que la Comisión Interna de Administración - (y de Programación, ahora), debe impulsar y facilitar las tareas de mejoramiento administrativo que permitan cumplir, en la forma más - productiva, los objetivos y metas de los programas de la dependencia, así como optimizar el gasto corriente y de capital de la misma,

para lo que deberá determinar las políticas referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación y disposición de bienes muebles e inmuebles, otorgando prioridad, a: a) la rentabilidad de equipos de alto costo, tales como computadoras, maquinaria pesada y vehículos; b) la construcción, arrendamiento y localización de los edificios y locales destinados a los servicios públicos. Este aspecto también lo pasamos a los capítulos cuarto y quinto de la investigación.

El punto nueve, está referido a que las Comisiones Internas de Administración de cada dependencia, deberán decidir sobre aquellos aspectos que permitan: a) aumentar y mejorar la calidad de los servicios que se otorgan al público; b) el desarrollo de programas para la orientación que el público requiere dentro de cada dependencia; c) el desarrollo de programas para suministrar la información que el público requiere para hacer uso de los servicios, y, d) la simplificación de los trámites que permitan minimizar el lapso necesario para atender al público.

En relación a los puntos 7, 8 y 9, es importante advertir, que como primero se estableció el Programa de Reforma Administrativa en una especie de panorama general, no se atendió de manera específica el problema de capacitación, por lo cual, hemos dejado para los capítulos cuarto y quinto, los elementos de diagnóstico y solución.

Por última reflexión relativa al documento resumido, el punto 10 se refiere a la proposición de reformas macroadministrativas, entendiéndose con este término, las acciones que de manera global deben de reactivar el aparato estatal en términos de eficiencia y de eficacia.

Como se puede advertir, los 10 puntos son los factores mínimos de una Reforma Administrativa, que primero se orientaría hacia el sector central, o sea, a las Secretarías de Estado y a los Departamentos de Estado. Recordamos, que en 1970-1976, era la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el dispositivo jurídico que regulaba las acciones del Poder Ejecutivo Federal.

Las actividades de capacitación fueron pues, relegadas a un segundo término, pues la intencionalidad era primero dar al Estado Mexicano, específicamente al Ejecutivo Federal, un marco instrumental para iniciar el Programa referido de Reforma Administrativa.

Por todo lo anterior, considerando el resultado de las entrevistas y la sistematización de las preguntas 15 a 35, planteamos con un enfoque propositivo tres elementos muy concretos:

PRIMERO: Definir estrategias en todas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para que sus órganos básicos - responsables de instrumentar los programas de Reforma, a saber: CIDAP, UP y OyM, intensifiquen la racionalización de programas integrales de capacitación y perfeccionamiento de personal.

SEGUNDO: Que se lleve a cabo a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, una concertación de voluntades entre todos los órganos del sector central, a efecto de que se lleve a cabo un estudio-conjunto que culmine en:

- a) **Formulación de un Acuerdo Presidencial que reglamente la obligatoriedad del sistema de capacitación vinculado a remuneraciones, escalafón, motivación, información, estímulos y recompensas.**
- b) **Establecimiento de exámenes de aptitud y conocimientos para jefes de departamento, subdirectores y directores, estableciéndose lo que técnicamente se denomina servicio civil de carrera. Estos niveles, en lo sucesivo, pasarían a formar parte de la permanencia en los sistemas del personal público. De ahí hacia arriba, se considerarían puestos de tipo político.**
- c) **Determinación de un catálogo funcional de puestos, que incluya la correlación de: especificación de puesto, perfil de puesto, catálogo propiamente dicho y los requerimientos correspondientes.**

TERCERO: Intensificar una campaña de cultura administrativa, a través de la cual, la totalidad de empleados públicos, sean obligados a conocer estructuras y procedimientos de carácter global, para que contribuyan mejor a todo el proceso administrativo.

Los tres puntos propositivos, se estudian en el siguiente inciso, bajo el rubro genérico de: Propuesta para sustentar lineamientos administrativos en materia de capacitación.

Ese inciso, el (3.3.) es objeto de desarrollo propositivo, considerando que hay elementos de juicio en la sistematización de las preguntas y respuestas del 15 al 35 y en las entrevistas que pudimos tener con funcionarios de mayor nivel. Consecuentemente, el inciso se limita a la presentación de la propuesta de base, expuesta en 13 puntos, para plantear nuestros puntos de vista sobre el particular y sugerir los lineamientos correspondientes.

3.3. PROPUESTA PARA SUSTENTAR LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA -
DE CAPACITACION.

1. En el nivel global que debe comprender la estructura, procedimientos y coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, consideradas en su conjunto, se fijarán directrices generales que den coherencia y unidad a la capacitación y desarrollo de personal, acatando cabalmente las disposiciones que en la materia establezcan:

La Comisión del Servicio Civil, así como las de un órgano central que norme y oriente globalmente el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Ejecutivo Federal.

2. La actual Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con las modificaciones de integración y atribuciones requeridas, será el órgano que continúe procurando al máximo nivel la concertación de las grandes políticas para normar la relación entre el Estado y sus trabajadores a través de la representación sindical. Esta Comisión deberá cambiar de nombre y se deberá alojar bajo la adscripción directa del propio Presidente de la República.
3. Del órgano citado anteriormente, deberá depender una Comisión del Servicio Civil, que opere mecanismos para asegurar la permanencia en el puesto de los servidores públicos, honestos y eficientes --

con independencia de los cambios políticos de la estructura burocrática del Estado.

4. La Comisión del Servicio Civil dependiente del órgano citado, -- tendrá como funciones principales la concertación y planteamiento de políticas globales del Estado con sus trabajadores, para -- dicho servicio civil se institucionalice para el desarrollo de -- personal de la Administración Pública Federal, es decir, que sea permanente.

5. Es conveniente modificar el Acuerdo Presidencial publicado el 31 de enero de 1977 que asignó la Comisión de Recursos Humanos la -- atribución de "preparar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del Gobierno Federal y proponer la estructura de la unidad administrativa del sistema" para pasar esa función al órgano central y globalizador que depende del propio presidente. En la modificación del Acuerdo, deben participar la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Coordinación General de Estudios Administrativos y de los Comités Técnicos Consultivos de Recursos Humanos y de Capacitación. Se efectuarán los trabajos necesarios para estudiar, modificar y dar nueva forma a esta disposición presidencial.

6. El órgano globalizador y central será de carácter normativo; sin embargo, hará planeación y control. Las funciones operativas debe-

ran quedar totalmente descentralizadas en favor de las dependencias (incluidas aquéllas que aún se ejercen centralmente, como el pago de remuneraciones).

7. Todo proceso de capacitación deberá vincularse, estrechamente como punto de partida a los subsistemas que configuran el Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal, a saber: 1. - Planeación y organización. 2.- Empleo. 3.- Remuneraciones. 4.- Relaciones jurídico-laborales. 5.- Prestaciones y servicios. 6.- Capacitación y desarrollo. 7.- Motivación. 8.- Información. 9.- Evaluación.

8. El Organo Central Globalizador, llevará a cabo en materia de capacitación las siguientes funciones: Instrumentar las políticas generales de capacitación, adiestramiento, sensibilización y desarrollo de personal. Formulará y conducirá la política de planeación del personal de la Administración Pública Federal. Coordinará el funcionamiento del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal, vinculando la acción de los órganos y mecanismos de apoyo del sistema para corregir dispersiones, incongruencias y duplicaciones. Establecerá y vigilará las normas, procedimientos y especificaciones para la integración capacitacional del personal en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, para lo cual: organizará, coordinará y fomentará la capacitación y desarrollo de los servidores públicos en todos los niveles.

9. El órgano citado deberá ver que la capacitación este relacionada con las acciones de planear, coordinar y controlar la administración de las remuneraciones de los trabajadores al servicio del -- Estado, así como fijar normas para la desconcentración operativa de esta función entre las dependencias del Ejecutivo Federal.

10. La capacitación se relacionará con las políticas del otorgamiento de prestaciones y servicios a los trabajadores del Estado, con -- los mecanismos para vigilar el cumplimiento de las normas y condiciones de seguridad e higiene para los trabajadores del Estado y con el reconocimiento al desempeño meritorio de los servidores pú-- blicos.

11. La capacitación se basará en la información sobre las características de los trabajadores al servicio del Estado, se ejecutará -- con mecanismos para establecer y aplicar normas de evaluación del desempeño del personal en el ámbito de cada dependencia, y aplicará dispositivos jurídicos vigentes, a fin de proponer las modificaciones que permitan configurar un sistema jurídico integral y -- homogéneo en esta materia.

12. El ejercicio de la capacitación en el nivel institucional comprenderá las actuales Unidades de Recursos Humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, consideradas en lo individual, las que dentro de su ámbito institucional, resuelvan, los problemas de estructura, procedimientos y sistemas, tenien-

do en cuenta las normas y directrices señaladas por el Organó Central.

13. Las Unidades de Recursos Humanos o también denominadas de Administración y Desarrollo de Personal, procurarán su fortalecimiento y adecuada adscripción jerárquica, para cumplir en mejor forma con su contenido institucional en la atención de los subsistemas de capacitación.

3.4. ORIENTACION DE LOS ESQUEMAS DE GESTION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION.

El apuntamiento relativo a que el seminario de investigación resulte un instrumento práctico de vinculación con la realidad cotidiana de la administración, y sobre todo, en atención a superar el arraigado vicio de transcribir documentos, operar referencia tras referencia a otros trabajos de investigación, es propósito del grupo en este inciso, señalar nuestros puntos de vista sobre la orientación de los esquemas de gestión de programas de capacitación, considerando que el capítulo que ocupa nuestra atención, se dirige, en principio a precisar los lineamientos administrativos para instrumentar la gestión de programas de desarrollo de personal. En contraste, en el siguiente capítulo nos enfocamos a plantear los lineamientos didáctico-pedagógicos para instrumentar la gestión de dichos programas.

En otros términos, mientras en este capítulo, iniciado con los reportes derivados de la investigación de campo, tratamos de definir nuestros puntos de vista bajo la vertiente de la administración, en el siguiente tenemos el propósito de hacerlo bajo la dimensión de la psicopedagogía, dando sobre ese particular, los lineamientos que a nuestro juicio podrían tener aplicación en el sector central, sin perder de vista nuestras dos hipótesis básicas.

En atención a las treinta y tres recomendaciones aprobadas por el Titular del Ejecutivo, y considerando la importancia de la capacitación en la instrumentación de esas treinta y tres recomendaciones,-

que sancionadas marcan el deber ser y la perspectiva del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, nos inclinamos por contemplar que las unidades u órganos responsables de dicha función -administración y desarrollo de personal-, sean Dirección General, Dirección de Area, o sólomente unidades, deben acometer entre otras funciones básicas las que a continuación se señalan.

Antes de describirlas, hacemos una reflexión adicional. Hay cierta resistencia a que dichas unidades manejen incluso la función, pues se aduce que cada una de las Subsecretarías y las Oficinas Mayores manejen autónomamente la función, pues el hecho de que ésta se realice en unidades centrales, entorpece el exacto cumplimiento de los programas sustantivos de las dependencias.

Al respecto se señala que en la medida que el personal provenga de un nivel estricto -burocrático precisan como razón-, y no sea reclutado, seleccionado, inducido, contratado y capacitado por las áreas que lo van a emplear, la situación se complica. Más todavía, si se toma en cuenta el nivel en que se lleva a cabo la función. Por ejemplo en la SAHOP la lleva a cabo una Dirección General; en la SHCP, lo hace una Dirección de Area, dependiente de una Dirección General; en la SDN se realiza la función por unidades.

Con independencia de esa situación que se deriva de la reflexión apuntada, a continuación precisamos las funciones básicas que han de realizar dichas unidades:

Operar en cada dependencia o entidad el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que contempla los siguientes elementos:

1. Planear y organizar políticas de crecimiento, oferta y demanda laborales, tablas de reemplazo, profesioGRAFÍA, - investigación comparada.
2. Empleo: reclutamiento, selección, nombramiento, análisis y clasificación de puestos, catálogos de puestos, plantillas, incidencias.
3. Remuneraciones: tabulador de sueldos, zonas salariales, - estructura salarial, pagos, valuación de puestos, evaluación de méritos.
4. Relaciones jurídico-laborales; leyes, reglamentos, normas, relaciones sindicales, estímulos y premios.
5. Prestaciones y servicios: culturales, sociales, económicos, seguridad social, servicios, higiene y seguridad.
6. Capacitación y desarrollo: inducción, capacitación, adiestramiento, actualización, intercambio tecnológico.

7. Motivación: cultura administrativa, comunicación social, - participación.
 8. Información: registros, censos, estadísticas. bancos de - datos. difusión.
 9. Evaluación: registros de avance, comparación y análisis - de resultados, aplicación de medidas correctivas.
- o Aplicar en cada dependencia o entidad las políticas y directrices globales que en materia de administración y desarrollo de personal dicte el órgano central de la Presidencia.
 - o Alentar el mecanismo de descentralización y desconcentración de la función, a efecto de que se autonomice, se automatice y sea objeto de una adecuada reglamentación instrumental y de procedimientos.
 - o Fundamentar los criterios para operar desconcentradamente en las oficinas de la ciudad de México y en el interior del país un modelo homogéneo, que permita la estandarización de los objetivos, políticas y criterios de operación del sistema de administración y desarrollo de personal.
 - o Establecer los indicadores de eficiencia para el funcionamiento idóneo de las acciones de administración y desarrollo de personal.

Desde el punto de vista de la administración, los lineamientos señalados convergen de manera importante a la gestión de programas de capacitación. Expresandonos administrativamente, la gestión de los programas de desarrollo de personal, se llevarán a cabo de acuerdo con los lineamientos señalados. En un enfoque de mayor precisión, los lineamientos que sugerimos para la gestión de programas de capacitación son:

1. Cualquier programa de capacitación que se realice en el seno de Secretarías de Estado o de Departamentos Administrativos, deberá considerar la planeación de la fuerza de trabajo.
2. En las políticas de reclutamiento, selección, nombramiento, contratación e inducción de personal, se considerarán como elementos sustanciales:
 - a) La correlación entre catálogo de puestos, descripción de los mismos, su perfil correspondiente y el nivel de remuneraciones. De dicha correlación deberán sustentarse tanto la detección de necesidades de capacitación, como el diseño de los programas correspondientes.
 - b) Cada empleado que ingrese a la dependencia o cualquier trabajador que sea movilizado de puesto, deberá someterse a un programa de capacitación mínimo.
3. En todos los cursos de capacitación que se realicen, se dedicará una sesión, con el tiempo que se considere conveniente, a -

efecto de conocer derechos y prestaciones de la dependencia. En los casos que ya se acredite la participación en dicha sesión, se irá profundizando, mediante la instrumentación de módulos de información capacitacional debidamente graduados. En otras palabras, cuando un candidato se convierta en empleado, o un trabajador cambie de posición, participará en un evento de corta duración, en el que se le informe ampliamente sobre sus derechos y obligaciones. En caso de que participe en otros eventos y demuestre que ya participó en dicha clase de jornadas, la dependencia le proporcionará mayor información, no ya sobre la institución, sino sobre la filosofía y antecedentes teórico-administrativos del proceder de la dependencia en cuestión, sobre el trazo de las políticas sancionadas de derechos y obligaciones, ampliando con ello la cultura administrativa.

4. El trabajador participará en cursos periódicos con el fin de conocer y actualizar, según el caso, el marco jurídico del gobierno federal, el de la dependencia donde trabaja y el marco normativo-planificador en que se desarrollan los programas de la dependencia. Esto es, que todos los trabajadores deberán ser objeto de capacitación sobre las normas que rigen para la dependencia y acerca de los programas que ésta tiene encomendados.
5. El trabajador deberá someterse a un riguroso seguimiento de desempeño laboral y a una evaluación del mismo. En función de dicho seguimiento y evaluación participará, según los resultados en planes y programas de capacitación y desarrollo de personal.

En atención a los planteamientos señalados en los tres incisos precedentes y considerando el título del capítulo que ocupa nuestra atención: Lineamientos Administrativos para instrumentar la gestión de programas de capacitación en el sector central, tenemos el propósito de concluir este capítulo con algunas reflexiones adicionales, todas ellas de carácter práctico.

Aún siendo reiterativos, consideramos conveniente insistir en función de nuestras hipótesis del seminario de investigación, que una buena parte de los fracasos que han habido en materia de capacitación y desarrollo de personal, se debe buscar la explicación en la falta de normatividad administrativa y en la ausencia de un apoyo psicopedagógico que facilite el perfeccionamiento tanto del marco instrumental como de los factores que confluyen a un ejercicio eficiente de la capacitación. No podemos concebir programas eficientemente ejecutados, si se pierde de vista el enfoque de la planeación administrativa.

La gestión de programas de capacitación en el sector central, es la expresión mediante la cual se significa el conjunto de actividades y de acciones que se realizan con el objetivo central de obtener resultados en función de cinco variables básicas:

- o Areas deficitarias de conocimientos y aptitudes, considerando la detección de necesidades, su determinación precisa por áreas y en función de necesidades.
- o Conjunto de conductas que deben ser objeto de modificación o

de inducción para el mejoramiento del desempeño laboral.

- o Precisión de las curricula de materias, que incluyan temarios subtemas, objetivos educacionales y conductas terminales
- o Mecanismos para la evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- o Sistemas de evaluación.

En atención a las variables señaladas, la gestión de programas de capacitación, parte del principio de que planeación previene contra los fracasos por descuidos administrativos o negligencias; y en el campo del desarrollo de personal, la situación que venía ubicándose en la década 1960-1970 para mejorar los sistemas que ocupan nuestra atención, no fue posible llegar a un marco operativo que garantizara resultados.

En la gestión que ahora abordamos, la planeación ocupa un papel de singular importancia, no solo por las razones que se derivan de las exposiciones planteadas en los dos capítulos anteriores, sino además, por considerar que la planeación global, sectorial, de esta actividad de apoyo administrativo, solo podrá rendir sus resultados, si se atiende a una planeación integral.

La gestión debe abarcar la participación democrática y organizada

de los miembros de los Comités Ejecutivos Nacionales de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en especial de las secciones correspondientes, pues una de las conquistas que han dicho tener los sindicatos, se refiere a la capacidad de los representantes para mejorar el nivel de los representados. Entre ellas o sea, entre las conquistas, el derecho a la capacitación es una de las más importantes.

Empero, como se señalaba en los capítulos precedentes, la capacitación, al mismo tiempo que derecho, es también obligación. En el equilibrio de planteamiento de ambos enfoques, se encuentra uno de los elementos más delicados para operar la gestión de programas de capacitación. Esta si se realiza sin la participación del sindicato, corre graves riesgos. No porque el sindicato se oponga a esta actividad, sino porque es una de las partes medulares de toda negociación colectiva.

En otras palabras, si la gestión de programas, no atiende a las iniciativas del sindicato, de sus representantes, y pasa por alto sus puntos de vista, la perspectiva no cristaliza. Los resultados se dificultan. Los propósitos se desvirtúan.

En términos teóricos, se ha discutido si la representación sindical ha de intervenir o no en el proceso de gestión de programas de capacitación. El grupo se inclina por recomendar que no solamente es conveniente, sino además deseable, diríamos necesario. El sindicato será uno de los mejores apoyos para transformar el en -

clave y entorno de la capacitación. Mediante su concurrencia, se podrá negociar más fácilmente la vinculación entre el proceso de capacitación y el de evaluación del desempeño laboral. Entre los aspectos que se deben considerar, desde nuestro punto de vista, destacan a) las posibilidades de correlacionar antigüedad con la capacitación acreditada; b) el escalafón con el aprendizaje logrado en el desempeño laboral; c) la interacción entre remuneraciones como factor de estímulos y recompensas.

En ese esquema operativo, la gestión como se puede advertir, se encuentra sujeta a una serie de presiones, sobre las cuales ya hemos abundado en los capítulos precedentes. Ahora nos corresponde señalar, bajo la perspectiva de la gestión de programas, como se deben superar los problemas y sugerir algunas recomendaciones que producto de la investigación en este seminario, se podrían tomar en cuenta para perfeccionar dicha gestión.

En primer término, la gestión cuando carece de un marco de referencia desde el punto de vista de la planeación, resulta inoperante, o se convierte en una secuencia de acciones de improvisación. No se puede llevar a cabo una gestión de programa, si previamente no existe el plan que le precede. Tampoco el proceso de presupuestación se puede consumir, cuando se desconoce hacia dónde ir y cómo ir en la capacitación.

En segundo lugar, dado el enfoque de nuestro seminario, tenemos la preocupación relacionada con la aplicación de principios de psicope

dagogía para perfeccionar y asegurar la optimización del proceso, a partir de una estrategia inicialmente global, luego sectorial y desde luego institucional.

Entendemos que el proceso de planeación global habrá de darse en todo el contexto del sector central, fundamentalmente para: a) racionalizar el uso de los recursos; b) operar congruentemente los enfoques en función de necesidades detectadas; c) orientar la acción hacia el cambio de conductas.

En el marco de las instituciones en lo particular, si se pasa por alto el enfoque de una planeación global, éstas, las dependencias y desde luego las entidades, continuarán con el proceso de capacitación improvisada, seguirán desarrollando acciones sin un contexto programático.

Por todo lo anterior, consideramos que las características que debe tener la gestión de programas de capacitación, se deben orientar en función del siguiente marco sinóptico que en seguida se presenta.

1. Considerar las 33 recomendaciones que en materia de Administración y Desarrollo de Personal, aprobó el Ejecutivo Federal, a efecto de consumir el compromiso de Reforma Administrativa que asumiera al inicio del mandato constitucional 1977-1982.

2. Concertar las decisiones políticas, para procurar que las 33 recomendaciones citadas en el punto anterior, se relacionen con programas específicos de capacitación, de manera que a cada recomendación, corresponda un conjunto de acciones para apoyar este proceso, orientado al cambio de conductas.

3. Precisar la estrategia que se cristalice en un Manual General de Políticas de Capacitación para cada una de las Dependencias y que abarque:
 - o Antecedentes de la capacitación en el sector.

 - o La capacitación institucional en la dependencia coordinadora de sector.

 - o Objetivos globales e institucionales de la capacitación.

 - o Programa Global e Institucional de capacitación.

 - o Lineamientos para detectar las necesidades en materia de capacitación. Sistemas y Procedimientos.

 - o Lineamientos administrativos para planear, programar y presupuestar la capacitación.

 - o Lineamientos administrativos para operar programas de capacitación.

- o Lineamientos psicopedagógicos para instrumentar programas de capacitación.
 - o Lineamientos para la evaluación de candidatos y usuarios de capacitación.
 - o De la organización de eventos de capacitación.
 - o De la selección, contratación e inducción de expositores e instructores.
 - o De la evaluación de usuarios de capacitación y de su seguimiento.
 - o Capacitación y evaluación del desempeño laboral.
 - o Del registro e información de usuarios, expositores e instructores.
4. Integrar con los mismos contenidos, un Manual de Operación Sectorial de la Capacitación, de manera que cada una de las entidades coordinadas por la Cabeza de Sector, pueda tutelar el buen desempeño de la capacitación en cada sector.
5. Concertar los mecanismos de negociación con el Sindicato Nacional con el objeto de que éste apoye totalmente el trazo, operación y ejecución de los elementos básicos que constituyen la gestión de los programas de capacitación.

La gestión de los programas de capacitación por otra parte, desde el ángulo que más nos interesa para objeto del seminario, debe abarcar el marco psicopedagógico en que se inscribe cada programa. Aún con el riesgo de ser reiterativos, pero por necesidades de metodología, debemos insistir en que la gestión debe abarcar la concreción de disposiciones tendientes, a que no exista ningún programa sancionado si se carece de cualquiera de los siguientes elementos:

- a) Área de la dependencia o entidad a que se refiere el programa, refiriéndolo al tipo, especie y clase de necesidades que se pretenden satisfacer en materia de capacitación.
- b) Identificación del programa genérico, por área y referencia a si se trata de capacitación horizontal o vertical, según se expuso en los capítulos precedentes.
- c) Definición del currículo o sea del plan general en donde se pueda identificar el programa.
- d) Nómina de materias que abarca el programa, procurando que los títulos de cada materia, sean efectivamente representativos de los contenidos que se pretenden impartir.
- e) Relación de temas y subtemas por materia, indicando en cada caso:
 - Nombre del tema o subtema.
 - Objetivo educacional por tema y subtema.
 - Conducta terminal por tema y subtema.

- Expositor responsable.
- Metodología de exposición.
- Técnicas de apoyo didáctico.
- Material didáctico de apoyo.
- Pruebas de consolidación de aprendizaje que se deben aplicar.
- Calendario por día y tiempo de cada tema o subtema.
- Esquema de evaluación.

f) Presupuesto por materia que abarque los siguientes rubros:

- Costo-hora expositor, justificado en función de su curriculum vitae y de su experiencia didáctica en materias objeto de capacitación.
- Costo global por materia.
- Costo del apoyo logístico (cafetería, aparatos rentados, material alquilado, y demás elementos constitutivos del apoyo requerido para la celebración del evento).
- Costo del local si se requiere salir del lugar de trabajo.
- Costo del material didáctico de apoyo.

g) Presupuesto global de capacitación, haciendo la suma de los renglones que se indican en el inciso precedente.

En la gestión de programas de capacitación cubrir los puntos anteriores, es uno de los aspectos que mayor resistencia representa. Esta se da en tres caminos. Resistencia a aprobar el presupuesto, se considera que la actividad de capacitación debe ser marginal de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de gasto corriente. Como vimos, tal parece que la capacitación es una actividad prohibida, y no se le asigna oficialmente una partida. El segundo camino de resistencia, se da en función de que la capacitación debe impartirse en horas de trabajo. Los jefes se resisten a dejar que sus colaboradores se distraigan de las funciones de rutina. Por último, el tercer camino de resistencia se da por los propios beneficiarios de la capacitación, que consideran su participación sin ninguna manifestación que se traduzca en mayores percepciones o en logros específicos.

Para vencer los tres caminos de resistencia proponemos que:

PRIMERO: El Secretario Coordinador del Sector, genere instrucciones específicas mediante la sanción de un documento formal, sea por la vía de un Acuerdo, de un Oficio-Acuerdo y que sancione por expresarlo llanamente, las reglas de juego para la capacitación en la propia secretaría y en el sector coordinado.

SEGUNDO: Establecer negociaciones con el sindicato, para que a todo evento de capacitación debidamente regulado, quienes lo acrediten se hagan acreedores a un estímulo específico, que

no necesariamente debe traducirse en mayores percepciones, pero si en posibilidades de acceso a mejor escalafón, a movilidad en la plaza, o a perspectiva de mejor ubicación.

TERCERO: Promover una campaña de sensibilización entre los trabajadores para convencerlos de que el saber es fuente de satisfacción y que un mejor desempeño laboral, contribuirá a un grado de mayor motivación en el trabajo, para su propio beneficio.

Por todo lo anterior, al considerar que la gestión de programas de capacitación sea objeto de elementos de mejora y perfeccionamiento, estará cada dependencia en la posibilidad de operar modelos de capacitación, que efectivamente se orienten a una modificación de las conductas laborales, permitan innovaciones y faciliten la realización de los programas de reforma administrativa.

Ahora bien, en estas consideraciones, debemos reflexionar seriamente acerca de la crisis que recientemente ha confrontado el país. El origen de la crisis es evidentemente de carácter económico y financiero. Tiene un horizonte mundial. México no pudo escapar, no obstante que llevaba un muy buen ritmo de desarrollo. Ha crecido México, a un ritmo de entre el 4 al 7.5 % anual en los últimos diez años. La crisis se agudizó porque en buena medida, dentro de la administración pública, no se disponía en el más alto nivel, de funcionarios capacitados y desarrollados con tecnología idónea para regular los efectos de dicha crisis. Nos sorprendió a todos.

Un considerable número de burócratas se han sumado a los distintos signos de rumor o de depredación contrarios al Gobierno. En gran parte esas actitudes también tienen su origen en la falta de una cultura administrativa, que les hiciera ver en su momento, los signos y las implicaciones de la crisis.

Por eso, a raíz de esas experiencias, es que el grupo considera que es muy importante prevenir esquemas de seguridad. Pues de lo contrario, en un par de años, la situación será grave. Al término del seminario, ya se veían los primeros elementos críticos. Son previsibles y si no se generan auténticos factores de gestión de programas de capacitación, sensibilización y desarrollo del personal al servicio del Estado, éste confrontará graves y severos problemas.

La gestión de programas de capacitación, deberá precisar, por último, el marco normativo. Entendemos con la expresión marco normativo al conjunto de disposiciones de carácter obligatorio para las dependencias y las entidades coordinadas en cada sector, a efecto de asegurar resultados.

Si la capacitación continua por el camino que tradicionalmente se ha manejado, la situación seguirá siendo crítica. El mejor punto de partida para romper con el círculo vicioso, es operar una eficaz gestión de programas de capacitación.

CAPITULO CUARTO

LINEAMIENTOS DIDACTICO-PEDAGOGICOS PARA INSTRUMENTAR
LA GESTION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION

CAPITULO I V

LINEAMIENTOS DIDACTICO - PEDAGOGICOS
PARA INSTRUMENTAR LA GESTION DE
PROGRAMAS DE CAPACITACION

SUMARIO: 4.1. Marco referencial para la formulación de lineamientos didáctico-pedagógicos. 4.2. Enfoque propedéutico.- 4.3. Enfoque adjetivo.- 4.4. Enfoque sustantivo.

4.1. MARCO REFERENCIAL PARA LA FORMULACION DE LINEAMIENTOS DIDACTICO-PEDAGOGICOS.

Antes de formular nuestros puntos de vista sobre los lineamientos que se sugieren en el título de este capítulo, consideramos indispensable hacer una recapitulación sobre el avance del seminario de investigación, a efecto de recentrar nuestra atención sobre las hipótesis objeto de demostración. Si se atiende a dichas hipótesis, conviene recordar que como apuntamos en la metodología, partimos de los supuestos que: 1) la capacitación en el sector público central es una obligación y un derecho para instituciones y trabajadores. Empero, el grado de eficiencia del quehacer de capacitación dependerá de la eficacia con que se operen los programas respectivos para dar cabal cumplimiento al marco de obligaciones y derechos, y obtener resultados.

En relación al punto 2) la gestión de programas de capacitación puede apoyarse con instrumental que se origine en las ciencias administrati-

vas y en la pedagogía, siempre y cuando se establezcan métodos, sistemas y procedimientos convalidados en esas disciplinas para apoyar el desarrollo de programas de capacitación.

En relación a la hipótesis primera, en los tres capítulos ha quedado ya demostrado como la capacitación en el sector público central es una obligación y un derecho para las instituciones y los trabajadores y documentamos por ello en el anexo número 1, las 33 recomendaciones sancionadas y aprobadas por el Titular del Ejecutivo Federal, con el propósito de perfeccionar el sistema de administración y desarrollo de personal.

En la investigación de campo quedó demostrado que existen severos problemas relacionados con la cultura administrativa de quienes son responsables de planeación, programación, presupuestación, gestión y ejecución de programas de capacitación. Dada la naturaleza de las respuestas obtenidas, considerando los puntos débiles y estudiando el marco operativo, consideramos que una gran parte del problema se origina en la carencia de lineamientos administrativos, por lo cual en el capítulo tercero nos ocupamos de ir proponiendo, en la medida que avanzábamos en el análisis de la encuesta, algunas recomendaciones que son de carácter práctico para mejorar y perfeccionar el sistema de capacitación y al mismo tiempo, ir documentando y apoyando nuestras sugerencias a través de fuentes documentales y bibliográficas.

En virtud de que durante el transcurso de la encuesta, en el desarrollo de las entrevistas con funcionarios, y en el estudio de textos es-

pecializados, advertimos que si había deficiencias en el ámbito administrativo para operar programas de capacitación, más las había en el campo de la psicopedagogía, consideramos que resultaba fundamental, buscar entre los mecanismos de la metodología con rigor científico, algunas opciones para poder precisar los antecedentes y las bases para la aplicación de principios de psicopedagogía.

Si en esencia no se resuelve primero el ámbito administrativo, que es el que nutre y apoya el campo sustantivo, es decir, el especializado de la psicopedagogía, de nada sirve formular lo que los expertos llaman escenarios ideales. Tampoco resuelve el problema de calidad de la capacitación el formular principios psicopedagógicos, que implican uso de recursos tecnológicos, materiales, presupuestales y humanos.

En atención a lo expuesto en este inciso, contemplamos pues la posibilidad de construir los antecedentes básicos para el diseño de modelos, de los cuales nos ocuparemos en el siguiente y último capítulo, según el trazo que hicimos en nuestra metodología y que se precisa en las primeras 20 páginas de este documento del seminario de investigación.

Retomando el título del inciso que ocupa nuestra atención y hechas las reflexiones necesarias para dar una presentación estructurada al reporte de la investigación, pasemos ahora al punto que hemos denominado: marco referencial para la formulación de lineamientos didáctico-pedagógicos.

En la expresión marco referencial para la formulación de lineamientos didáctico-pedagógicos, entendemos el conjunto de elementos relacionados con la sustentación, apoyo y detección de factores que convergen en la capacitación, desde el punto de vista de la didáctica y la pedagogía.

Adelantamos que el modelo al cual aspiramos llegar, tiene un enfoque sectorial, pues hay un enorme desperdicio de esfuerzos y recursos por no desconcentrar la función de capacitación, hecho que se trata de justificar mediante la razón de que en la medida que la capacitación se encuentre en unidades centrales, se asegurará la normatividad y la eficiencia de su desarrollo.

Lo anterior es una situación muy manipulable en nuestro medio. De ahí que nosotros consideremos que el modelo debe ser centralizado en su manifestación de normatividad, regulación, tutela, reglamentación, pero desconcentrado en su operación y de nueva cuenta centralizado en los mecanismos de supervisión y evaluación.

Por ello, al proponer el marco referencial, consideramos importante precisar que primero se debe generar un campo objeto de estudio, a través del cual, los expertos sustantivos de capacitación, puedan llegar a la postulación de lineamientos operantes, funcionales y aplicables a la realidad. Si no se dan esas características, volverá a pasar lo que ha acontecido en la gestión administrativa de los programas: desorden, caos, falta de planeación y ausencia de resultados.

El marco referencial lo hemos construido en atención a dos elementos: un conjunto de objetivos, habiendo logrado detectar 12 y una combinación de variables, las cuales se circunscriben a cada uno de los objetivos.

Dicho marco referencial permitirá el diseño de lineamientos didáctico-pedagógicos para operar programas de capacitación.

Si se pasa por alto el marco referencial, no se podrá instrumentar ni administrativa ni pedagógicamente el modelo que pretendemos sugerir.

Las afirmaciones anteriores, no pretenden llevar un planteamiento dogmático. Es de carácter propositivo y de tipo indicativo. Es decir, a la presentación de objetivos y variables, cada dependencia deberá instrumentar los pasos.

El grupo lo hizo con un enfoque de prueba piloto, y lo referenció a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde como apuntamos, hasta 1977 tenía una enorme infraestructura para capacitación, pero no disponía de elementos globalizadores ni sectorial ni institucionalmente.

Los objetivos que se proponen son:

1. Analizar desde una perspectiva histórica, las bases jurídicas, políticas, socio-culturales y económicas de la capacitación en cada entidad que compone el sector.

Variables:

1.1. Análisis de los ordenamientos jurídicos que explican el origen y evolución de las entidades que componen el sector, orientando los ítem o indicadores a la detección - de los principales esfuerzos que se han realizado en materia de administración y desarrollo de personal.

En la exploración documental y de campo, se podrá advertir que en el mayor número de casos, el problema radica en la reiteración de esfuerzos y en la renovación de propósitos.

También se alcanzarán a visualizar situaciones conflictivas inscritas en la falta de información.

Al término de cada administración, o a la salida del puesto de los responsables, los titulares se llevan consigo - los archivos y los materiales. Ello hace que el proceso - se inicie permanentemente.

Se deberán manejar en el estudio, ya algunas propuestas - para reglamentar esta situación y superar la irregulari--dad que precisa.

1.2. Identificación de las polfticas y decisiones que han o--rientado y definido las diversas estrategias y que han con

dicionado el proceso de capacitación y desarrollo de per
sonal.

- 1.3. Identificación de los rasgos socio-culturales que han marcado el proceso de desarrollo de los empleados que la
boran en las entidades.
 - 1.4. Descripción del contexto en el cual se ha conducido el
proceso de capacitación vertical y horizontal de cada -
entidad. Se recomienda desarrollar estas variables en
una dimensión histórica con énfasis en la última década.
2. Identificar la organización nacional, regional y local de la
capacitación en cada entidad.

Variables:

- 2.1. Descripción de la división de funciones por áreas que
son objeto de atención en capacitación.
- 2.2. Existencia de una división especial del trabajo de capa
citación en la misma entidad.
- 2.3. Tipos de criterios utilizados para la determinación de
las necesidades de capacitación.

- 2.4. Rol de los criterios políticos y técnicos.
 - 2.5. Tipo de instrumentos legales en que se apoya la capacitación.
3. Identificar las funciones, atribuciones y estructura organizacional formal a nivel global a efecto de integrar programas realistas, que satisfagan las necesidades detectadas.

Variables:

- 3.1. Existencias y atribuciones legales de las autoridades en materia de capacitación.
 - 3.2. Existencia de estructuras y funciones legales de instituciones y organismos que apoyan el quehacer de capacitación.
 - 3.3. Tipo y frecuencia de interrelaciones de capacitación formalmente previstas y el grado de coordinación entre los niveles regionales y locales. Organismos específicos de coordinación entre los niveles regionales y locales.
4. Diagnosticar el grado de funcionamiento real de los organ-

mos que imparten capacitación.

Variables:

- 4.1. Organización, funciones y recursos de cada uno de los organismos y determinación del porcentaje destinado a capacitación.
- 4.2. Grado de coordinación existente entre los niveles regional y local y entre éstos con el central desde el punto de vista de apoyo administrativo y presupuestal.
- 4.3. Grado de coordinación existente entre los organismos de ambos niveles.
- 4.4. Actividades de capacitación que realizan los organismos regionales y locales en comparación con las atribuciones legales asignadas.
5. Investigar el proceso decisorio a nivel nacional y el grado de participación de las administraciones regionales y locales y el grado de cruces sectoriales, intersectoriales e intrasectoriales que puedan apoyar el proceso de capacitación.

Variables:

- 5.1. Grado de autonomía formal de órganos de capacitación en la toma de decisiones.
 - 5.2. Atribuciones que en la práctica han sido transferidas al nivel central, al regional o local.
 - 5.3. Atribuciones en materia de capacitación, ejercidas en la práctica por las autoridades que operan en los niveles - regional y local.
 - 5.4. Identificación de instancias administrativas para operar el proceso decisorio de la programación de la capacitación.
6. Identificar la posible participación del sector en el proceso de regionalización y descentralización de las funciones de capacitación a cargo de la dependencia coordinadora de sector.

Variables:

- 6.1. Atribuciones normativas ejercidas.
- 6.2. Existencia, conformación y funciones legales y reales - atribuibles en materia de capacitación, a los organismos en que participa la cabeza de sector.

- 6.3. Aspectos y materias en que participa el sector en el desarrollo de capacitación.
7. Identificar dentro del sistema de planificación de capacitación, el grado de regionalización de los instrumentos de programación de política y de asignación de recursos.

Variables:

- 7.1. Existencia y relaciones con un marco nacional de capacitación con un Subsistema Nacional de Planeación Regional y de Sistemas de Planificación Sectorial.
- 7.2. Existencia de estrategias regionales de desarrollo programático de capacitación elaboradas por los Organismos de Planificación Regional, para servir de base en la sectorización.
- 7.3. Existencia de Planes de Desarrollo Regional elaborados por la dependencia coordinadora de sector.
- 7.4. Existencia de Estrategias y/o Planes Nacionales en el sector coordinado.
- 7.5. Compatibilización de los planes nacionales de carácter

sectorial con los regionales.

- 7.6. Existencia de mecanismos para la asignación y distribución de recursos financieros y presupuestarios.
- 7.7. Existencia de instrumentos de política administrativa específicos para el desarrollo personal.
8. Identificar la correspondencia entre la regionalización económica y social y la administrativa que le corresponde al sector en donde están las entidades coordinadas.

Variables:

- 8.1. Grado de capacidad de los organismos para orientar y lograr el desarrollo de personal.
- 8.2. Implantación y desarrollo de indicadores de eficiencia en materia de capacitación.
9. Diagnosticar matricialmente los principales problemas administrativo-institucionales en los organismos que van a ser coordinados en materia de capacitación.

Variables:

sectorial con los regionales.

- 7.6. Existencia de mecanismos para la asignación y distribución de recursos financieros y presupuestarios.
- 7.7. Existencia de instrumentos de política administrativa específicos para el desarrollo personal.
8. Identificar la correspondencia entre la regionalización económica y social y la administrativa que le corresponde al sector en donde están las entidades coordinadas.

Variables:

- 8.1. Grado de capacidad de los organismos para orientar y lograr el desarrollo de personal.
- 8.2. Implantación y desarrollo de indicadores de eficiencia en materia de capacitación.
9. Diagnosticar matricialmente los principales problemas administrativo-institucionales en los organismos que van a ser coordinados en materia de capacitación.

Variables:

- 9.1. Existencia, frecuencia y tipo de problemas administrativo-institucional en los niveles nacional, regional y local, que impiden la capacitación y previsión de posibles obstrutores.
 - 9.2. Existencia, frecuencia y tipo de problemas en las interrelaciones de las unidades operativas con los demás niveles de administración.
10. Identificar logros y resultados concretos en términos de desarrollo organizacional a través de instrumentos y medidas de administración desconcentrada.

Variables:

- 10.1. Existencia, frecuencia y tipo de resultados administrativo-institucional en materia de desarrollo de personal en los niveles nacional, regional y local.
 - 10.2. Existencia y grado de elaboración de una prospectiva que trascienda el marco de referencia temporal a la planificación a largo plazo.
11. Definir recomendaciones de carácter prospectivo para la administración y desarrollo de personal, a efecto de instrumentar los

Acuerdos respectivos.

Variables:

11.1. Acuerdos, oficios, manuales e instructivos vigentes en materia de capacitación.

11.2. Compilación y análisis.

12. Integrar comparativamente el marco para proponer recomendaciones de carácter general sobre los esfuerzos de desarrollo y administración de personal.

Variables:

12.1. Diagnóstico integral de recursos humanos.

12.2. Prospectiva de comparación por entidad.

12.3. Presupuesto global de apoyo a capacitación.

12.4. Presupuestos de apoyo a capacitación por entidad.

12.5. Usuarios potenciales.

12.6. Usuarios participantes.

4.2. ENFOQUE PROPEDEUTICO

En la didáctica y en la pedagogía se conoce con el término de enfoque propedéutico al conjunto de datos, debidamente ordenados para o parar contenidos de información, tendientes a la preparación de re- ceptores sobre un tópico, un tema general o una habilidad específica. (36)

En el campo laboral, los cursos propedéuticos tienen entre otras fi nalidades, según apunta Huerta López (37): a) perfeccionar las capa- cidades de los candidatos que van a ingresar a una empresa, organism o institución; b) promover personal de un puesto a otro; c) homo- geneizar conocimientos de los participantes de un curso.

Al respecto, la concepción que de enfoque propedéutico tiene Armenta Hernández, de la Universidad Complutense de Madrid, enriquece el planteamiento anteriormente expuesto, con dos proposiciones adicionales: a) fundamentar el cambio de conductas o reforzar éstas a tra- vés de ejercitación y reiteración de pautas conductuales; b) supe-- rar enfoques viciados del trabajador. (38)

La ubicación de las finalidades propuestas por los autores citados, nos llevan a considerar que en nuestro medio, son muy pocos los lu- gares en donde se practican cursos propedéuticos con finalidad labo-

- (36) CAMPOS PANTOJA, ANTONIO., La pedagogía en las organizaciones. Editorial Magisterio. Santiago de Chile., 1972., pág. 17
- (37) HUERTA LOPEZ, JAIME., Entorno psico-social de la capacitación. Editorial Magisterio. Santiago de Chile., 1972., pág. 192
- (38) ARMENTA HERNANDEZ, JUAN., Perfil práctico de la capacitación laboral. Ed. Bilbao, S.A., España. 1964., pág 221

ral. La ausencia de instrumentos idóneos, accesibles en costo y operantes en términos de necesidades que se apliquen para la selección de personal, priva a las instituciones del perfil correspondiente - tanto en su manifestación psicométrica como en el enfoque de las capacidades y habilidades necesarias para cubrir los requerimientos - del puesto.

En el sector público central, apenas en 1978 se empezó a hablar de uniformar el catálogo de puestos de la federación. Había dependencias que su catálogo era una verdadera muestra prolífica de puestos, cuyos requerimientos y especificaciones no cubrían los requisitos técnicos mínimos necesarios para orientar la contratación. Junto al catálogo de puestos, había otro de plazas. Si eso se relaciona con el sistema de remuneraciones la situación se complica por la presencia de claves.

Esa deficiencia se refleja también en capacitación. Pues al carecerse de un marco teórico ya sancionado sobre puestos, especificaciones y requerimientos, la pregunta es ¿contra qué se capacita al aspirante a un puesto? ¿cuáles son los requerimientos de éste? ¿cuáles sus características?

Es por ello que tomando como base los objetivos que se precisan en la parte final del inciso anterior, procuramos a continuación señalar los lineamientos didáctico-pedagógicos para sustentar una capacitación más profunda en sus contenidos y más seria en sus métodos, a efecto de superar el arraigado vicio de la improvisación. Si ya dimos nuestros puntos de vista sobre el enfoque administrativo para la gestión de programas de capacitación, ahora los daremos bajo la per-

tinencia de la didáctica y de la pedagogía. A tal efecto pues, nos referiremos a cada uno de los 12 objetivos planteados. Quien instrumente el enfoque propedéutico, lo hará considerando las variables citadas para cada uno de los objetivos. Nosotros pasamos por alto ese tratamiento, toda vez que sería extender la documentación del reporte del seminario de investigación de manera innecesaria.

Al margin iremos referenciando progresivamente el número de los objetivos que aludimos con el objeto de no volver a repetirlos. El enunciado y la naturaleza de la recomendación ubicará el objetivo de referencia.

Por último antes de comenzar el ejercicio, puntualizamos que a cada objetivo le daremos un tratamiento propedéutico si referido a este inciso, o bien de carácter adjetivo o sustantivo en los siguientes incisos. Todos ellos en función didáctico-pedagógica.

1. El ingreso a cada entidad o dependencia del sector público deberá ir precedido de la práctica de un examen psicométrico, mediante el cual se determinen los rasgos característicos del temperamento, carácter y personalidad de los aspirantes. Una vez que ingresen y que sean contratados, deberán cubrir un curso que apegado a los lineamientos administrativos formulados en el capítulo anterior, proporcione al nuevo empleado información sobre:
 - o Evolución, desarrollo y situación actual del Estado Mexicano
 - o Principios de derecho administrativo. Introducción a la Reforma Administrativa.

2. La inducción al puesto de todo candidato que sea aceptado en la estructura burocrática del sector central, deberá realizarse in variabilmente, proporcionando al nuevo empleado información sobre:
 - o nombre del puesto.
 - o características y perfil.
 - o estructura orgánica de la unidad de trabajo a donde se adscriba el nuevo empleado.
 - o evolución de la unidad operativa de adscripción.
 - o programas vigentes, objetivos y metas programáticas.
 - o jefes de proyecto y funcionarios con los cuales habrá de tener relaciones.

3. Las dependencias del sector central deberán producir materiales - didáctico-pedagógicos para facilitar tanto la inducción a la Secretaría o Departamento Administrativo, como al puesto. Para ello depurará sus catálogos de puesto, dispondrá del perfil y especificaciones correspondientes.

4. Las dependencias establecerán un sistema de intercomunicación con la Dirección General o de Area, o equivalente, para conocer las características del reclutamiento, selección e inducción. Además, se establecerán los métodos, sistemas y procedimientos tendientes a notificar todo nuevo ingreso que proceda, a fin de que se tomen las medidas para impartir los cursos de referencia que se sugieren en los puntos (1) y (2) de este inciso.

La orientación del enfoque propedéutico debe considerar el entorno de la dependencia a la cual ingresa el nuevo empleado, para cuyo propósito, se establecerán las bases de información tendientes a fomentar en el recién ingresado, entre otras, las siguientes aptitudes y actitudes:

- o intuición
- o buen juicio
- o capacidad de respuesta
- o creatividad
- o disciplina
- o sentido común
- o capacidad de acopiar y sistematizar información
- o capacidad para interpretar información
- o habilidad y capacidad para transmitir información
- o sentido de servicio público

El enfoque propedéutico por otra parte, no tendrá razón de ser en el enfoque de la capacitación, si se pasa por alto, el esquema propuesto por el Programa de Reforma Administrativa. Se requiere que cada empleado -- nuevo, sea un verdadero innovador, un agente del cambio, pero al mismo tiempo, que obre de acuerdo con los cánones de la disciplina, y se mantenga dentro del sistema de seguridad que corresponde a cada institución. En otras palabras, no se trata de alentar en aras del enfoque propedéutico, rebeldes en potencia, discidentes del sistema. Se pretende -- que al momento de tomar posesión del puesto para el cual es nombrada la persona, se disponga de un marco de referencia idóneo, a través del -- cual pueda acometer las funciones y realizar las actividades que se se-

ñalan en el puesto (especificación, perfil y descripción). Ello no sólo facilitará la idónea incorporación de ese nuevo trabajador al servicio del Estado, sino que además, será fuente para que durante su desempeño laboral, tenga elementos de apoyo para una correcta motivación. En la medida que conozca la organización a la cual presta sus servicios, al mismo tiempo que se informa, se forma para un mejor desempeño.

Por todo lo anterior, consideramos que la propuesta de realizar el citado enfoque, garantizará en el plazo medio una renovación institucional de los mecanismos de inducción, contribuyendo así, al cumplimiento cabal de lo dispuesto en las treinta y tres recomendaciones del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que hemos mencionado y que como se indicó se presentan en el anexo de este reporte de nuestro seminario de investigación.

En abundamiento de lo expuesto, por lo que toca al enfoque propedéutico, consideramos que no es posible hablar de Reforma Administrativa cuando en la mayoría de las dependencias, el mecanismo de inducción, en términos generales sigue el procedimiento que a continuación se detalla:

- o Aplicación, si la hay, de una batería de exámenes psicométricos, pero divorciada de las necesidades operativas de la unidad de trabajo solicitante de candidatos.
- o Cobertura de trámites burocráticos como son: llenado de formas, eventualmente examen médico (burocratizado), requisición de un oficio de adscripción, llenado de la forma de alta.

- o Autopresentación del nuevo empleado en su unidad de trabajo para la cual fue contratado.
- o Comunicación informal con sus compañeros y jefe inmediato superior.
- o Comunicación informal, si hay la ocasión, con el jefe del área.
- o Asignación de un escritorio, firma de resguardos de activos correspondientes.
- o Inicio de las labores.

No media pues, en consecuencia una verdadera inducción. Se trata como si el nuevo empleado estuviere familiarizado con la dependencia, desde largo tiempo atrás.

Los niveles de productividad, no es extraño que asuman el grado de eficiencia que tienen actualmente. El error se ha comenzado desde el inicio mismo de los trabajos del empleado. Más grave todavía, cuando a pesar de exámenes psicométricos, éstos son considerados como un mero trámite burocrático y no tienen mayores consecuencias que llenar un expediente.

El material disponible, si lo hay, para que el empleado de nuevo ingreso asimile información respecto a la historia, evolución, objetivos y programas institucionales de la dependencia que lo ha contratado, es además de raquítico poco funcional, antipedagógico, no tiene tratamiento pedagógico.

Por todo lo anterior, nos postulamos por una verdadera innovación que

institucionalise los mecanismos tendientes a facilitar la incorporación idónea del personal de nuevo ingreso. Empero, no basta con el propósito de un programa de inducción. Es necesario como apuntamos, la decisión política. Esta tiene que vertebrarse con las opciones de capacitación, pues esta actividad debe de comenzar con el subsistema de reclutamiento y con el de inducción, que se engloban genéricamente bajo la perspectiva que la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, denomina: empleo.

El grupo consideró importante señalar este conjunto de experiencias, por haber advertido durante la investigación el grave problema que de ahí se deriva. Además, como parte de las sugerencias, otros grupos de la Facultad de Contaduría y Administración o de otras instituciones que lleven a cabo seminarios de investigación, podrían llevar a cabo la exploración entre el personal, para conocer el historial de su ingreso al sector público. Ahí aventuramos nuevas hipótesis, que de validarse nos darían la razón. Ellas son:

- a) Un considerable número de empleados que actualmente trabajan en el sector público central, no fueron objeto de un programa o plan de inducción debidamente instrumentado.
- b) Gran parte de los márgenes de productividad deficiente, tienen su origen en las dependencias del sector central, no sólo en la falta de preparación de los empleados, sino además en una capacitación deficiente, precedida de una mala selección e inducción del personal.

4.3. ENFOQUE ADJETIVO.

El capítulo que ocupa ahora nuestra atención: lineamientos didáctico pedagógicos para instrumentar la gestión de programas de capacitación, fue objeto de una referencia a la formulación global de estrategias considerando la propuesta de doce objetivos centrales y las variables correspondientes.

En el inciso inicial, dimos cuenta de dichos objetivos y precisamos las variables que se deberían considerar para mejorar el enfoque de la capacitación y propender u orientarse a esquemas de mayor rendimiento.

En el inciso anterior, procuramos dar nuestros puntos de vista sobre el enfoque propedéutico, es decir, el correspondiente al tratamiento didáctico-pedagógico que debe orientar la introducción del personal de nuevo ingreso a la dependencia. Ese inciso fue tratado en un contexto genérico.

Ahora nos corresponde abordar el enfoque adjetivo, es decir, el que corresponde a las actividades y funciones, a las operaciones y elementos que concurren al desempeño del puesto, desde el punto de vista del apoyo administrativo. Todos los puestos, aún los técnicos y los de asesoría o staff, tienen algunos factores de carácter administrativo, para cuyo desempeño el nuevo empleado debe ser inducido primero, y capacitado después.

En atención a dicho propósito, tenemos como objetivo del inciso precisar los factores básicos que concurren a la operación adjetiva. Pa

ra ello, la orientación que perseguimos se dirige a fundamentar el aspecto adjetivo de los programas de capacitación y desarrollo.

La orientación didáctico-pedagógica habrá de referirse fundamentalmente a un sistema capacitacional integrado, que corresponda a la totalidad de la dependencia en donde se aplique. Los estudios relativos a su planeación atendiendo al proceso de enseñanza-aprendizaje, bajo el entorno de la capacitación y el desarrollo de personal, habrán de acometerse -- considerando siempre: a) las perspectivas de la capacitación vertical y b) las opciones de la capacitación horizontal. Conviene recordar que en el primer caso se trata de capacitación especializada y en el segundo, de aquella que se dirige a satisfacer las necesidades comunes de todas las áreas.

La conceptualización didáctica habrá de estructurarse considerando en primer lugar, la existencia de un catálogo de puestos y la descripción de éstos. A cada puesto, le corresponden una serie de funciones y actividades principales. Consecuentemente, a cada función y actividad habrá de corresponder cierto rango de capacitación. Un ejemplo aclarará lo -- que pretendemos señalar. En el catálogo de puestos, se plantea un conjunto de secretarías, se da su clave, categoría, etc. y en la descripción de cada puesto de dichas secretarías, se especifican las funciones y actividades principales. En atención a éstas, es que se definirán tan to objetivos educacionales como conductas terminales. Así a la función: tomar dictado y a las actividades: a) transcribir mecanográficamente el dictado tomado; b) seguir los formatos establecidos en correspondencia; c) revisar la limpieza del mecanografiado y su ortografía respectiva; - d) entregar al supervisor o jefe el producto del dictado. En ambos casos, se producirá un objetivo educacional (proporcionar información y-

desarrollar hábitos, a efecto de que se incremente la velocidad taquigráfica. Profundizar en el tema de lazos y uniones; gramálogos y fraseogramas).

A ese objetivo educacional, le corresponderá una serie de conductas terminales que podrían enunciarse en el renglón genérico de: "al final del aprendizaje y de la participación en el curso de repaso taquigráfico, las usuarias del curso, serán capaces de..." A manera de ejemplo, podríamos señalar que las definiciones conductuales como propósito serían: a) asimilar las técnicas de lazos y uniones taquigráficas, a efecto de incrementar la velocidad de tomar taquigrafía y facilitar la transcripción respectiva; b) vigorizar el conocimiento de gramálogos y fraseogramas, con el fin de abreviar más aún el tiempo de escritura de signos; c) leer directamente de la libreta de taquigrafía los 100 gramálogos y fraseogramas más usuales en la terminología de la dependencia; d) ejemplificar un mínimo de 75 casos en que se emplean lazos y uniones taquigráficas.

Atendiendo los ejemplos citados, es fácil comprender la importancia que tienen en las dependencias, no solo las acciones tendientes al establecimiento de programas de capacitación, sino que además, éstos contemplan invariablemente, además de los temarios y los tópicos que se alojan en cada tema, los objetivos educacionales y las conductas terminales. En ello hemos insistido a lo largo del trabajo de investigación.

Otro de los puntos medulares que corresponden al tratamiento que ocupa nuestra atención, es el correspondiente a la planeación de material didáctico y a la precisión de los medios de apoyo. En ese contexto, las pruebas

de consolidación del aprendizaje, destacan por su importancia. Se denominan pruebas de consolidación del aprendizaje, al conjunto de ejercicios, prácticas, pruebas y baterías, que tienen como propósito que los usuarios del sistema de capacitación, puedan autoevaluar el grado de avance en el objeto del conocimiento y tengan instrumentos para retroalimentar el sistema de comunicación didáctica.

Las pruebas de consolidación del aprendizaje pueden ser de cinco formas, a saber:

- o Orales
- o Escritas
- o Impresas
- o Por computadora
- o Por sistemas audiovisuales

Dichas pruebas se deben sistematizar y estandarizar en función del grupo a que se apliquen. Además, habrán de reflejar objetivamente el grado de avance y señalar cualquier desviación de los programas de aprendizaje. Sirven además para evaluar el conocimiento y poder calificar a los participantes de los eventos, sobre todo si a la capacitación se le refiere a mecanismos de escalafón, ascenso o a otros esquemas de motivación.

En una vertiente parecida a las pruebas de consolidación del aprendizaje, se encuentran las baterías de evaluación o la práctica de exámenes. Dichas-

baterías pueden asumir las mismas formas que las pruebas de consolidación - de aprendizaje, según se apuntó.

Entre los instrumentos didáctico-pedagógicos recomendables para optimizar - el sistema de capacitación integral en las dependencias se encuentra la pro ducción de material audiovisual. De éste se ha abusado. Se piensa que con la proyección de un visomático o de una película, la gente puede aprender más- que con la exposición tradicional. Ello es una afirmación parcialmente cier ta. No siempre sucede así. Por ello ocuparemos nuestra atención sobre los - principales elementos de soporte para optimizar la producción de materiales de apoyo.

A tal efecto, dividiremos la exposición en cuatro grandes rubros, a saber:

- o Franelogramas
- o Filminas
- o Visomáticos
- o Producción televisiva

Los franelogramas son un conjunto de representaciones gráficas que se adhieren a una superficie -franela, paño, pizarrón imantado, cartulina alijada y otras- y que permiten la fijación del interés y atención de los participantes, sobre puntos medulares a que se refiere la exposición del instructor. I lustran diagramas de proceso, destacan títulos de tópicos o subtópicos, permiten la referencia objetivada a hechos o situaciones sobre las cuales se -- tiene el propósito de enseñar o de informar.

La producción de franelogramas tiene un costo muy bajo si se le compara con otros medios más vistosos o espectaculares. Sin embargo plantea grandes ventajas. Por ejemplo en relación con el uso del pizarrón, sube la atención de los participantes, se gana más fácilmente su interés. Frente al rotafolios, gana en presentación. En ambos casos, induce el itinerario que debe seguir durante su exposición todo instructor.

La superficie sobre la cual se adhieren las figuras o gráficos recibe el nombre de franelógrafo. En las dependencias objeto de estudio, pudimos observar la ausencia de este instrumento. Mas aún, la mayoría de los instructores no saben de la existencia y ventajas que reporta este apoyo.

El término filmina se utiliza para significar las películas fijas, de medio cuadro, que tienen por objeto presentarse secuencialmente a través de proyectores de vistas fijas. A diferencia de las "transparencias" o sea los slides que tienen un formato de treinta y cinco milímetros, las filminas vienen unidas en la película, es decir, no se manejan independientemente, como es el caso de dichas transparencias o "slides". De ahí la importancia de planear adecuadamente el proceso de producción. Las filminas se producen a partir de originales, que son fotografiados, sea en blanco y negro o en color. No llevan sonido acoplado como es el caso de los visomáticos. El instructor que utiliza este instrumento, va dando ritmo a sus presentaciones conforme se vaya requiriendo de acuerdo con el desarrollo de los contenidos objeto de trasmisión de datos.

Los visomáticos son programas de slides o transparencias, que colocados en proyectores de "carrusel", van girando con impulsos eléctrico-sonoros,

que se graban en una banda magnética que los trasmite al aparato de carrusel. Así, al momento de proyectarse en la pantalla, van acoplados la voz de un narrador, música de fondo, imagen en pantalla. Los visomáticos pueden ser con una, dos, tres o más pantallas. Según el caso, utilizarán desde uno a treinta proyectores simultáneamente. Incluso cuando se pretenden efectos de "animación", el número de proyectores es de la magnitud mencionada.

El costo de este elemento de apoyo didáctico si resulta considerable. Empero, para objetos de capacitación, existe una variable del visomático. Es el que se emplea con un aparato de carrusel, que se va girando conforme avanza el texto. El efecto que se logra es el mismo que en el visomático, pues una persona lo mueve manualmente usando para tal fin, el libreto en que se anota los cambios de imagen. Es decir, en vez de emplear una microcomputadora como en el visomático, a través de la cual se programan los impulsos, se graban y se transmiten.

Por lo que hace a la producción televisiva, este asume dos formas: el circuito cerrado y la videocasetera. El primero se integra por instalaciones y estudios para grabación, y el segundo, se limita solamente a la reproducción de los videos producidos externamente y duplicados para homogeneizar los contenidos objeto de capacitación.

En el caso de la producción televisiva, se requiere una tecnología tanto compleja como sofisticada. Demanda la contratación de técnicos y especialistas para integrar lo que se conoce como "staffs de producción". Se re-

Una vez que hemos adoptado un código para el manejo de los términos relacionados con el apoyo del proceso de enseñanza-aprendizaje, a continuación nos ocupamos de proponer los lineamientos respectivos, dividiéndolos en tres categorías:

- o De la planeación de los contenidos
- o De la producción de apoyos
- o Del uso de los apoyos

En atención a los propósitos que expresamos en la metodología de nuestro trabajo de investigación, consideramos que el mejoramiento del proceso capacitacional, radica en buena medida, en la obligatoriedad de un marco normativo que permita abatir costos, evitar duplicaciones innecesarias, superar deficiencias y desde luego optimizar el uso de los recursos. Consideramos que la mejor forma para formular nuestras propuestas, es la expresión a través de políticas básicas. De ello nos ocuparemos a continuación.

- o POLITICAS PARA LA PLANEACION DE CONTENIDOS DE LOS APOYOS GRAFICOS Y AUDIOVISUALES DE CAPACITACION.
 1. La planeación de los contenidos de la totalidad de eventos de capacitación que realicen las dependencias del sector central, estará a cargo de las unidades operativas que señale el Titular del Ramo, o el funcionario a quien se le delegue la función.
 2. La totalidad de contenidos insertos en los eventos de capacitación deberán responder a las políticas que ha trazado el Ejecutivo Federal.

3. Todos los eventos de capacitación que se realicen en las dependencias centrales, deberán responder a un programa global de carácter institucional de capacitación. Este habrá de ser sancionado por el Titular de la Dependencia y formulado con la participación conjunta de los integrantes de las Comisiones Internas de Administración y Programación, con apoyo de las unidades de Programación y las de Organización y Métodos.

4. El uso de materiales gráficos, bibliográficos, documentales y audiovisuales estará reglamentado por la unidad señalada en la política inicial de este acopio normativo. Para ello, se establece que no se producirá ningún material de apoyo didáctico si no lleva la autorización previa de la comisión integrada a tal propósito, que se podrá llamar: unidad editorial, unidad de producción, u otra denominación, según las necesidades de la dependencia.

5. La producción de materiales de apoyo didáctico será precedida de los siguientes pasos: a) definición de la materia en la cual se empleará el material; b) determinación del tópico, tema y subtema para cuyo apoyo se produce el material; c) objetivo de uso en el proceso de enseñanza-aprendizaje; d) nivel de auditorio al cual se dirige; e) definición de un boceto; f) intencionalidad del material en función de los objetivos educativos y de las conductas terminales.

6. En ningún caso se autorizará la contratación de servicios externos de producción, si no media por escrito la autorización del área responsable de los contenidos y la cobertura de los elementos que se indican en la política anterior.

7. Terminada la producción, se elaborará una ficha técnica del material producido, se insertará ésta en un catálogo general de materiales propiedad de la dependencia y en cada evento,-- se colocará a disposición de los instructores y expositores - dicho catálogo.

8. Aprobado el boceto de que se habla en la política 5, un grupo de pedagogos o los instructores que se designen, atenderán a la prueba del material, a efecto de validar si funciona o no desde el punto de vista didáctico-pedagógico. En esta etapa,-- de conformidad con el autor o autores del boceto, se sugerirán las adiciones para mejorar la presentación, la estructura o la funcionalidad del material objeto de planeación para producción.

9. Las Direcciones Generales, las Direcciones de Area, y las Subdirecciones, operarán el sistema de detección de necesidades de capacitación y en paralelo, con los responsables del sistema de capacitación, formularán un presupuesto para la producción de material, reiterándose que éste quedará inventariado y es propiedad de la dependencia que lo produzca.

10. La dependencia levantará un inventario de sus instalaciones, equipos y materiales de apoyo didáctico-pedagógico, que pondrá a la disposición de los responsables del sistema normativo de capacitación, los cuales notificarán de la existencia-respectiva a un órgano central del Gobierno Federal, según se convenga. Ello para procurar el intercambio.

o POLITICAS PARA LA PRODUCCION DE APOYOS DIDACTICO-PEDAGOGICOS .

1. La producción de: acetatos, material para proyectores de cuerpos opacos, rotafolios, franelogramas, filminas, slides o -- transparencias, videocassettes, visomáticos o videotapes, será precedida de la realización de las acciones siguientes:

1.1. Elaboración de un presupuesto .

1.2. Determinación del tipo de evento o serie de éstos a que se destinará el material .

1.3. Número probable de usuarios .

1.4. Relación de costo-usuario .

1.5. Precisión de las materias en que se puede usar el material objeto de producción.

2. El uso de rotafolios que no sean pre-producidos, pizarrones, proyector de cuerpos opacos, no está sujeto a la cobertura de los requisitos anteriormente establecidos en la política-inicial, salvo a los puntos 1.2 y 1.3 para programar su uti-

lización.

3. La producción de un franelograma, además de cubrir los requisitos señalados en la política primera, requerirá:
 - 3.1. Aprobación de un plan general de figuras, letreros, - gráficos y textos, referidos al programa de la materia en que se empleará.
 - 3.2. Conductas terminales que se apoyarán mediante el uso de dicha franelograma
 - 3.3. Determinación de las formas de uso a manera de apoyo-didáctico.
 - 3.4. Señalamiento de los factores facilitantes del proceso de enseñanza-aprendizaje.
 - 3.5. Presentación de pruebas de consolidación del aprendizaje que se usarán en paralelo con el franelograma.
 - 3.6. Planteamiento de un boceto para cada serie que compone el franelograma.

4. La producción de una filmina o de una serie de éstas, además de cubrir los requisitos señalados en la primera política, requerirá:
 - 4.1. Aprobación de la secuencia de cuadros a fotografiar, - elaborandose un libreto que contenga: descripción de la figura o en su caso, una simulación de ésta; finalidad educacional o capacitacional perseguida.

El enfoque adjetivo, deberá prevenir también para la gestión de programas de capacitación, una serie de eventos que deberán de reglamentarse para asegurar la gestión eficiente de dichos programas. Sobre el particular, los principales elementos que deberán ser objeto de reglamentación para la optimización de la capacitación y desarrollo del personal ubicado en la estructura central del sector público, -- son los que a continuación se mencionan:

1. Políticas de operación de las instalaciones y de los elementos de apoyo que constituyan su capacidad. Para ello se procurará llegar a los siguientes productos:

a) Inventario de instalaciones.

- Ubicación
- Características
- Reglamentación de uso
- Modalidades para la solicitud
- Programación

b) Inventario de recursos de apoyo didáctico.

- Aparatos
- Dispositivos
- Medios auxiliares
- Reglamentación de uso

c) Inventario de materiales didácticos.

- **Materia para la cual fueron diseñados**
 - **Tópico que cubre el material**
 - **Descripción del material**
 - **Instructivo de uso**
 - **Pruebas de consolidación de enseñanza-aprendizaje**
- d) **Catálogo de formas para instrumentar los programas de capacitación.**
- **Forma de promoción de programas**
 - **Forma de registro de participantes**
 - **Forma de registro de expositores, instructores y profesores**
 - **Formas de concentración por curso precisando:**
 - . **nombre, puesto y adscripción de participantes.**
 - . **indicación acerca de si ha participado o no en otros eventos de capacitación o desarrollo de personal.**
 - . **evaluación del desempeño laboral del participante.**
 - . **horario propuesto para el curso objeto de participación.**
 - **Formas de reporte global**
 - **Formas de negociación con la representación sindical**
 - **Formas de evaluación del conocimiento**
 - **Formas para el registro de curriculas de materias**
 - **Formas para la producción de contenidos**
 - **Formas para el uso de aparatos, materiales e instalaciones.**

2. Políticas para la promoción de eventos, procurando llegar a los siguientes elementos:

a) Sistemas de promoción de eventos.

- Prediseño de carteles
- Prediseño de trípticos y folletos
- Determinación de formatos de oficio-invitación
- Invitaciones

b) Sistemas de motivación de usuarios del sistema de capacitación.

- Reglamento de capacitación y escalafón
- Reglamento de acreditación y evaluación de cursos
- Reglamento de participación

c) Sistemas de seguimiento de usuarios del sistema de capacitación.

- Banco de Datos ó
- Base de Datos

d) Sistemas de evaluación del desempeño laboral.

- Indicadores
- Aplicación de indicadores
- Criterios objetivos de evaluación
- Operación de los criterios objetivos de evaluación

4.4. ENFOQUE SUSTANTIVO.

El enfoque sustantivo para la operación de programas de capacitación, es el comprendido en la planeación y programación técnica de los eventos. Está referido a la orientación del desarrollo de los programas, pero atendiendo ya no al enfoque administrativo o de apoyo, sino a la preparación propiamente dicha de los programas y planes de capacitación y desarrollo de personal.

El enfoque sustantivo, debe abarcar a nuestro juicio, la determinación de las variables que a continuación se señalan: medio ambiente organizacional; dominio de los procesos fundamentales; entorno familiar; vocación, aptitudes e intereses; cultura cívico-administrativa; uso del tiempo libre y el laboral.

o Medio ambiente organizacional.

El diseño de los programas de capacitación, además de que sean institucionales, deberán considerar el medio ambiente organizacional en donde se habrán de impartir. La didáctica y la pedagogía, para su desarrollo idóneo, siempre consideran el medio ambiente. Como en nuestro caso, se trata de capacitación y desarrollo de personal, las orientaciones deben fundamentarse atendiendo a las redes y mallas de comunicación administrativa existentes, a las condicionantes de la comunicación tanto formal como informal y a la atmósfera grupal. (39)

(39) FLORES DE GORTARI y OROZCO GUTIERREZ. Hacia una Comunicación Administrativa Integral. Editorial Trillas, S.A. México, 1982, cap. VI

Por lo que hace al medio ambiente organizacional, se debe tener muy en cuenta la técnica de dinámica de grupos, cuya aplicación facilita la integración rápida de los participantes de eventos.

Antes de la realización de cualquier evento, conviene que el jefe de área proporcione un diagnóstico general sobre la atmósfera en que se llevan a cabo las relaciones de trabajo. Precisaré objetivamente y con honestidad:

- a) tipo de liderazgo que se ejerce en la unidad de trabajo.
- b) formalidades que caracterizan las comunicaciones administrativas.
- c) predominio de la comunicación formal o informal.
- d) tipos de comunicación interna y externa.
- e) grados de presión a que se encuentran sometidos los integrantes del grupo objeto de capacitación.
- f) prontuarios de disposiciones jurídico-administrativas que son objeto de mayor incidencia, violaciones o desviaciones.
- g) puntos básicos que pueden superarse a través de contenidos adicionales en los cursos.

El medio ambiente organizacional condiciona e induce el grado de productividad de manera considerable. Tomar en cuenta tanto sus características como sus manifestaciones, forman parte de toda planeación cuidadosa de eventos de capacitación. El usuario debe encontrar en los eventos de referencia, un marco de solución a los problemas laborales que cotidianamente confronta.

o Dominio de los procesos fundamentales.

Es importante destacar que en el desarrollo de los programas de capacitación, no siempre se atiende al proceso fundamental sobre el cual se desea informar, formar, despertar inquietudes, fomentar intereses. La didáctica y la pedagogía pueden auxiliar al administrador de programas de capacitación mediante el instrumental de esta disciplina, a efecto de determinar el qué y el cómo de los procesos fundamentales que se implican en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La clave para tal efecto se encuentra en la determinación de los objetivos educacionales y en el enfoque de las conductas terminales.

En estos casos, los procesos fundamentales desde el punto de vista de la emisión podrían ser: enumerar, listar, memorizar, diferenciar, obtener información. Desde el ángulo de los usuarios serían respectivamente: enunciar hechos, enumerar procesos o partes de éstos, citar sin acudir a circular, distinguir procedimientos, aplicar disposiciones.

Los procesos fundamentales se asimilan mediante exposición directa, con apoyo de materiales gráficos y audiovisuales a través del uso de materiales impresos, usando pruebas de consolidación de aprendizaje. En todos los casos es necesario ir evaluando el grado de progreso a que se llegue.

o Vocación, aptitudes e intereses.

La realización de actividades de capacitación, deberá precederse de la aplicación de baterías o pruebas de índole psicométrico, a efecto de definir entre los posibles usuarios:

- a) carácter, temperamento y personalidad -ya vimos como no todos los empleados públicos han pasado por ese tipo de exámenes-.
- b) inclinaciones e intereses de aptitud y de carácter vocacional.
- c) coeficiente intelectual.
- d) presunción de conflictos de personalidad y ambientación social.
- e) grado de interés para participar en el evento de capacitación.
- f) grado de satisfacción en su desempeño laboral.

Además, a través de entrevistas de alcance restringido, el promotor del curso, procurará indagar las motivaciones que existen en el posible participante para acometer la tarea derivada de incorporarse a una actividad de capacitación.

Es importante destacar, que por ningún motivo se debe obligar a los trabajadores para que mediante medios coactivos asistan a cursos. Ello resulta contraproducente tanto para la institución, como para el grupo, como para el mismo participante.

o Cultura cívico-administrativa.

La totalidad de cursos, eventos y actividades de capacitación, podrán tener elementos de uso marginal. Es decir, además de los objetivos propios de cada uno de ellos, se pueden definir algunas salidas laterales para atender la satisfacción de necesidades que no estén estrechamente ligadas con los propósitos que se persiguen al impartir cierta materia. Por ejemplo, uno de los campos laterales, puede ser el de la integración de equipos de trabajo, el vencimiento de la resistencia al cambio motivada por la implantación de nuevos procedimientos, la información adicional sobre tópicos afines.

Una de las salidas laterales que resultan más aconsejables en el medio de la burocracia mexicana, es el de abundar sobre la formación e información cívico-administrativa de los empleados, que adolecen de enormes lagunas de conocimiento sobre la historia patria, la estructura del gobierno en su conjunto, la división de poderes, el origen de las instituciones mexicanas, nociones generales sobre administración, introducción conceptual sobre las organizaciones, etc. Destacan en esas omisiones del conocimiento: información sobre las estructuras gubernamentales, división del sector público en central y paraestatal, división de poderes, nociones de derecho administrativo, introducción al derecho laboral, información básica sobre el derecho constitucional.

La previsión de tópicos sobre el particular, resulta no solo deseable, sino deben formar parte de toda curricula de capacitación,

pues el grado de incultura administrativa, tanto entre los cuadros operativos como entre los mandos medios resulta en ocasiones preocupante.

En el transcurso de la investigación nos pudimos dar cuenta de esa deficiencia. Pero como además, en las indagaciones sobre la didáctica y la pedagogía pudimos advertir que es uno de sus instrumentos la definición de objetivos educacionales y la determinación de conductas terminales, pensamos que se pueden aplicar esos elementos como apoyo para la formación de una cultura administrativa básica del servidor público.

Por otra parte, considerando que el egresado de la licenciatura en administración tiene en principio un soporte de cierta cultura administrativa, podría participar como instructor, apoyando a los expositores especializados, para contribuir a la generalización del conocimiento a través del uso de técnicas didácticas y pedagógicas que contribuyan a mejorar el nivel del conocimiento.

También es importante destacar que la ignorancia de la historia del país, es fuente de errores en la toma de decisiones, no solamente en el nivel superior de la pirámide, sino también entre los supervisores y cuadros de mando intermedio.

Este enfoque didáctico-pedagógico, será fuente de innovación y a mediano plazo, podría ser interesante punto de referencia para la institucionalización de currículas.

o Entorno familiar.

La didáctica moderna considera el entorno familiar como uno de los puntos de referencia básicos para condicionar el rendimiento durante el proceso de enseñanza-aprendizaje. En el proceso de capacitación, si el usuario de éste, acude con problemas familiares, es altamente probable que no asimile la información, que plante resistencia a la autoridad, que genere situaciones conflictivas en relación al grupo.

Antes de que se inicien formalmente las actividades que corresponden a un programa de capacitación, el instructor o expositor, deberá detectar con instrumentos de dinámica de grupos, con elementos de sociometría, algunos aspectos que reflejen el grado de complejidad en que se viene desarrollando el participante, desde el punto de vista familiar.

Además, en la determinación de los horarios de capacitación, es importante considerar este aspecto. Por otra parte, también es conveniente que los grupos sean homogéneos. Grupos de composición dispar en cuanto a estrato socio-económico, cultural, afinidad de interés, etc., son difíciles de manejar desde el punto de vista didáctico.

La mejor manera para homologar los grupos, es recurrir a la información censal que existe en principio en todas las dependencias del sector central. Por ello nuestra insistencia en la formación de bancos o bases de datos de personal. La homologación de grupos con el apoyo de la computadora resulta ser ahora una tarea muy fácil de realizar.

o Uso del tiempo libre y el laboral.

La didáctica y la pedagogía, tienen un instrumento muy importante que no se usa adecuadamente en el proceso de capacitación. Nos referimos a la dosificación del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Se entiende con el término dosificación, el cálculo cuidadoso de:

- a) duración de la exposición verbal.
- b) tiempo para usar material didáctico.
- c) lapso para emplear soportes audiovisuales.
- d) permanencia del participante en recintos cerrados.
- e) posibilidad de rendimiento en función de la variable tiempo.
- f) ritmo de las exposiciones.

Es importante destacar que el proceso de enseñanza-aprendizaje mediante la estrategia de la capacitación debe de acometerse en una parte considerable, durante las jornadas de trabajo. Hacerlo fuera de dicho horario, implica cierto grado de resistencia, pues el trabajador debe sacrificar parte de su tiempo libre. Modificar su agenda de compromisos particulares. Si bien es cierto que la capacitación es obligación y es derecho al mismo tiempo, tanto para las instituciones como para los trabajadores, cuando las necesidades así lo requieran, y se debe ampliar la jornada de capacitación a tiempos que pertenecen al empleado o al usuario de los sistemas, se debe concertar previamente el compromiso.

El desarrollo en los programas de capacitación, deberá de orientarse a consolidar los siguientes principios didácticos y pedagógicos de optimización:

- a) Todo programa de capacitación que se imparta, deberá someterse a un método, que promueva la actividad para lograr la motivación de los participantes, procurando que durante la etapa de asimilación opere el principio didáctico del activismo.
- b) La impartición de una materia y de un tópico en particular, deberá facilitar las reacciones deseadas, y consecuentemente se procurará eliminar los factores perturbadores.
- c) La instrumentación de exposiciones, prácticas y ejercicios derivados de la docencia durante el proceso de capacitación, habrán de llevarse a cabo, considerando que se debe facilitar la provocación de reacciones útiles a la institución, a la unidad de trabajo, promoviendo el uso de enfoques propedéuticos, esto es, de aquellos aspectos preparatorios para una inducción de conducta determinada en y para el entorno laboral.
- d) El tratamiento de los contenidos de toda curricula de capacitación, habrá de efectuarse en función del principio de la asociación por interés, de manera que se mantenga en práctica el principio del pragmatismo del conocimiento, es decir, su aplicación práctica e inmediata del conocimiento en el campo laboral.
- e) La estructura de los contenidos comprendidos en los programas, de--

berán inducir lo que didácticamente se conoce como reacciones concomitantes, tales como las: intelectuales, las emocionales, las volitivas, las apreciativas, etc. alentando una asimilación integral de la información y una orientación formativa del conocimiento.

f) Las actividades docentes que se programen, deberán incluir alguna o algunas conductas terminales tendientes al fomento de la tendencia que se deriva del principio sociabilizador de la integración grupal.

g) Todos los programas de enseñanza que se apliquen durante el proceso de capacitación, deberán procurar expresar mecanismos de graduación y dosificación, esto es, prevenir el tiempo de duración de cada actividad comprendida en el método didáctico que se utilice.

El conjunto de materias que se incluya en los programas de capacitación, por otra parte, deberán responder a los principios axiológicos que propone la pedagogía, relacionados con los siguientes aspectos:

o Instrumentación del momentum lógico.

En este enfoque, se entiende con el término momentum lógico, la congruencia entre lo expuesto y las leyes del pensamiento. Si referido al entorno de la comunicación a los -- principios de:

- . claridad
- . concreción
- . concisión

- . confiabilidad
- . credibilidad
- . capacidad

o Instrumentación del momentum psicológico.

Bajo esta orientación, los datos que se trasmitan y los contenidos que se enseñen, deberán apoyar en las necesidades básicas, la satisfacción de requerimientos de información. Dichas necesidades son:

- . seguridad
- . reconocimiento
- . nuevas experiencias
- . oportunidad

o Instrumentación del momentum didáctico.

En este sentido, se deben correlacionar las variables tiempo-espacio para producir la emisión, encodificación y decodificación de los contenidos objeto de enseñanza-aprendizaje. Nadie puede aprender si el momentum didáctico no se da. O la exposición se eleva de nivel o se baja demasiado.

o Instrumentación del momentum volitivo.

En relación a este ítem, el instructor al momento de impartir su materia, deberá:

- . seguir un método (inductivo o deductivo) .
- . alcanzar el objetivo educacional previsto .
- . utilizar las técnicas precisas para el logro de las conductas terminales.
- . tratar un solo asunto a la vez y claramente delimitado, informando al grupo del tópico objeto de desarrollo.
- . presentar los datos en un orden sistemático.
- . formular conclusiones claras, derivadas de los resultados.

o Instrumentación del momentum hodegético.

En este orden de ideas, el expositor transmitirá la información, tomando en cuenta los siguientes principios:

- . precisión matemática, lógica o inductiva
- . objetividad
- . control
- . competencia
- . imparcialidad
- . globalidad

o Instrumentación de la metodología.

Todo programa de capacitación que se realice, precisará cualquiera de los métodos que a continuación se señalan:

- . experimental de un solo grupo

- . experimental de grupos equivalentes
- . experimental de rotación de grupos
- . de correlaciones
- . de investigación causal
- . de caso
- . bibliográfico
- . comparativo
- . analítico
- . estadístico
- . cuestionario
- . de test
- . estimativo
- . cuantitativo
- . histórico
- . sociológico
- . psicofísico
- . científico
- . filosófico

Resumiendo, se puede afirmar que el desarrollo de la capacitación en el medio burocrático, puede mejorarse considerablemente si se aplican estos sencillos lineamientos didáctico-pedagógicos. La instrumentación de la gestión de programas será tarea más sencilla, y la planeación, programación y presupuestación corresponderán a un enfoque administrativo de mayor eficiencia y eficacia.

Volvemos a insistir, que en nuestro medio, estos principios son pasados por alto, en detrimento de la calidad de la enseñanza y en menosca

bo de la eficiencia de este importante subsistema del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.

Al respecto urge en la burocracia que se lleven a cabo acciones para:

- o Investigar sobre estos tópicos a efecto de que se den con un proceso multiplicador, haciendo obligatorio el uso de dicho instrumental.
- o Preparar instructores, expositores y maestros en toda la extensión del término, para que cuando sean designados para atender el proceso capacitacional, se puedan perfeccionar los niveles de operación.
- o Formular guías operativas que permitan guiar las actividades del administrador de programas de capacitación y de los participantes en el proceso de impartición.
- o Documentar la normatividad para que todos los participantes se sujeten a reglas mínimas de operación y de igual manera incorporen sus esfuerzos homogéneos para facilitar la realización de actividades.
- o Sancionar la normatividad y negociar con la representación sindical los apoyos correspondientes para que dicha normatividad sea obligatoria y tenga un marco que sancione las desviaciones, y se prevenga siempre en vez de remediar.

CAPITULO QUINTO

**IMPLEMENTACION DE UN MODELO INTEGRAL DE CAPACITACION
APLICABLE EN EL SECTOR PUBLICO CENTRAL**

CAPITULO V

IMPLEMENTACION DE UN MODELO INTEGRAL DE CAPACITACION APLICABLE EN EL SECTOR PUBLICO CENTRAL.

SUMARIO: 5.1. Instrumental para la determinación de los lineamientos administrativos, didácticos y pedagógicos para la gestión de programas de capacitación.- 5.2. Expectativas para la determinación de Modelos.- 5.3. Definición del escenario ideal.- 5.4. El modelo en el Sistema Nacional de Capacitación.

5.1. INSTRUMENTAL PARA LA DETERMINACION DE LOS LINEAMIENTOS ADMINISTRATIVOS, DIDACTICOS Y PEDAGOGICOS PARA LA GESTION DE PROGRAMAS DE CAPACITACION.

La formulación de los capítulos tercero y cuarto de este seminario de investigación fue posible entre otros aspectos, por el manejo de cuatro mecanismos de documentación: a) investigación bibliográfica, la que se hace referencia a pie de página, si se trataba de citas textuales; o mediante mención del autor y fuente; b) investigación de campo, de la cual se da cuenta en dos partes, y que fue efectuada entre técnicos y personal vinculado con la programación, planeación y presupuestación de la capacitación en el sector central; c) técnicas de entrevista con pedagogos y personal especializado, muy particularmente en lo que respecta al capítulo cuarto; y d) observación directa en las dependencias usadas como referencia.

Desde el punto de vista metodológico, nos corresponde ahora definir como llegamos al instrumental para la determinación de los lineamientos didáctico-pedagógicos.

En todos los casos, pudimos advertir que en la mayoría de las dependencias visitadas, y que en un alto porcentaje - de los funcionarios y técnicos que tuvieron la gentileza - de colaborar en nuestro esfuerzo y de apoyarnos, con toda honestidad reconocieron, desde luego a título personal y solicitando la discreción del caso, entre otros los siguientes hechos significativos, que reportamos a nivel de hallazgo, por no haberse previsto como objeto de encuesta en los cuestionarios.

1. Existen evidencias acerca de la no aplicación de los siguientes principios didáctico-pedagógicos en un considerable número de casos relacionados con las actividades de capacitación y desarrollo de personal:
 - o Los planes institucionales no son globales y siendo -- programas de capacitación, pasan por alto la precisión de objetivos particulares por materia, y desde luego - no los precisan por temas, subtemas, tópicos y subtópicos.
 - o Tampoco se plantean con precisión, claridad y concisión las conductas terminales.
 - o Se carece de instrumentos específicos de motivación y - continuidad de la enseñanza.
 - o Aunque los planes pueden precisar las materias, áreas ó

módulos, no esclarecen ni tipifican la estructuración de los contenidos, ni tampoco dan cuenta sobre los auxiliares didácticos que se deben de utilizar en el proceso de capacitación, para facilitar el desarrollo e interacción que se produce con la secuencia de enseñanza-aprendizaje.

- o Se pasan por alto los mecanismos de evaluación de los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje.

2. El desarrollo de las curriculas correspondientes a los planes y programas de capacitación, en general tienen problemas en su gestión, ejecución y evaluación, por deficiencias estructurales relacionadas con:

- o **Objetivos precisos, relacionados con necesidades detectadas de capacitación.**
- o **Motivación, o sea la inducción de los motivos que inducen la conducta de los usuarios para participar en los programas, colaborar a la realización de los planes de capacitación, o desprenderse de un tiempo libre para asistir a la serie de eventos que se promueven bajo el influjo de la capacitación y el desarrollo del personal**
- o Los contenidos de las materias no siempre responden a las metas que se trazan en la capacitación sea horizontal o vertical.

3. La metodología empleada para la instrumentación del proceso de enseñanza-aprendizaje no corresponde a los propósitos de la educación continua o permanente, es decir, aquella que-- desde el punto de vista académico, didáctico y pedagógico,-- se ha diseñado para los adultos o para la educación en y para el trabajo.
- o La impartición en lo general, trátase de cursos, cursillos, seminarios, conferencias, paneles, simposios, etc. no siempre es preparada por los instructores, ni es objeto de estructuración previa por parte de los expositores. No hay preparación idónea de material de apoyo. No se preparan antologías, guías de estudio, pruebas de -- consolidación de aprendizaje.
 - o Prevalece el esquema expositivo, memorista y verbalista. Se frena en gran parte la posibilidad de participación-activa de los asistentes a los eventos que se promueven y consecuentemente los principios del activismo didáctico entran en crisis, no se aplican y al soslayarse, hacen tediosos, aburridos, poco interesantes los eventos.
 - o El reforzamiento del aprendizaje en la práctica laboral no deviene en situaciones prácticas, pues no siempre lo que se aprende es susceptible de instrumentación al término de los eventos.
 - o La metodología de exposición, impartición y desarrollo-

de eventos de capacitación, no previene el uso de la correspondiente, al seguimiento y evaluación de los participantes de los programas.

4. Los sistemas para la planeación, estructuración de contenidos y producción de material didáctico y de apoyo pedagógico no siempre es consistente, adolece de defectos y en lo general se carece de una capacidad instalada idónea.
 - o Se pretende subsanar la deficiencia anotada, contratando los servicios de agencias de publicidad, de productores de audiovisuales, quienes como práctica viciada, se van a la forma más que al fondo de los asuntos que se pretende enseñar.
 - o La producción de materiales por su costo, es relegada. Empero, la producción de bajo costo, como la que hemos señalado en el capítulo cuarto, no se intenta por no resultar espectacular, o simplemente por ignorancia.
 - o El tratamiento de los contenidos de los tópicos que integran las materias de una curricula, que a su vez forma parte de los programas de adiestramiento y capacitación, no se realiza desde el punto de vista didáctico, sino más bien administrativista, no existiendo sobre el particular una necesaria coincidencia o concordancia en los propósitos.

5. La planeación de actividades del grupo que participa en un programa de capacitación, en el desarrollo de una materia, o en la impartición de un tópico en particular, no se propone por escrito. Es la improvisación del expositor, la capacidad creativa del instructor, lo que suple dicha planeación de actividades.
- o En el transcurso de las exposiciones se van improvisando las ejercitaciones, y éstas no necesariamente satisfacen los requerimientos del grupo.
 - o Los programas y la precisión de contenidos curriculares, adolecen de la expresión de qué tipo de actividades se realizarán durante todo el desarrollo de un temario.
 - o La asistencia obligatoria por parte de ciertos segmentos de la población burocrática, lleva al desinterés.- La obligatoriedad de y para asistir coaccionados, también es fuente de resistencia a participar en actividades.
 - o Se pasa por alto el valioso instrumento de la dinámica de grupos para activar la participación de los usuarios de los programas de capacitación.
 - o No se fomenta a plenitud el principio de ejercitación, de modo que hay un considerable número de tópicos que se quedan en el enunciado teórico.

6. En la mayoría de los casos, el apresuramiento para cumplir con los programas hipotéticos, es reflejo de la no dosificación de los temas y subtemas. De esa suerte, la elaboración de programas ambiciosos, caen en la ilusión de capacitar en un sentido muy amplio, perdiéndose calidad y profundidad en el enfoque, tratamiento y desarrollo.
- o Los programas se elaboran en gabinete, pues no se tiene un sistema validado de detección de necesidades de capacitación. Muchos temas parten de la suposición del analista de capacitación. No de las necesidades reales, detectadas y manifiestas o encubiertas.
 - o La falta de dosificación, que debería de incluirse desde el momento mismo de la planeación de actividades, obligan también a la improvisación, a desviaciones temáticas y desde luego a que se atrase el cumplimiento del programa, que pretende cubrirse en las últimas sesiones a como de lugar.
 - o Los elementos que constituyen el principio teórico del "proceso de trabajo didáctico", tampoco son observados cabalmente. Dichos elementos son: a) dosificación de un tiempo dado para cada tópico, subtópico en lo particular b) definición del plan de actividades; c) precisión de los mecanismos de evaluación del aprendizaje; d) retroalimentación para saber si el proceso de enseñanza se lleva a cabo correcta e idóneamente.

7. El uso de la técnica de "estudio dirigido" no se aplica en toda su intensidad. Hay problemas de conceptualización sobre el particular. Se duda de sus bondades. Se desconfía del empleado. No hay una generalización de sus instrumentos.
- o Lo anterior se manifiesta en la falta de correlación entre fuentes y tiempo, es decir, no se tiene literatura tratada didácticamente, y tampoco se dispone de tiempo suficiente por parte de los usuarios.
 - o Al no estar definidos claramente los objetivos de la enseñanza-aprendizaje, se plantean severas limitaciones para instrumentar mecanismos de gestión que lleven al autodidactismo
 - o Como no se practican pruebas de exploración, se desconoce la capacidad intelectual de los alumnos o usuarios de los sistemas de enseñanza-aprendizaje en la instrumentación de programas de capacitación.
 - o No se sabe estudiar en el sendero del autodidactismo. El empleado tanto del sector público como del privado, no ha sido formado para la autodisciplina que esta técnica implica. Además hay resistencia, pues no hay estímulos que garanticen que en la medida que se sabe más, se ganará más, o se accederá al escalafón, o algún otro tipo de incentivos.

Los siete hallazgos mencionados fueron advertidos por el grupo que integramos nuestra participación en el seminario de investigación, y merced a los comentarios que señalamos al principio de este inciso, nos dimos a la tarea de tratar de descubrir cuáles son los orígenes del problema, cómo se ha originado y por qué se ha llegado a la situación de descrédito del quehacer de capacitación.

Consultamos con los mismos funcionarios, con los técnicos entrevistados en la encuesta de que ya dimos cuenta, y concluimos que el problema radica en la falta de correlación entre una metodología administrativa para operar la gestión de programas de capacitación y la falta de dominio de las técnicas, instrumentos, métodos y procedimientos que proporcionan tanto la didáctica como la pedagogía.

Por lo anterior, luego de haber visto la situación, consultando bibliografía especializada, y tomando en consideración las experiencias del Centro Nacional de la Productividad, creemos útil precisar el marco teórico para la instrumentación de lineamientos administrativos, didácticos y pedagógicos para la gestión de programas de capacitación, de acuerdo con los autores y corrientes que a continuación vamos a referir.

PRINCIPIOS DE FRANK DERNIK COSTABILE (40)

1. Todo plan de capacitación o adiestramiento debe incluir los objetivos o resultados derivados de la enseñanza, y a su vez precisar las expectativas para los usuarios del sistema.

(40) Consúltase: ALLEC POINTIERS, ALFREDO. La Didáctica Institucional, Ed. Cultura Pedagógica. Bs. Aires, Argentina. 1975., la ed., pp 137-152

2. Los planes y programas de adiestramiento, capacitación y desarrollo de personal, deberán establecer las bases, mecanismos y procedimientos para fomentar la motivación de los participantes, dando continuidad a la enseñanza-aprendizaje y procurando la seriación de los contenidos que son objeto del conocimiento y en particular de la transmisión del conocimiento.

3. Los lineamientos insertos en planes y programas de enseñanza, habrán de señalar tanto el nombre, como los contenidos de:
 - o materias
 - o temas
 - o subtemasprecisando en todos los casos, el tipo de materiales auxiliares, apoyos didácticos (gráficos, visuales, audiovisuales) dando instrucciones precisas sobre su uso para consolidar los procesos de enseñanza, de aprendizaje, de evaluación y de retroalimentación.

4. Planes, programas e instructivos para el desarrollo de actividades de enseñanza-aprendizaje en el proceso de capacitación, habrán de precisar las acciones de participación de los usuarios, señalando las modalidades de dicha participación, la inducción de conductas, el planteamiento de terminales al final del proceso de enseñanza-aprendizaje.

5. El desarrollo de cualquier plan o programa, debe prevenir a los expositores, sean instructores, profesores o maestros, sobre los mecanismos de evaluación, y a los participantes sobre las modalidades respectivas.

PRINCIPIOS DE REUTHER (41)

1. Los planes y programas de enseñanza-aprendizaje, sea que se den en el sistema escolarizado, en el desescolarizado, en el seno de empresas, organismos o de corporaciones, siempre deberán precisar:
 - o Objetivos
 - o Medios
 - o Proceso de trabajo
 - o Resultados

2. Los sistemas y procedimientos que se utilicen para la impartición de conocimientos, deberán ir precedidos de una cuidadosa sensibilización entre los usuarios activos y pasivos de los sistemas, es decir, entre los educadores y los educandos; cuando se trata de procesos de capacitación, ello se cubrirá entre los funcionarios que administran el sistema y los trabajadores que participan en él.

PRINCIPIOS DE RODIN (42)

1. Las currícula correspondientes a la enseñanza, deberán divi -

(41) ALLEC P. A., op. cit. pp.189-197

(42) ibidem, pp. 199-203

dirse en tres bloques, a saber:

- a) Módulos de enseñanza-aprendizaje.
- b) Elementos de estudio dirigido y autodidactismo.
- c) Unidades de trabajo.

2. Los elementos constitutivos de módulos, unidades y materias de cualquier curricula de enseñanza, deberán abarcar:

- a) Fin o propósito de cada una de las sesiones en que se divide un curso o un evento.
- b) Los estímulos a quienes terminen parte o la totalidad de la curricula.
- c) El desarrollo en función de las técnicas didácticas a utilizar.
- d) La comprobación (métodos para) de que lo enseñado fue asimilado, aprendido y se puede llevar a la práctica.

3. Todos los módulos, unidades y materias de cualquier curricula de enseñanza, deberán precisar:

- a) Datos previos que justifican su incorporación a la curricula.
- b) Objetivos por materia, temas y subtemas.
- c) Importancia y finalidades del aprendizaje (ya no de la enseñanza).
- d) Exploración.
- e) Ejercicios.
- f) Prueba final.

2. EXPECTATIVAS PARA LA DETERMINACION DE MODELOS :

Un modelo es una representación gráfica o descriptiva de la realidad. En consecuencia su estudio se puede acometer considerando las opciones siguientes:

- a) Representando gráficamente los elementos del modelo, para facilitar su comprensión.
- b) Describiendo los elementos que constituyen el modelo, mediante el uso de la comunicación escrita, documentando las partes componentes y la correlación que existe entre ellas.
- c) Ofreciendo un mecanismo mixto de comunicación, en el cual se simplifique la representación gráfica y se adicionen los textos convenientes para su mejor comprensión.

El grupo consideró que esta tercera opción era la mejor, tomando en cuenta que primero convenía describir el modelo narrativamente, para al término del reporte de nuestro seminario, a manera de conclusión, dicho reporte se cerrase con la presentación gráfica del modelo.

También consideró el grupo, la conveniencia de referirnos primero a la precisión de estrategias para instrumentar modelos de capacitación, tomando muy en cuenta el factor motivación como instrumento de cambio organizacional y como factor de perfeccionamiento de las organizaciones, según lo apuntan Flores y Orozco (43). Pues conviene advertir que en -

(43) FLORES DE CORTARI y OROZCO GUTIERREZ EMILIANO. Motivación. Programa de Formación de Personal. Ed. INET, ed. facsimilar, 1ª ed. 1977, p. 12

el contexto mexicano, la burocracia no se capacita ni participa en la promoción de actividades para el perfeccionamiento y desarrollo de personal, entre otros motivos por la falta de estímulos reales.

Los sistemas de escalafón y de remuneraciones aún no se correlacionan plenamente con el sistema de capacitación y desarrollo de personal. La gente que participa como usuaria en los sistemas citados de capacitación, no advierte en el corto plazo una correspondencia de las instituciones.

Se piensa por parte de los trabajadores al servicio del Estado, que la participación en el modelo de capacitación, cualquiera que esta sea, no retribuye, no es tiempo ganado, no funciona para el ascenso y no constituye un factor de evaluación en el desempeño laboral.

Por su parte, los funcionarios, como hemos visto, también por falta de motivación, no creen ni tienen la convicción de que la capacitación realmente contribuya a los propósitos de institucionalización de mecanismos de mejoramiento técnico o administrativo.

En los últimos treinta años, la capacitación no ha evidenciado sus resultados por la falta de apoyo institucional, y hay falta de apoyo institucional, porque la capacitación no produce resultados. O sea, en sentido estricto estamos en presencia de un círculo vicioso perfecto. A una fuente se sigue un origen y al origen lo precede la misma fuente y así hasta el infinito.

Por esas razones, veamos primero algunas consideraciones sobre las estrategias para la instrumentación de modelos de capacitación, aún antes de ver el modelo a que hemos ido llegando conforme avanzamos.

ESTRATEGIAS PARA LA INSTRUMENTACION DE MODELOS DE CAPACITACION.

Las posibilidades para implantar modelos, en especial de capacitación es necesario que sean referidas a elementos estratégicos que faciliten su o peración, pues en principio, todo modelo que se diseña es para tomar deci siones y para operar un marco instrumental correspondiente. En ese senti do, procuramos que primero podamos expresar los factores que impiden, en principio la aceptación de los modelos, o en sentido contrario, los as - pectos que obstruyendolos, generan mecanismos de resistencia.

Luego nos aproximaremos a la formulación de recomendaciones para la ope - ración inicial de modelos, procurando que en las recomendaciones formula das, se puedan advertir las que corresponden a modelos de capacitación. Y en función de esas consideraciones, es que de entrada, queremos señalar - nuestra preocupación porque el modelo de administración y desarrollo de - personal que se plasma en las treinta y tres recomendaciones abordadas - en el capítulo respectivo, no se ahonda lo suficiente en la práctica pa - ra hacerlas efectivas en el corto plazo.

En ello, es decir, en el tiempo diferido para observar los resultados, es que coincidimos con entrevistados y autores, cuando se precisa como mar - co de tiempo largo, el correspondiente a la obtención de resultados. To - do proceso de cambio, y en particular todo programa de reforma adminis - trativa, es lento, penoso y costoso. No es fácil modificar hábitos que in - cluso datan de la época de la colonia. Menos aún, los elementos que se - han viciado por la explosión burocrática.

En el sentido anterior, los obstáculos para implantar los modelos de capacitación, de acuerdo con algunas entrevistas llevadas a cabo con funcionarios del Centro Nacional de Productividad, del Instituto Nacional de Administración Pública, y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Los cuales se señalarán en este inciso.

Es importante destacar que la implantación de modelos en el sector público central, siempre ha adolecido de problemas, que son de capital incidencia al personal, a la institución y a las unidades operativas. Cualquier modelo, por el hecho de ser nuevo, por la simple circunstancia de innovar, repercute señalando canales de resistencia.

La resistencia hacia los modelos innovados, se ha probado que se debe básicamente a siete factores fundamentales:

- a) Los mecanismos innovados, son objeto de reticencia y de severa resistencia, en la medida que la gente rechaza lo que implique nuevos aspectos de operación, pues modifica la tranquilidad y el aspecto de rutina a los cuales se ha acostumbrado. (44)

Las necesidades básicas del ser humano están referidas según los expertos en motivación a las áreas de:

- Seguridad
- Nuevas experiencias
- Reconocimiento

En el sentido anterior, los obstáculos para implantar los modelos de capacitación, de acuerdo con algunas entrevistas llevadas a cabo con funcionarios del Centro Nacional de Productividad, del Instituto Nacional de Administración Pública, y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Los cuales se señalarán en este inciso.

Es importante destacar que la implantación de modelos en el sector público central, siempre ha adolecido de problemas, que son de capital incidencia al personal, a la institución y a las unidades operativas. Cualquier modelo, por el hecho de ser nuevo, por la simple circunstancia de innovar, repercute señalando canales de resistencia.

La resistencia hacia los modelos innovados, se ha probado que se debe básicamente a siete factores fundamentales:

- a) Los mecanismos innovados, son objeto de reticencia y de severa resistencia, en la medida que la gente rechaza lo que implique nuevos aspectos de operación, pues modifica la tranquilidad y el aspecto de rutinas a los cuales se ha acostumbrado. (44)

Las necesidades básicas del ser humano están referidas según los expertos en motivación a las áreas de:

- Seguridad
- Nuevas experiencias
- Reconocimiento

- Subsistencia
- Funcionalidad existencial (45)

En ese ámbito, los modelos innovados, aunque se inscriben en las necesidades de nuevas experiencias, chocan con las de seguridad. La resistencia será mayor o menor, según la capacidad de los integrantes de la organización, para inclinarse más por la seguridad, o bien por la nueva experiencia.

- c) Inseguridad en los mecanismos innovados, considerando el esquema de resultados. El modelo por aplicar, no necesariamente, piensan los usuarios, será lo mejor para la institución y para sus integrantes. (46)
- d) Todo modelo nuevo engendra situaciones de conflicto, al afectar los tramos de poder y los elementos decisorios. En el caso de capacitación por ejemplo, será natural la resistencia de quienes han venido actuando, sin programas, sin psicopedagogía. Tendrán que trabajar más intensamente. La resistencia así, será inmediata.
- e) La aplicación de los principios que sustentan el modelo, no siempre aunque coincidan con el interés general, concordan con el interés más potente. Así la discrepancia en la afectación de intereses, llevará a la generación del conflicto. (47)

- f) La operación de los marcos instrumentales que se alojan en los modelos objeto de innovación, se refieren básicamente a principios de entropía, en el tanto que afectan las estructuras. En el caso de la capacitación, hablamos de entropía, pues si el modelo funciona, afecta en términos de desequilibrio a los usuarios de la capacitación, pues toda aplicación de conocimientos al campo práctico produce en cierta medida, desorden, desequilibrio, cambio del orden existente.
- g) La aplicación de indicadores de eficiencia que debe abarcar todo modelo de innovación administrativa, es objeto de discusión, de mecanismos de disputa. Pocos son los empleados y trabajadores que gustan de ser evaluados. Los aspectos prácticos de seguimiento, aunados a los elementos de evaluación, dan como resultado, un conjunto de conductas de rechazo.

Por todo lo anterior, advertidas las principales causas de resistencia a cualquier innovación de modelos, a la implantación de nuevos modelos, o en términos más sencillos a las distintas manifestaciones para la reestructuración de modelos, el equipo consideró que las posibilidades para implantar cualquiera de los modelos que sugerimos, vendrá seguida de una cadena de resistencias, en lo particular, por quienes al momento de la implantación, eran responsables de la operación del sistema de capacitación; por aquellos usuarios que se sientan objeto de observación o que consideren ser sujetos de evaluación en un futuro cercano.

De esa suerte, los modelos sugeridos, para ser objeto de implantación, con

viene referirlos a las siguientes recomendaciones:

1. Obtener el apoyo político para la toma de decisiones.
2. Instrumentar muy precisamente el marco normativo.
3. Documentar los elementos de procedimientos para evitar distorsiones o dudas al momento de la aplicación.
4. Antes de llevar el modelo a la práctica, lograr la participación de los funcionarios y mandos medios relacionados con la operación del modelo, de manera que de dicha participación, quienes los vayan a operar, se sientan copartícipes del diseño.
5. Buscar mecanismos para reconocer las actividades realizadas anteriormente en el área de capacitación, a efecto de incorporarlas al modelo sin deterioro de su calidad, extensión o profundidad.
6. Localizar el marco jurídico que apoye los argumentos de implantación del modelo.
7. Ubicar en otras dependencias experiencias semejantes que han tenido -- aunque en términos relativos, un éxito aceptable, para fomentar el deseo de imitación.
8. Eliminar cualquier símbolo de imposición, de fuerza o de coacción. Toda norma que se aplica mediante la presión o la fuerza, resulta finalmente contraria a los propósitos que persigue.
9. Alentar el ego de los capacitandos y de los capacitadores, para que sientan el modelo como signo de prestigio institucional.
10. Superar conflictos o situaciones que generen fricciones entre los -- funcionarios o entre las áreas, durante las negociaciones que deben-

de operarse al momento de la instrumentación del modelo.

11. Impulsar estímulos y recompensas, alicientes y motivación al momento de la implantación, para que los usuarios del sistema de capacitación tengan razones de peso para participar en la operación del modelo.
12. Establecer la estrategia para que las recomendaciones formuladas por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, sean atendidas, las medidas sean estructuradas en función de aspectos operativos.

Lo grave de soslayar dichas recomendaciones, las cuales formulamos, explorando los comentarios que pudimos acopiar durante todo el seminario de investigación, no es el salto de una metodología, en una primera aproximación a los problemas que de ahí se derivan, podemos señalar que casi siempre, el programa de capacitación, el modelo del sistema, queda en mero enunciado. Así sea dicho modelo promovido en la más absoluta observancia de los rigores del método científico. Es necesario recordar que la capacitación se da en el contexto de las organizaciones sociales, y que éstas se forman por individuos, se integran por sujetos. Cada uno de los cuales, tiene sus intereses y objetivos particulares.

La función del administrador profesional es hacer que los intereses y que los objetivos coincidan. Que los propósitos se cumplan, que los factores de desarrollo se den siempre en un panorama de armonía, de equilibrio, de orden y de organización.

En el siguiente inciso nos ocuparemos de precisar el escenario ideal para el quehacer de capacitación, referido a un modelo. Por esa razón, en seguida destacamos algunos de los principales obstructores y elementos limitantes de los esquemas para asegurar la eficiencia en el proceso de desarrollo de personal.

- a) El sector público ha realizado un considerable número de esfuerzos tendientes a lograr que los trabajadores al servicio del Estado mejoren su eficiencia, eleven su productividad y respondan con conductas laborales idóneas a los propósitos del Gobierno, que recibe cada vez con mayor intensidad, el impacto de las necesidades de una población creciente. A pesar de dichos esfuerzos y no obstante el enunciado de propósitos sobre el particular, en la práctica cotidiana de la administración pública, la capacitación ni ha sido objeto de atención en la medida de su importancia, ni tampoco ha producido los resultados esperados. Se parte de la premisa falseada de las limitaciones de tipo presupuestal.

- b) Los esfuerzos realizados por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación en el seno de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, fueron postpuestos cuando dicho Comité pasó a formar parte del Comité de Unidades Centrales de Administración y Desarrollo de Personal, a efecto de concertar programas unitarios de carácter global para todo el sector central.

- c) La terminología y contenido de los programas de capacitación de la burocracia, no ha generado una corriente de consenso que unifique criterios y su respectivo marco instrumental.

- d) Las unidades centrales de capacitación, cuando las hay, tienen impedimentos de forma y fondo, estructurales, organizacionales y de nivel de decisión, para regular, institucionalizar y normar el que hacer de capacitación.
- e) La capacitación requiere de estrategias de institucionalización a efecto de establecer los instrumentos de innovación, renovación o reestructuración.
- f) Las acciones de capacitación no han sido acreditadas ni entre los funcionarios que deben impulsarlas en principio, ni entre los empleados o trabajadores que deben acometerlas en su propio beneficio y en el de la institución.

En los seis puntos señalados, podemos concluir que existen algunos elementos que confluyen a un aspecto crítico que los resume a todos: es la evaluación y control. Ese aspecto se relaciona con todo el aparato burocrático del ámbito público y paraestatal. Es necesidad y apremio, requerimiento y condicionante (48) en un medio donde la falta de preparación causa graves daños no solo a la Administración Pública, sino a la economía de todo el país.

En el escenario ideal, se deben considerar que esas limitantes señaladas, más las deficiencias en la evaluación y control, no es privativo del sector central, sino también del ámbito paraestatal.

(48) OROZCO GUTIERREZ WILLIARD, La capacitación en el sector público mexicano, ed. facsimilar producida para la Maestría en Administración Pública del INAP., México, 1978., p. 23

5.3. DEFINICION DEL ESCENARIO IDEAL

El escenario ideal para la implementación de un modelo integral de capacitación aplicable en el sector público central, se fundamenta en la posibilidad para instrumentar la Quinta Etapa del Programa de Reforma Administrativa, considerando que es hasta el momento la estrategia adoptada por el Ejecutivo Federal para modernizar su aparato gubernamental.

En la definición del escenario ideal, se ha tomado como marco de referencia el mecanismo de programación adoptado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En función de dicha definición, el grupo consideró como elementos componentes del escenario ideal, la adecuación en caso de que existan los órganos correspondientes, o la creación en el supuesto de que no funcionen de: a) una Comisión normativa intersecretarial de capacitación del Gobierno Federal; b) Organismo centralizado del Servicio Civil.

Sendos organismos, tendrán la responsabilidad de generar normas, lineamientos e instrumentos administrativos y didáctico-pedagógicos de capacitación burocrática del aparato federal, y ello a nivel global. Para dicho propósito, los elementos funcionales que deberán de operar son:

- . Comisión Normativa Intersecretarial de Capacitación del Gobierno Federal

- . Organismo Centralizado del Servicio Civil

- . Dependencias del Ejecutivo Federal -secretarías y departamentos-

- . Entidades Paraestatales -empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, organismos descentralizados y fideicomisos-

En función de la interacción que se genere, luego de la instrumentación correspondiente, se podrá llegar a la obtención de los siguientes productos -en enfoque sistémico-:

- . Políticas y Normatividad de Capacitación

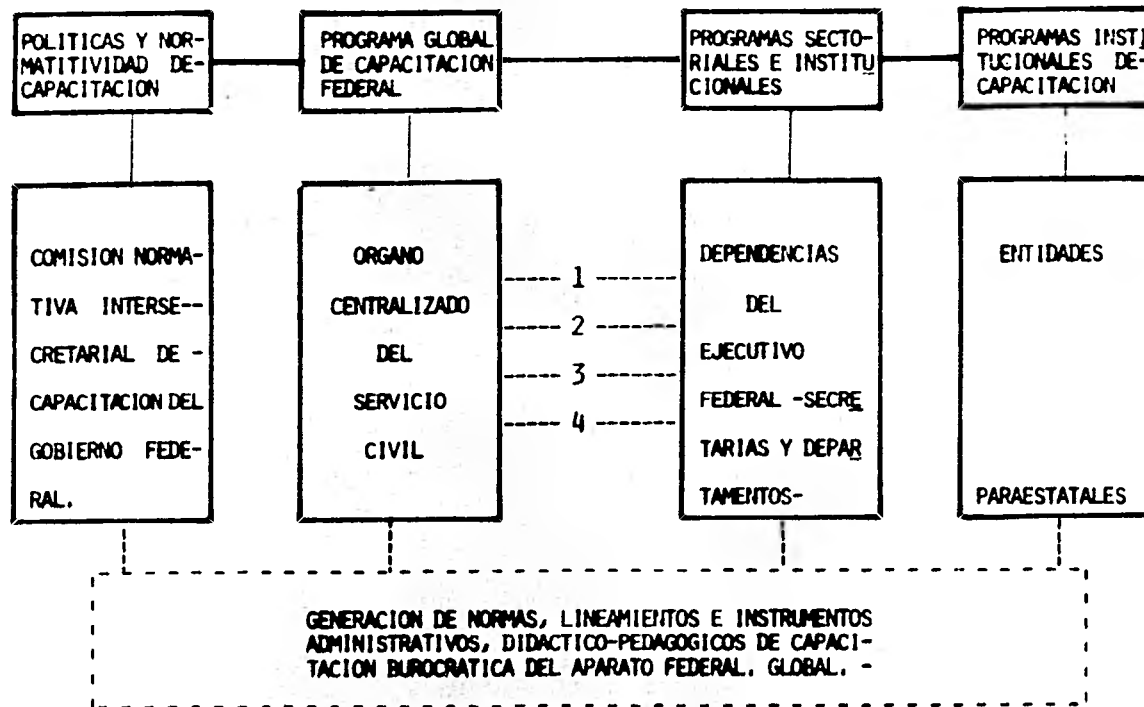
- . Programa Global de Capacitación Federal

- . Programas Sectoriales e Institucionales

- . Programas Institucionales de Capacitación

En la página 241 se presenta un modelo heurístico que de manera gráfica ilustra la propuesta. Luego se describen los componentes del modelo en escenario ideal.

MODELO HEURISTICO CONSIDERANDO COMO BASE EL MECANISMO DE PROGRAMACION DISEÑADO POR LA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. APLICACION.



1. ENVIA LINEAMIENTOS Y SOLICITA PROGRAMAS
2. ENVIAN PROPOSICIONES DE PROGRAMAS INSTITUCIONALES Y SECTORIALES
3. CONVIENEN CRITERIOS, NORMAS Y METODOLOGIA
4. RETROALIMENTACION

El escenario ideal para la operación del modelo parte del supuesto de que:

- . La importancia de la capacitación, teóricamente es inobjetable.
- . La capacitación permite el aseguramiento de conductas laboralmente deseadas.
- . La instrumentación de programas capacitaciona -- les constituye el principal antecedente para promover el cambio organizacional, perfeccionar el aparato burocrático y elevar los índices de productividad.
- . La capacitación operada en escenario ideal demanda:
 - mecanismos psico-pedagógicos.
 - apoyos instrumentales para optimizar el proceso de enseñanza-aprendizaje.
 - capacidad instalada idónea.
- . En la cúpula del nivel operativo, está la decisión política de apoyo a este quehacer capacitacional.

El logro de los propósitos que se persiguen con la instrumentación del modelo en escenario ideal, además de considerar los objetivos que persigue actualmente la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, debemos añadir:

- . El trabajador al servicio del Estado, al cumplir con su obligación de capacitación, debe obtener como resultante elementos de apoyo para acceder a mejores niveles salariales y participar en el escalafón con mayor flexibilidad.
- . Los diseñadores y operadores del sistema de capacitación deberán incorporar a los programas respectivos, instrumentos específicos de didáctica y pedagogía para mejorar los niveles de emisión-recepción de los usuarios del sistema.
- . Cualquier programa de capacitación que se instrumente, debe partir de la detección de necesidades tanto aparentes como encubiertas.

El desarrollo instrumental del modelo citado, concibe también la posibilidad de capacitación como una tarea de actualización permanente del servidor público, para superar la obsolescencia del conocimiento.

Los componentes del sistema que se propone y diagramado en la página 241, supone los siguientes factores de interacción:

- . Envío de lineamientos y solicitud de programas a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

- . Envío de proposiciones de programas institucionales y sectoriales a los organismos, trátese de secretarías o departamentos administrativos.

- . Establecimiento de consenso y señalamiento de criterios, normas y metodología.

- . Retroalimentación del sistema.

En el escenario ideal se previene que los niveles de entradas y salidas de insumos y productos, serán a partir de la siguiente propuesta:

- . Comisión Normativa Intersecretarial de Capacitación del Gobierno Federal.

Establecerá los elementos necesarios de instrumentación y operatividad, con el propósito de señalar las reglas del juego, para expresar el objetivo en términos muy simples. Se trata de superar el caos que existe en algunas dependencias y entidades, según lo hemos visto en el --

transcurso del reporte de nuestro seminario. Es ta Comisión Intersecretarial, alentaría la cons titución de elementos reglamentarios tendientes a generar una corriente de homeostasis, es de - cir, de orden, organización, funcionalidad.

Tendría la ventaja de que a diferencia de la Co misión de Recursos Humanos del Gobierno Federal se dirigiría a tratar de solucionar específicamente la problemática de la capacitación.

Desde luego se puede invocar que existe ya un - Comité de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal, que ha asumido la característica de "Comité Técnico".

En tanto que dicho Comité Técnico ha venido fun cionando bajo los auspicios de la Coordinación - General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, no tiene el nivel de pre sión, ni la ejecutividad necesaria para acometer tareas de normativización obligatoria, con los - mecanismos de alcance coercitivo necesario.

En cambio el Comité propuesto, estaría reportando a los Titulares de la Dependencias. Sería un-

instrumento enlace entre un nivel central de -
coordinación y la coordinación sectorial a car-
go de los Titulares de las Secretarías o de los
Departamentos Administrativos.

Por otra parte, la Comisión, aunque coordinada-
o quizás dependiente de la Comisión de Recursos
Humanos del Gobierno Federal, tendría las facul
tades de seguimiento para verificar que los ele
mentos básicos de la capacitación sean observa-
dos, que las normas sean cumplidas.

Además, en este escenario ideal, se otorgaría-
a la Comisión que se propone, facultades de con
traloría, que no existe en el nivel central, --
salvo en lo que toca a la Contaduría Mayor de -
Hacienda, pero que tiene otros propósitos de ti
po muy general.

Por último, en este enfoque, se ha optado por -
recomendar la constitución de dicha Comisión, -
tomando en cuenta que al cierre del Seminario,-
el quehacer de capacitación, como se pudo adver
tir en todos los capítulos, está disperso, no -
tiene cohesión programática y tampoco ha ameri-

tado el apoyo presupuestal directo correspondiente.

En todo caso, se podría optar por la conversión del actual Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, que no ha funcionado, y que incluso, al cierre del seminario prácticamente había suspendido sus reuniones de trabajo, por la citada Comisión.

Conviene recordar también, que cuando estábamos a punto de concluir nuestra investigación de campo, se nos mostró en el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del ISSSTE un proyecto a efecto de constituir Comisiones Nacionales Mixtas de Capacitación, integradas por representantes de la autoridad y del sindicato.

Sin mayor profundidad que el sentido de la experiencia, aunque el modelo eventualmente pudiere teóricamente ser correcto, de antemano, el grupo en diversas sesiones de discusión, llegó a la conclusión que el modelo citado del CENCA no va a funcionar operativamente. A lo sumo podrán constituir dichos Comités Mixtos o Comisiones Mixtas

de Capacitación, y tal vez lleguen a operar en la etapa inicial.

Solo que se puede prevenir que como la solución que se plantea en ese modelo, es de carácter político pero no funcional, se volverá a cerrar - el círculo vicioso: un apoyo localizado en el nivel político, pero que no va a ser seguido de las medidas normativas e instrumentales.

Se trata a juicio del grupo de trasladar el problema a otro ámbito de decisión, pero no estamos en presencia de una solución integral al asunto.

En cambio, si se opta por el establecimiento de la Comisión Normativa Intersecretarial de Capacitación del Gobierno Federal, y a esta Comisión se le atribuyen facultades contraloras, de supervisión y además se le da un tramo de coordinación con la Subsecretaría de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el panorama se abre considerablemente y las posibilidades de perfeccionamiento de los soportes de la capacitación lograrán una considerable apertura.

La integración de la Comisión que se propone, responde también a una característica especial que podemos resumir como sigue.

El Presidente de la Comisión, lo sería el propio Presidente, quien nombraría un Secretario-Ejecutivo.

Ello permitiría tener una especie de Coordinador Nacional de la Capacitación de la Burocracia.

Insistimos que no se trata de reduplicar o reproducir el esquema de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Se trata de impulsar a la Capacitación Nacional, con todas sus consecuencias e implicaciones.

Se formularía un esquema estratégico para generar mecanismos de movilización masiva. Todo aquél que preste sus servicios al Estado, deberá cumplir con la obligación de capacitarse. Si este propósito va acompañado de medidas incluso compulsivas, como sería la vinculación entre capacitación-remuneración, capacitación-escalafón.

Organo Centralizado del Servicio Civil.

En países como México, que no se alcanzan a ubicar como naciones desarrolladas, pero que se encuentran en los umbrales del desarrollo, se ha discutido mucho el servicio civil.

Hay quienes señalan que se refiere a un tratamiento de estímulos hacia la burocratización, pues en los casos en que se ha tratado de establecer la permanencia en el puesto, su titular ya no hace nada por modificar en nada su conducta laboral. Y si se somete a la consideración de que su puesto es de tipo fijo, inamovible, su natural tendencia de superación se ve menoscabada.

El argumento de esta corriente pudiera ser cierto en la medida que no se genere el servicio en paralelo a medidas estratégicas de supervisión, control y evaluación para ir logrando el ascenso y permanencia en el puesto, en función de las variables típicas de una estructura burocrática. Sin embargo, la práctica en otros países, como es el caso de las naciones sub-desarrolladas; ello pone de relieve que dicho servicio se ha considerado,-

como motor de una mística de entrega al trabajo público.

El Órgano centralizado que se menciona en el modelo, actualmente, a la fecha de término de nuestro seminario, se encontraba en proyecto en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En virtud de que el tópico servicio civil de carrera, o la carrera del servicio civil, se ha tratado en múltiples proyectos y no es objeto de nuestro seminario, nos limitamos a señalarlo como el conjunto de instrumentos para asegurar la permanencia en la estructura gubernamental, recibiendo los estímulos y medidas correctivas necesarias para lograr que los trabajadores al servicio del Estado, mantengan una actitud positiva hacia el desempeño laboral, tengan un margen de seguridad en el puesto, accedan a la perspectiva de una eficaz evaluación del desempeño, y los ascensos se vayan logrando de manera integral, armónica y sistematizada.

De la interacción entre la Comisión Normativa citada y el Órgano Centralizado del Servicio Civil aludido, se desprende la siguiente propuesta graficada:

**COMISION NORMATIVA INTERSECRETARIAL
DE CAPACITACION DEL GOBIERNO FEDERAL**

**ORGANO CENTRALIZADO DEL SERVICIO
CIVIL**

ESTANDARIZA NORMAS PARA EFECTUAR:

- + PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION
- + GESTION-EJECUCION-COORDINACION
- + SUPERVISION-CONTROL
- + EVALUACION

ASUME FUNCION CONTRALORA

ESTANDARIZA NORMAS PARA EFECTUAR:

- + NORMATIZACION DE ESCALAFON
- + CATEGORIZACION DE PUESTOS
- + TIPIFICACION DE FACTORES ESCALAFONARIOS
- + HOMOGENEIZACION DE REMUNERACIONES, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS

ASUME FUNCION REGULADORA-NORMATIVA

PRODUCIRAN: LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LAS DISPOSICIONES DEL ISSSTE; MANUALES.

El marco jurídico en que debe operar el modelo de capacitaciones en función de los elementos que nos señalaron en la propia - Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en cuya institución se encontraba al cierre de nuestro seminario, un muy avanzado proyecto de institucionalización de la capacitación. Las bases proporcionadas de referencia fueron:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 123 constitucional, apartado B, fracción VII, precisa la obligación por parte del Estado para mejorar las condiciones tendientes a elevar los conocimientos y actitudes de la burocracia al servicio del ejecutivo.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional.

En el artículo 43, inciso f, se consigna la obligación, por parte del Estado, de impartir conocimientos a los trabajadores, que éstos puedan obtener ascensos conforme al escalafón.

Además, en el artículo 44, fracción VIII, se establece la obligación de los trabajadores de asistir a los cursos de capacitación, a fin de mejorar su preparación y eficiencia.

- ° Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En el artículo 41 de dicho ordenamiento se precisa la obligación de proporcionar capacitación a los trabajadores al servicio del Estado.

- ° Acuerdos Presidenciales.

- + Acuerdo publicado en el Diario Oficial - de la Federación del 26 de junio de 1971, por el que se establece que las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos públicos incorporados al régimen del ISSSTE procurarán la mejor capacitación-administrativa de su personal, para lo cual se coordinarán con el mismo Instituto, a fin de que se optimicen las acciones en favor de sus trabajadores.

- + Acuerdo publicado en el Diario Oficial -

del 28 de diciembre de 1972, por el que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a la cual se le asigna, entre otras, la atribución de proponer sistemas de organización para atender las funciones de capacitación.

+ Acuerdo publicado en el Diario Oficial - de la Federación del 5 de abril de 1973, que reitera lo dispuesto por el acuerdo del 26 de junio de 1971 antes citado, instrumentando la coordinación entre los mecanismos de capacitación de las dependencias del Ejecutivo Federal y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para el personal de base, así como con la Secretaría de la Presidencia para la capacitación del personal de confianza (actualmente al cierre de la investigación, era atribución de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República).

+ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1977, por

medio del cual se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se revalidan sus atribuciones en materia de capacitación.

El modelo en su escenario ideal, contempla un marco de filosofía, y éste lo hemos abreviado de dos funcionarios vinculados con la capacitación, que se han destacado por la instrumentación teórica de modelos: Alejandro Carrillo Castro, y Rodrigo Moreno. En la reseña de éste último sobre el quehacer de capacitación consigna como escenario ideal de la capacitación, los siguientes elementos: (49)

Item 1

La capacitación es en esencia el mejor medio para alcanzar los objetivos nacionales, en función de la participación en dichos objetivos de los servidores públicos.

El modelo plantea en principio las siguientes metas de tipo filosófico, relacionadas con la capacitación:

- . Hacer de la capacitación un instrumento de apoyo al Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

- . Hacer que la capacitación sea un mecanismo para aprovechar mejor tanto las posibilidades y capacidades de los propios servidores públicos, como los recursos de que dispone el Gobierno Federal.

- . Hacer de la capacitación un instrumento para incrementar la eficiencia y la productividad de la Administración Pública Federal.

- . Hacer que la capacitación sea un elemento básico para fortalecer la capacidad ejecutiva de y en el Gobierno Federal.

- . Hacer de la capacitación un instrumento vinculador de los trabajadores con los objetivos, políticas y programas del Gobierno Federal.

Item 2

La capacitación debe ser orientada para garantizar a los trabajadores un derecho social.

El modelo plantea en principio las siguientes metas de tipo filosófico, relacionadas con la capacitación y también abreviados del

marco propositivo de Carrillo y Moreno:

- . Hacer de la capacitación un derecho de todos los trabajadores al servicio del Estado.
- . Hacer de la capacitación un compromiso compartido y coparticipativo entre trabajadores y autoridades.
- . Hacer de la capacitación un medio para apoyar las expectativas promocionales del personal.
- . Hacer que los beneficios de la capacitación tengan una aplicación real en el trabajo.
- . Lograr que la capacitación estimule y desarrolle la vocación de servicio público.

El funcionamiento del modelo, debe en su escenario ideal superar en principio, las principales características negativas del quehacer - de capacitación, que en opinión del doctor Carrillo Castro, se pueden resumir en los siguientes términos:

- . Elitista
- . Discriminatoria
- . Esporádica
- . Aislada
- . Improvisada

- . Poco participativa
- . Improductiva
- . Distorsionante de la relación costo-beneficio (50)

En el escenario ideal del planteamiento, debemos puntualizar que es muy importante precisar como objetivo central, el que ha señalado - la misma tendencia de consenso entre Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la Republica, CNCA, Instituto Nacional de Administración Pública (51).

ESTABLECER UN SISTEMA GENERAL DE CAPACITACION DE PERSONAL ESTRECHAMENTE VINCULADO CON LAS NECESIDADES PROGRAMATICAS Y CON EL SISTEMA ESCALAFONARIO DE LAS DEPENDENCIAS, QUE PROPICIE LA SUPERACION INDIVIDUAL Y COLECTIVA DEL PERSONAL, MEJORE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS y COADYUVE A LA IDENTIFICACION DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO- CON LOS FINES DE LAS INSTITUCIONES Y LOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN SU CONJUNTO.

En atención al objetivo, el escenario ideal del modelo debe abarcar primero un marco normativo de referencia, luego un marco normativo-legal-técnico-administrativo, en seguida el marco instrumental respectivo para la gestión de los programas y por último, habrá de capacitarse a los capacitadores, a los administradores de la capacitación.

(50) MOPENO R., *ibidem.* p. 98

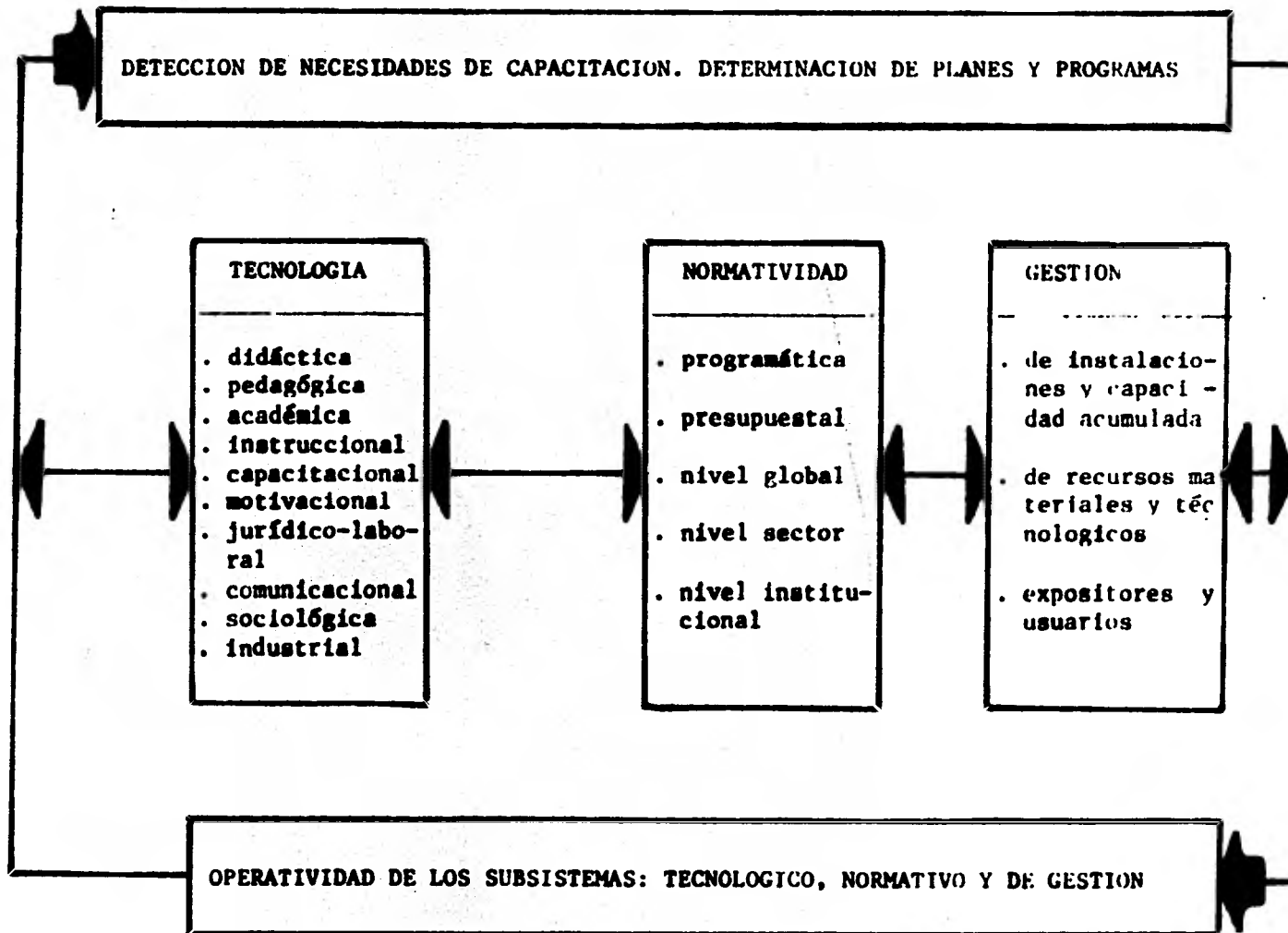
(51) *ibidem.*, p. 108

Item 3

Objetivo constitutivo del enfoque terminal de la capacitación.

- + Sistema General de capacitación de personal estrechamente vinculado con las necesidades programáticas.
- + Marco operativo relacionado con el sistema escalafonnario.
- + Normatividad orientada a la superación individual y colectiva del personal.
- + Enfoque programático para mejorar la prestación de los servicios públicos.
- + Incremento del grado de identificación de los trabajadores del Estado con los fines de las instituciones y los de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En alcance diagramado, en la siguiente página se ilustra el conjunto de componentes que a nuestro juicio deben integrarse en función del modelo heurístico de capacitación que se propone.



5.4. EL MODELO EN EL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION.

El modelo a que nos fue dado llegar con la consideración de los capítulos precedentes parte de la concertación de un programa - de carácter institucional de capacitación y desarrollo de personal, habida cuenta que en los planteamientos formulados, se ha establecido ya el consenso sobre la necesidad de establecer un marco global de capacitación para tutelar el desarrollo del que hacer que nos ocupa en sus vertientes: global -nacional-, sectorial e institucional propiamente dichas.

El grupo ha considerado que la mejora formal del sistema de capacitación debe partir de la adecuación de normas e instrumentos debidamente sancionados antes a nivel global, que se apliquen en cada una de las instituciones. El modelo que proponemos para que se incorpore a un Sistema Nacional de Capacitación, está compuesto en su parte inicial por los siguientes factores:

- . determinación objetiva y de tipo integral de las necesidades de carácter programático, que permitan llegar a: a) diseño de normatividad; b) instrumentación y praxis; c) apoyo político superior.
- . sistema escalafonario-remuneración, que abarca: a) diseño de normatividad; b) instrumentación y praxis; c) negociación sindicatos.
- . optimización de servicios, que comprende: a) diseño de normatividad; b) instrumentación y praxis; - c) integración de recursos.
- . vínculo con la comunidad, factor que se compone de

- a) diseño de normatividad, b) instrumentación y pra
xis; c) retroalimentación global.

En atención a la diagramación que en seguida se presenta, se puede advertir fácilmente que cada componente del modelo, concurre a mecanismos prácticos específicos. Así, se tienen los siguientes grados de correlación:

Necesidades programáticas:

- . Investigación y detección de necesidades de capacitación.
- . Sistematización de la información.
- . Presentación de reportes computarizados e informes.

Sistema escalafonario-remuneración:

- . diseño normatividad, para llevar a cabo la negociación con la representación sindical, con los funcio
narios superiores, para poner en práctica dicha normatividad.
- . Integración de Comisiones Mixtas de Escalafón, una vez que adecuan su estructura, sus objetivos y sus funciones.

Optimización de servicios.

- . Conexión de la capacitación con el marco de operatividad tanto sustantiva como adjetiva de los servicios que presta la dependencia.

- . Promoción del sistema capacitacional.

Vínculo con la comunidad:

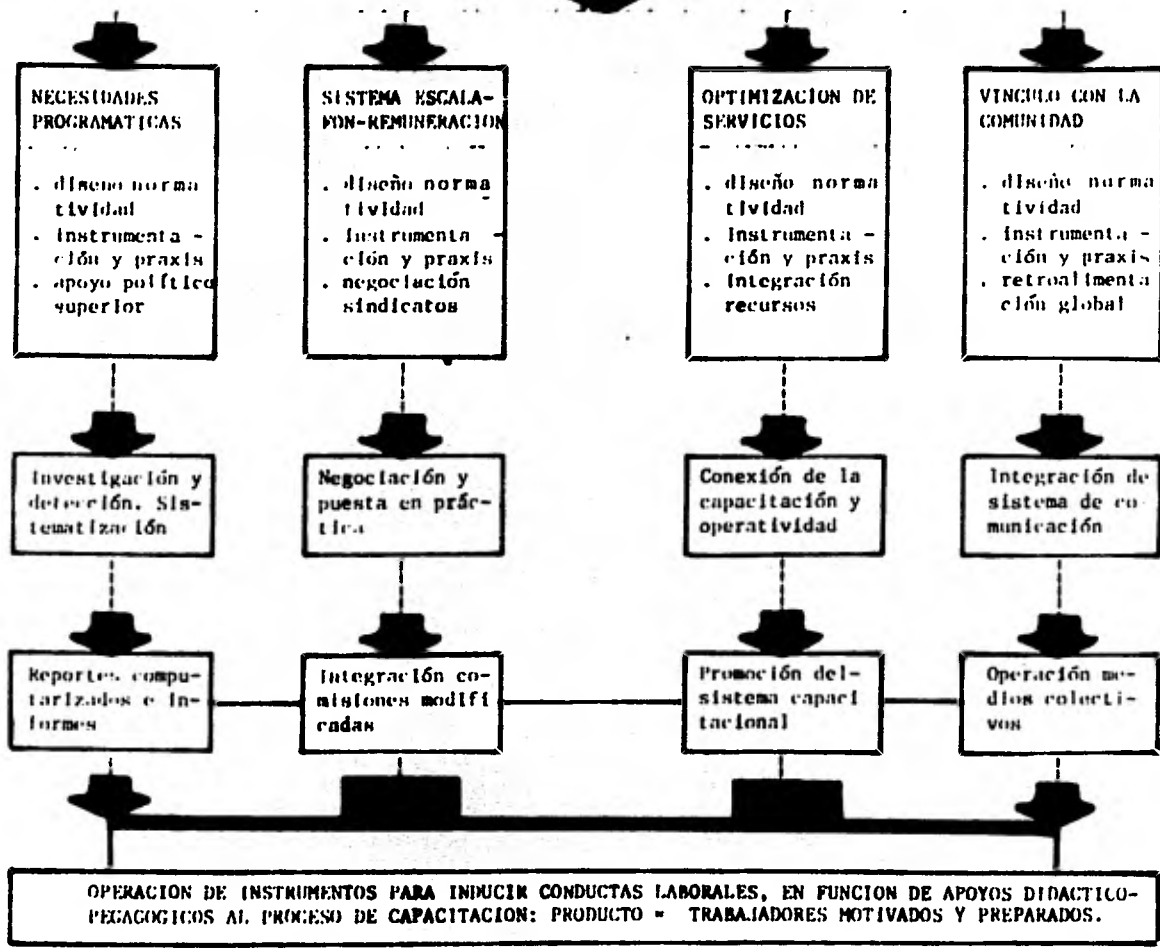
- . Integración de sistemas de comunicación social.

- . Operación de medios colectivos: prensa, cine, radio televisión, multimedia, y publicaciones.

El conjunto de factores citados y la convergencia de los componentes aludidos, se dan y se desarrollan en función de la operación de instrumentos para inducir conductas laborales, en función de apoyos didácticos y pedagógicos, que concurren al proceso de capacitación, de manera integral, de manera que se de como producto sistémico: trabajadores motivados, satisfechos y preparados.

En el diagrama que se presenta en la página 265 se puede advertir el mecanismo de interrelación y de interacción de los factores componentes y las vertientes de tipo práctico para la instrumentación de pasos, fases y etapas que constituyen el modelo que se propone, y el - cual debe quedar inserto en el Sistema Nacional de Capacitación que - también se ha aludido en el Seminario de investigación.

CONCERTACION PROGRAMA INSTITUCIONAL DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL. -ESPECIFICO-



La operación del modelo de referencia, supone ante todo, la decisión política de parte del Ejecutivo Federal de alentar mecanismos intensivos para profundizar en las acciones de capacitación de la burocracia. No se puede continuar en la Administración Pública con programas que adolecen de vicios de origen, ni tampoco se pueden soportar y fundamentar, si se carecen de los más elementales principios didáctico-pedagógicos para optimizar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Ya en otra parte del Seminario hemos aludido a los principales elementos relacionados con los principios citados. Ahora nos conviene destacarlos propositivamente, a fin de que de optarse por la estrategia, los funcionarios superiores dicten medidas tendientes al logro de los siguientes propósitos, para cuyo efecto se pueden generar acuerdos por dependencia, o un Acuerdo Presidencial que tutela sobre el particular.

El grupo consideró conveniente destacar los elementos que deben ser objeto de obligatoriedad y de instrumentación para el logro del modelo innovado que se propone.

Los mismos funcionarios encargados de la instrumentación de la quinta etapa de Reforma Administrativa, Administración y Desarrollo de Personal han reconocido las limitaciones de la capacitación, mismas que se deben superar estableciendo mecanismos obligatorios, coercitivos, ejecutivos, que transformen el -

propósito y el enunciado en realidad. Los considerandos pro-capacitación que se deben reglamentar en el modelo propuesto, pueden ser documentado con las siguientes ideas básicas. Estas se podrían transformar en Considerandos de un Acuerdo para las dependencias. A continuación proporcionamos los ejemplos del caso.

- (1) Cualquier programa de capacitación que se lleve anualmente en la dependencia, deberá responder a una visión de conjunto de las necesidades de capacitación de los trabajadores al servicio del Estado, en lo general, y las que se derivan de los trabajadores de la dependencia en particular. Consecuentemente deberá abarcar todos los niveles de la jerarquía, desde los peldaños más elementales hasta el nivel superior.
- (2) El enfoque de los programas será el de anualidades y - la proyección bianual y por quinquenios, considerando en todos los casos, que la fundamentación de los planes institucionales de capacitación y desarrollo de personal, se acometerán solamente, hasta en tanto no se logre la detección de necesidades de capacitación reales y encubiertas.
- (3) En la planeación de acciones de capacitación se negociará con el sindicato: modalidades, apoyos, incidencia al escalafón y concurrencia a los subsistemas de estímulos y remuneraciones.

- (4) Los usuarios de los sistemas de capacitación serán participantes de actividades de psicometría y de psicología aplicada, con la finalidad de alimentar un banco central de información, tendiente a sistematizar en un banco o en una base de datos, los factores conductuales para la toma de decisiones. El uso de instrumentos de psicometría será obligatorio para todos los usuarios del programa de capacitación.
- (5) La selección de usuarios de los programas de capacitación, formarán parte de grupos seleccionados, que facilitarán la aplicación de elementos psicotécnicos para detectar las inclinaciones vocacionales, intereses, aptitudes y elementos susceptibles de desarrollo durante el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- (6) En todos los casos, los usuarios de los sistemas de capacitación tendrán derecho a acceder a un sistema de seguimiento y evaluación laboral con el objeto de que puedan tener oportunidades prácticas de desarrollo.
- (7) Los instructores, expositores, ponentes y en general todos aquellos que funjan como docentes en los programas de capacitación y desarrollo de personal, tendrán derecho a la práctica de evaluaciones por parte del grupo, el cual los calificará sobre: profundidad, metodología, nivel de enseñanza, interés, dominio de la materia, a fin de que se institucionalice la función de docentes de servicio público.

- (8) El Titular del Ramo, los subsecretarios y el Oficial Mayor, así como la Representación Sindical, conocerán y sancionarán anualmente un programa institucional de capacitación, y que contemple las necesidades detectadas para orientar las acciones hacia la capacitación tanto horizontal como vertical en la institución. Todo programa institucional de capacitación deberá respetar los lineamientos administrativos, didácticos y pedagógicos que se aprueben. La infracción de dichos lineamientos serán objeto de las sanciones que se reglamenten.
- (9) Los lineamientos aludidos en el punto anterior, serán los que se deriven de la normatividad del Sistema Nacional de Capacitación, mismos que se aplicarán también con un enfoque sectorial. De esta suerte, se superarán duplicaciones de esfuerzos y dispersión de las actividades.
- (10) Los programas de capacitación serán conceptualizados de manera que se superen los esfuerzos aislados o identificados con factores de dispersión que menguan la calidad, profundidad y proyección de excelencia de los programas de capacitación.
- (11) Los programas anuales de capacitación que se presenten para la aprobación del Titular y el consenso de la Representación Sindical, preverán la incorporación de módulos, compuestos por materias. Cada materia estará enunciada con temarios, los cuales abarcarán: tópicos y subtópicos, referidos a conduc -

tas terminales, vinculadas con objetivos educacionales, medios y técnicas didácticas y aplicación de pruebas de consolidación del aprendizaje y de prácticas de consolidación de conocimientos. Esto permitirá superar la práctica improvisada de la capacitación.

(12) Los programas de capacitación que apruebe el Titular de las Dependencias y que ameriten el consenso de la Representación Sindical, deberán prever mecanismos para dar al quehacer de capacitación un carácter continuo y permanente, de manera que se supere la capacitación esporádica y aislada.

(13) En los programas de capacitación que se aprueben se exigirán: planes, currículas, interacción de módulos, factores de evaluación y mecanismos de seguimiento de los usuarios. Dichos programas serán acompañados invariablemente de una estimación presupuestal que cuantifique hora-hombre-instructor, hora-hombre-usuario y la correlación de costo-beneficio.

(14) Los programas de capacitación preverán en todos los casos, calendarios tentativos, horas de duración de cada currícula, dosificación de la enseñanza, calendariación de actividades de tipo didáctico y pedagógico. Además precisarán las acciones y actividades tendientes a la captación de mecanismos de participación grupal, a efecto de optimizar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La ubicación del modelo que se propone en función del Sistema Nacional de Capacitación, lleva implícita una serie de pasos previos a su instrumentación. Vimos a lo largo de los cuatro capítulos precedentes cómo la capacitación se ha ido desacreditando en las dependencias del sector central; evidenciamos en la investigación de campo el enorme desconocimiento que existe entre los docentes encargados de la instrucción, exposición o desarrollo de materias, estén o no integradas en currículos institucionales, a cargo de cada dependencia desde el punto de vista operativo.

En primer lugar debemos puntualizar que como la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República tiene un carácter de naturaleza staff del Ejecutivo Federal, que sus funciones se insertan en la posibilidad de la asesoría y que a lo sumo llega a la formulación de lineamientos, el grupo considera que ese enfoque será totalmente fallido a la larga. No se trata de criticar de manera negativa a éste importante órgano que ha fungido como agente de cambio. Se trata simplemente de consignar una realidad que hemos podido observar sin estar dentro del aparato burocrático en los puestos de mando que se vinculen con la capacitación.

El modelo propuesto sólo será factible, consumable, válido y viable, si se apoya a la Coordinación General citada, con instrumentos específicos de tipo coactivo o coercitivo que permitan poner orden-

en las dependencias, que contribuya a los mecanismos de innovación globalizadores. Si se pasan por alto los elementos coactivos o coercitivos, duele señalarlo, el país continuará con los mismos vicios. Si no se norma con elementos coercitivos el quehacer de capacitación, se continuarán los abusos, se seguirán los aspectos de derroche y de dispendio.

Debemos reconocer que con el pretexto de capacitar al personal se ha cometido un conjunto de burdos abusos que conviene modificar, rectificar, impulsar, ordenar y establecer signos de homeostasis, factor que frene la entropía, es tarea del administrador profesional; de -- donde se plantea el fenómeno inverso: o se norma y tutela la capacitación de manera seria, profunda y eficaz, o de lo contrario, los vicios de los cuales se quejan los mismos funcionarios que la organizan y promueven, seguirán conductas erráticas que afectarán más todavía en contra del quehacer de la capacitación.

Normatividad sin instrumentos es solamente un rutinización de propósitos, enunciado de objetivos que pretenden ser buenos, incluso solución de problemas. Sin embargo, si esa normatividad carente de instrumentos se lleva a la práctica como se ha venido haciendo, en los casos contados en que se dispone de un marco instrumental--por limitado-- que sea-- sin disposiciones estrictamente coercitivas y coactivas, los factores de entropía seguirán creciendo y en el corto plazo, no es de extrañar que con diversos pretextos se supriman eventos como congresos y convenciones, seminarios, jornadas de estudio, seminarios, etc. llegando a la nulificación de los eventos.

El modelo de capacitación que está proponiendo el grupo, como una-derivada o resultante del Seminario de Investigación, previene el-uso intensivo de mecanismos, principios y técnicas siempre orienta-das a responder a los principios de la psicopedagogía para consoli-dar la eficiencia del proceso de enseñanza-aprendizaje durante el -transcurso de la capacitación dentro de la burocracia.

El modelo previene la posibilidad de emplear una tecnología, consi-derada como insumo o subsistema, en función de la cual se logren ins-trumentar pasos para la búsqueda y adecuación de las técnicas y méto-dos de enseñanza-aprendizaje, y de comunicación más idónea, para el-desarrollo de los programas y la consecución de los objetivos que se pretenden alcanzar.

Por otra parte, el modelo también previene el subsistema de ejecución o gestión, consistente en la agrupación de factores organizacionales-e instrumentales tendiente a la realización del programa en sí, consi-derando los elementos de concurrencia al proceso de enseñanza-aprendi-zaje, con base en las técnicas, métodos, lineamientos y criterios que se hayan validado previamente mediante la aprobación expresa y antes-a través de la prueba experimental o de aplicación piloto.

Por último, en el modelo se contempla también un subsistema de divul-gación y difusión de las ciencias didáctico-pedagógicas aplicadas al-proceso de la capacitación, con la finalidad de que así como hay una-cultura administrativa que debe ser propia en todo funcionario públi-

co, así también en todo promotor, gestor, organizador o participante en la parte procesal de la programación capacitacional, se genere una corriente de especialización que aliente la excelencia de los programas, la eficiencia de los sistemas capacitacionales que se implanten y se promueva también una cierta corriente de democratización del proceso capacitacional, el cual en los últimos años, cuando es de excelencia, se vuelve elitista, favoreciendo a unos cuantos servidores públicos.

Estos aspectos nos llevan a postular algunas reflexiones adicionales sobre el modelo a que se aspira: se trata básicamente de perfeccionar la incorporación de aspectos instrumentales de psicología y de la didáctica al proceso que ocupa nuestra atención.

Ese planteamiento podría parecer muy simplista a primera vista, sin embargo en virtud de que durante la investigación de campo se pudo advertir el enorme caudal de ignorancia que prevalece entre quienes por distintos caminos se encuentran en el ámbito de la capacitación y desarrollo de personal, el grupo ha considerado no solo de interés el tópico que ocupó nuestra atención, sino motivo de que se siga investigando sobre el particular, como seguramente habremos de concluir en el próximo capítulo.

Consideramos que mientras la burocracia mantenga deficiencias en la selección de su personal, que si se tiene en cuenta que los individuos no podrán crecer organizacionalmente si tiene obsolescencia del conocimiento, es decir, índices que se pueden medir-- si se considera el olvido de lo que se aprende, la falta de ----

experiencia al respecto, o la ignorancia del adelanto técnico o científico.

De esta última consideración, se ha considerado que el modelo sería in completo si se pasa por alto, aún con fundamento, la perspectiva de la educación continua o permanente, que es una de las innovaciones de la década 1970-1980 en materia de capacitación.

Se trata de un marco instrumental que abrevia de la psicología, de la di dáctica, de la pedagogía y de otras disciplinas: métodos, sistemas y procedimientos, con la finalidad de mantener actualizado al personal - acerca de tópicos de su especialidad en el trabajo o de temas que son de referencia obligada para perfeccionar su fisonomía administrativa - de rendimiento, eficiencia y eficacia.

En la práctica, viene al caso mencionarlo, no hay buenos o malos modelos, hay más bien, una correcta o incorrecta aplicación de los modelos y es en esta afirmación, donde el modelo puede cobrar o no vigencia en el horizonte administrativo del México que se aproxima a la modernidad.

Uno de los elementos más importantes para lograr la superación de los um brales del desarrollo económico, es precisamente la capacidad de la sociedad para exigir y presionar la formación integral de sus servidores públicos y en ese sentido, la capacitación, la formación y la infor mación, cuando se dirigen a las conductas laborales, es más que marco - de referencia, instrumento práctico de desarrollo organizacional.

ELEMENTOS DE PSICOPEDAGOGIA, DIDACTICA Y PEDAGOGIA COMPRENDIDOS EN EL MODELO HEURISTICO DE CAPACITACION.

1. **FUNDAMENTACION DE LAS TECNICAS PARA LA DETECCION DE NECESIDADES DE CAPACITACION AYUDADOS CON INSTRUMENTOS DE PSICOMETRIA.**

2. **DETERMINACION DE PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS, EN LOS NIVELES GLOBAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL,- INCLUYENDO EN LOS DOS PRIMEROS:**
 - + **OBJETIVOS EDUCACIONALES POR MODULOS.**
 - + **OBJETIVOS POR MATERIA DE CADA CURRICULA.**
 - + **OBJETIVOS EDUCACIONALES POR TOPICOS Y SUBTOPICOS.**
 - + **CONDUCTAS TERMINALES EN EL NIVEL DE TEMA-HASTA SUBTEMA.**
 - + **INSTRUMENTOS DE EVALUACION DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE.**

3. **FUNDAMENTACION DE LOS PRINCIPIOS, METODOS Y TECNICAS DIDACTICA-PEDAGOGICAS PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO INTEGRAL DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE.**

Es importante destacar que para los efectos propositivos que fundamentamos en el siguiente capítulo, el de Conclusiones, resulta fundamental que se generen lineamientos para operar el cuadro sugerido en la página 276.

Para dicho propósito, en el nivel de Oficialía Mayor, e incluso en el ámbito del Titular del Ramo, es aconsejable que se establezcan e instrumenten lineamientos tendientes a hacer obligatorio el uso de técnicas psicométricas y de otra naturaleza para la detección de necesidades de capacitación. No es reiterante insistir en que no se lleve a cabo ninguna actividad de capacitación, si antes no se justifica mediante la detección correspondiente cada uno de los programas.

Además, para la operación de las recomendaciones insertas en el recuadro citado de la página 276 es importante que dentro de las dependencias globalizadoras, o de las normativas, como es el caso de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, o el equivalente, se genere un marco instrumental que con carácter obligatorio precise el alcance que deben de tener: planes, programas y presupuestos en los niveles global, sectorial e institucional para perfeccionar el quehacer de capacitación.

En función de los elementos citados en los cinco capítulos hasta el momento planteados y atendiendo el marco metodológico que concluye en la página 20, nos corresponde ahora llegar al planteamiento tanto de las conclusiones generales como de las particulares o específicas, de las cuales damos cuenta en el capítulo sexto.

CAPITULO SEXTO

CONCLUSIONES GENERALES DEL SEMINARIO DE INVESTIGACION

CAPITULO VI

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO DE INVESTIGACION

SUMARIO: 6.1. Conclusiones generales.- 6.2. Recomendaciones.

6.1. CONCLUSIONES GENERALES

1. El quehacer de capacitación en el ámbito burocrático ha sido preocupación permanente, si se entiende con la expresión citada, al conjunto de elementos de planeación y apoyo para la orientación, reforzamiento y conducción de conductas laborales, a efecto de asegurar comportamientos específicos para la realización de actividades tanto técnicas como de apoyo administrativo.

2. En la medida que el Estado fue perfeccionando su burocracia - como aparato de gestión del programa público, desde el modo de producción asiático en el estadio previo al esclavismo, hasta el Estado Moderno Contemporáneo, se ha evidenciado la necesidad de aplicar en los integrantes del aparato estatal, distintas medidas tendientes a lograr una mayor eficiencia y eficacia de los servidores públicos. Ello en todos los niveles jerárquicos de la organización. Dicha circunstancia se deriva de un reclamo permanente de la sociedad y de la comunidad pa-

ra acceder a más y mejores servicios públicos y tener un mayor número de oportunidades en tanto integrantes de las naciones.

3. La preocupación citada del Estado para capacitar a los integrantes del aparato público, ha respondido según la época a distintas modalidades según el tipo ideal de Estado- que con el paso del tiempo se ha configurado. Dicha preocupación refleja el quehacer de gobernar y asume modali--dades específicas de inducción, conducción, orientación,- información, formación y educación de los trabajadores al servicio del Estado, cualquiera que sea el nivel de des- empeño laboral.

4. Los medios y modos de producción económicos -asiático, es clavista, feudalista, capitalista, socialista- han defini--do: el tipo de estructura estatal, la naturaleza y esen--cia de la burocracia, el conjunto de características - de las relaciones entre Estado y Sociedad, y sobre todo,- las modalidades de la Administración Pública. En cuyo contexto, cada Gobierno en particular ha adoptado estrate - gias de inducción, cambio, innovación, reformas y modifi- caciones del aparato estatal. En las últimas dos décadas, el Estado Mexicano optó por la instrumentación de políti- cas y estrategias de Reforma Administrativa, que conside-

ra de manera importante, la esencia de la participación de su burocracia, como agente de cambio y motor del desarrollo económico y social.

5. La capacitación de personal considerada como obligación y derecho, tanto para quien funge como patrón, como para aquellos que son objeto de la relación laboral, no obstante su obligatoriedad y la tutela que se inscribe en el marco jurídico correspondiente, no se ha llevado a cabo de manera eficiente y eficaz; tampoco ha resuelto los problemas y situaciones conflictivas que en teoría debe resolver. Debido a una serie de disfunciones de la actividad capacitacional y a un considerable número de distorsiones administrativas alojadas en las etapas constitutivas del proceso de desarrollo de personal, por lo que hace a: planeación, programación, presupuestación, dirección-gestión, coordinación-ejecución, supervisión-control, evaluación y retroalimentación.

6. Los principios, técnicas, instrumentos y acciones derivadas del marco teórico-práctico de la Administración Pública, deben de ser manejados por administradores profesionales, mismos que en esencia, deben contribuir al diseño e innovación del aparato gubernamental, a su operación y al perfeccionamiento correspondiente, a efecto de que el Estado en tanto titular de la relación laboral con sus servido

res, tenga elementos de apoyo para modernizar sus estructuras, satisfacer con mayor eficiencia los reclamos, rezagos y apremios sociales y garantizar la realización de actividades que la Ley precisa y la comunidad demanda.

7. El quehacer deficiente de la capacitación pública mexicana se origina en deficiencias que alojan en los subsistemas de Administración y Desarrollo de Personal, esencialmente en: reclutamiento-selección, contratación-inducción, estímulos-motivación, evaluación del desempeño laboral. Además, deficiencias y limitaciones tienen su origen en materia de capacitación y desarrollo de personal, en grados elevados de entropía para: a) detectar necesidades reales y encubiertas de capacitación, b) formular técnica e idóneamente programas de capacitación, c) administrar el proceso de capacitación de manera integral, y d) dificultad para llevar a cabo el seguimiento de los usuarios de la capacitación, adiestramiento y formación de personal.

8. La capacitación en el sector público mexicano no ha acreditado plenamente sus ventajas, ni tampoco ha logrado reconocimiento, impulso y apoyo político para constituir una tarea de trascendencia. Más bien se le ha dado el tratamiento de una fórmula política de escaparate o lucimiento, destinado a fortalecer la imagen de algunos funcionarios o el aparente prestigio de algunas dependencias o entidades.

9. Las disfunciones y distorsiones de la programación del que hacer de capacitación, se inician con la fallida detección de necesidades, tanto por la carencia de elementos normativos e instrumentales de carácter obligatorio, como por las limitaciones de recursos presupuestales y muy especialmente, debido a la falta de personal calificado para llevar a cabo esas acciones. La situación se agrava por la ya citada circunstancia de ausencia de apoyo político de los niveles superiores de la burocracia, que aunque virtualmente - proporcionan estímulos a la actividad que ocupa nuestra atención, no los acompañan de decisiones y factores adecuados para convertir en realidad los programas y en instru - mentos sus resultantes.

10. La instrumentación de las treinta y tres recomendaciones a probadas por el Ejecutivo Federal en materia de Administra ción y Desarrollo de Personal, aunque teóricamente están i dóneamente conceptualizadas, en la práctica tienen obstruc tores, limitaciones y escollos de difícil superación, por lo que se remarca el carácter coyuntural del quehacer de - capacitación y la tipología entrópica de los programas de - adiestramiento, formación, información, culturización, ca pacitación y desarrollo de servidores públicos, particular mente de las bases operativas de la burocracia.

11. Resulta fundamental y urgente que antes de que se inicie o instrumento un programa de capacitación, en cada dependen-

cia o entidad, se aprueben e implanten lineamientos administrativos que respondan a una normatización global del Gobierno Federal, a una de tipo sectorial y a otra de carácter institucional. Dichos lineamientos deben ser trazados por una dependencia globalizadora como es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto y deben tener el apoyo de un órgano contralor central de la Federación, a efecto de generar mecanismos de fiscalización de la gestión y evaluación de las acciones que se acometan.

12. Los lineamientos administrativos a que se alude en la conclusión precedente, deben señalar los marcos de referencia para: planear, programar, presupuestar y operar las acciones de capacitación. Habrán de ser obligatorios desde el Titular del Ramo hasta los usuarios de los sistemas de capacitación y desarrollo de personal por los cuales se opte. Deberán contemplar el qué hacer y el cómo en función de la planeación de la fuerza de trabajo, la adecuación al catálogo y descripción de puestos, la movilidad escalafonaria, y la operación real y no solo virtual o política de los mecanismos de motivación, estímulos y recompensas, en paralelo desarrollo del servicio civil de carrera.
13. El perfeccionamiento del quehacer de capacitación sólo se

rá realidad en la burocracia mexicana, en la medida que a la obligatoriedad de observancia de lineamientos administrativos que rijan la capacitación, se siga la formulación, discusión, instrumentación y aplicación de lineamientos didáctico-pedagógicos, obligatorios para la gestión de programas de capacitación.

14. Los lineamientos didáctico-pedagógicos que se generen, discutan y aprueben, deberán ser objeto de un programa nacional de formación de administradores de capacitación, que supere, con base en las experiencias fallidas que en la materia se han observado: a) la resistencia al cambio; b) la tendencia natural de considerar a la capacitación como una acción de tipo suplementario o político; c) la apatía de los trabajadores al servicio del Estado para participar en los programas citados; d) las deficiencias de expositores, docentes e instructores -mal generalizado en todas las dependencias y causa principal de distorsiones-; e) la falta de apoyo de los mandos medios para permitir que su personal asista en horas de trabajo a los eventos organizados.

15. Es viable la operación de un modelo Integral de Capacitación de Personal al Servicio del Estado, que abarcando desde la planeación nacional participativa, en función de las necesidades detectadas de capacitación, facilite la formación, información, actualización, capacitación y desarrollo de la bu

rocracia, a efecto de mejorar actitudes y aptitudes, incrementar habilidades y destrezas, profundizar cultura administrativa y política, elevar la moral y motivación laboral. A tal efecto, se sugiere el modelo que el grupo diseñó y que se reporta en la página final del capítulo quinto de este Seminario de Investigación.

16. El modelo sugerido, aunque es de carácter heurístico, fue diseñado considerando el entorno global de la burocracia, el considerable número de experiencias precedentes, la naturaleza del servidor público mexicano, la coyuntura de crisis que se avecina, y sobre todo, los apremios de modernización administrativa, que siga como remate de la Reforma Administrativa.

17. Las escuelas y facultades que imparten la Licenciatura en Administración deben profundizar y dosificar con mayor amplitud los temas en las materias respectivas, de manera que se permita al egresado tener conductas terminales específicas para que participe con mayor grado de especialización en los programas de capacitación y desarrollo de personal, sea en la etapa de diseño como en la de operación, y sobre todo en las de evaluación y seguimiento. Ello permitirá ensanchar el campo profesional de nuestro gremio y hará de los administradores profesionales que se dediquen a cualquier vertiente de la capacitación y desarrollo de per

sonal, verdaderos agentes de cambio y factores de apoyo para modernizar la Administración Pública.

18. Es factible que el modelo propuesto sea punto de partida para la elaboración de lineamientos administrativos, didáctico-pedagógicos, a efecto de normar y homogeneizar la calidad de los programas de capacitación y desarrollo de personal. Ello puede ser posible, si se acomete la tarea de elaborar prontuarios básicos en la materia.
19. Es urgente que se constituya un banco central de información en donde se acopien, sistematicen y se posibilite la consulta de todas las actividades de capacitación que realiza el Gobierno Federal, a fin de contribuir a la superación de esfuerzos aislados, acciones duplicadas.
20. Resulta fundamental que se fomente la creación de un organismo central de control de las acciones de capacitación, a efecto de que supervisando, controlando a posteriori, y evaluando las acciones de capacitación que llevan a cabo las entidades y dependencias, se genere una corriente intensiva que de excelencia al quehacer de capacitación y logre en el plazo medio, acreditar la enorme cantidad de opciones de perfeccionamiento del quehacer que ha ocupado nuestra atención durante el seminario.

6.2. RECOMENDACIONES.

1. En función del tratamiento del tema objeto de estudio, es recomendable que en las Reuniones Nacionales que organiza la ANUIES, la ANFECA e instituciones de finalidades análogas, promuevan en los organismos agrupados, el desarrollo específico de tareas de investigación para resolver el agudo problema de la capacitación burocrática, mismo que - no obstante los esfuerzos realizados, se continúa acrecentando, en la medida que el personal ya contratado, por razón de sus derechos adquiridos no puede ser sustituido y si no se le capacita, el cuadro de entropía de la burocracia mexicana se seguirá agudizando.
2. Sería de utilidad que en los programas de estudio de nuestra Facultad de Contaduría y Administración, se incorporarán en las materias correspondientes, el tratamiento de temas específicamente relacionados con la capacitación y desarrollo de personal burocrático, innovando las teorías con elementos prácticos de nuestra realidad mexicana.
3. Es aconsejable intensificar la práctica de seminarios de investigación sobre el tema que se abordó en este caso, y que la Secretaría de la FCA correspondiente, aliente entre los profesores de tiempo completo, tareas de investigación sobre el tópico objeto de estudio.

4. En atención a los resultados de la investigación de campo de que se da cuenta en el Seminario, se evidencian no sólo las limitaciones de la capacitación como que hacer que es obligación y es derecho en las instituciones de los sectores público, privado y social, sino también: a) limitaciones de cultura administrativa; b) tendencia errátil de comportamiento pedagógico; c) disfunciones de carácter administrativo. Por ello se pone de relieve la conveniencia de que se establezca la especialidad en Administración de Personal, con salidas laterales: (1) Operación de instrumentos psicométricos, (2) - Instrumentación de técnicas didáctico-pedagógicas y (3) Producción de curricula administrativas.

5. Es probable que dado que la Reforma Administrativa no logró difundir intensivamente una cultura administrativa en la burocracia, dicho Programa de Reforma Administrativa, deba pasar a una operación de línea en alguna dependencia globalizadora. Tal como se advierten las actividades y funciones básicas de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, tienen una tendencia staff, es decir, de asesoría y servicio. De ahí, y de acuerdo con las evidencias que se muestran en la investigación de campo, es altamente recomendable que dicha Coordinación sea facultada con atribuciones operativas de fiscalización, con-

trol y evaluación.

6. Sería conveniente que la totalidad de instructores, expositores y en general los profesionales o técnicos que imparten capacitación y desarrollo de personal en el sector central, se supediten a exámenes exploratorios de conocimientos, cursos, seminarios, etc. y que acrediten su licencia de ejercicio como es el caso de quienes participan en el sector privado en los programas de UCECA. Ello facilitaría la creación de un banco de datos sobre los instructores y expositores disponibles, acotando su curriculum testimonial y el certificado para garantizar su nivel de calidad idóneo a la enseñanza.

7. Es recomendable que en el siguiente censo de personal al servicio del Estado, se aproveche la oportunidad para levantar en paralelo un inventario de necesidades de capacitación, definiendo en grandes bloques ó áreas, la información correspondiente a una aproximación del deber ser de un Sistema Nacional de Capacitación. Este proceso deberá institucionalizarse, es decir, manejarse con tendencias irreversibles, para que no se reinventen los programas y acciones a cada cambio de Administración Federal, es decir, cada seis años.

A P E N D I C E

RECOMENDACIONES APROBADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA
DE REESTRUCTURACION DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y
DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

OBJETIVO

Establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

RECOMENDACION 1

Integrar el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en los ámbitos global, sectorial e institucional, a través del desarrollo armónico de los subsistemas que lo componen.

RECOMENDACION 2

Establecer el órgano central administrador del Sistema que vincule los mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos, señale lineamientos para el desarrollo de una política congruente y unitaria conforme a las disposiciones legales vigentes; que evalúe resultados y corrija dispersiones, incongruencias y duplicaciones, y además, preste asesoría en la materia al Ejecutivo Federal.

RECOMENDACION 3

Vincular las acciones de los órganos y mecanismos encargados de la administración y desarrollo de personal público -

en los niveles global, institucional y sectorial, mediante la estructura correspondiente a: a) Comisión del Servicio Civil, b) Organismo Central del Servicio Civil.

Se considerarán como elementos integrantes de los subsistemas aludidos, los que a continuación se detallan:

1. Planeación y organización
2. Empleo
3. Remuneraciones
4. Relaciones jurídico-laborales
5. Prestaciones y servicios
6. Capacitación y Desarrollo
7. Motivación
8. Información
9. Evaluación

RECOMENDACION 4

Elaborar catálogos de funciones específicas de las dependencias, en los que se describan con precisión las actividades concretas que deben desarrollar los trabajadores.

RECOMENDACION 5

Elaborar el catálogo general de puestos de la Federación con base en los catálogos de funciones específicas por dependencia, en el cual los puestos se ordenen en ramas y éstas en grupos.

RECOMENDACION 6

Elaborar tabuladores salariales que contengan una estructura en la que se señalen valores mínimos y máximos para cada puesto y se establezcan reglas para aplicar los diversos salarios en relación con la intensidad del trabajo.

RECOMENDACION 7

Estructurar una compactación de las partidas en que se des agrega el salario de los trabajadores.

RECOMENDACION 8

Analizar y revisar los sobresueldos para establecer una política uniforme en la aplicación de la partida presupuestal correspondiente.

RECOMENDACION 9

Establecer estructuras escalafonarias en las que las líneas de ascenso se comuniquen con otras para permitir que los tra bajadores tengan siempre la posibilidad de ascender hasta -- los máximos niveles de escalafón.

RECOMENDACION 10

Implantar procedimientos escalafonarios que garanticen una -

correcta evaluación de los factores que integran el derecho de ascenso.

RECOMENDACION 11

Establecer procedimientos adecuados para comprobar la posesión de los conocimientos y aptitudes que el puesto demande y evaluar periódicamente el desempeño y la eficiencia en el puesto.

RECOMENDACION 12

Revisar y actualizar los reglamentos de escalafón de las dependencias, teniendo en cuenta los lineamientos y el programa formulados al respecto por la actual Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos.

RECOMENDACION 13

Fortalecer la intervención y decisiones de las comisiones mixtas de escalafón en el otorgamiento de ascensos.

RECOMENDACION 14

Establecer un sistema de promociones económicas periódicas como compensación por años de servicio prestados, para que

la antigüedad opere realmente como factor de desempate en el concurso escalafonario y no como elemento decisivo del ascenso.

RECOMENDACION 15

Integrar las actividades de capacitación y desarrollo - al sistema de administración de personal.

RECOMENDACION 16

Vincular las actividades de capacitación y desarrollo - con los programas prioritarios del Gobierno Federal y - de las instituciones en lo particular.

RECOMENDACION 17

Responsabilizar a las unidades de capacitación de la iden tificación de las necesidades reales de la institución y del seguimiento y evaluación del personal capacitado, así como del adecuado aprovechamiento de los conocimientos ad quiridos por el personal.

RECOMENDACION 18

Establecer una estrecha vinculación entre los programas - de capacitación y el sistema escalafonario, con el objeto

de que la capacitación sea un efectivo instrumento mediante el cual los trabajadores obtengan los ascensos escalafonarios.

RECOMENDACION 19

Establecer un programa-presupuesto para efectos de capacitación, a partir de criterios que permitan ponderar el -- costo-rendimiento y el costo-beneficio.

RECOMENDACION 20

Establecer programas de capacitación que precisen todas aquellas opciones que amplíen los medios de superación individual y de desarrollo institucional, así como las oportunidades de estudio que ofrecen al Gobierno de México los -- de otros países y organismos internacionales.

RECOMENDACION 21

Establecer programas integrales de capacitación globales, -- sectoriales e institucionales, que abarquen a todos los niveles jerárquicos y a todas las unidades desconcentradas.

RECOMENDACION 22

Aprovechar para fines de capacitación los recursos educativos y de tecnología con que cuentan las instituciones del -- sector público.

RECOMENDACION 23

Fomentar en el personal una actitud ampliamente participativa, con base en estudios que permitan conocer el grado de integración e identificación del personal con las instituciones y el trabajo que realizan.

RECOMENDACION 24

Establecer mecanismos y estrategias para mejorar la comunicación entre los niveles directivos y operativos, así como difundir la información básica entre el personal para que conozca sus obligaciones y derechos, los fines de la institución, su estructura y personal directivo.

RECOMENDACION 25

Revisar y actualizar la dispersa legislación vigente a fin de establecer un sistema jurídico-laboral homogéneo y uniforme, que garantice la justicia y equidad de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

RECOMENDACION 26

Establecer una adecuada reglamentación jurídica para re-

gular las relaciones del Estado con sus trabajadores de confianza.

RECOMENDACION 27

Integrar en las unidades de Administración y Desarrollo de Personal las facultades necesarias a fin de que desempeñen correctamente las funciones jurídico-laborales de las dependencias.

RECOMENDACION 28

Actualizar y difundir en cada dependencia las Condiciones Generales de Trabajo, a efecto de mejorar las relaciones con el personal.

RECOMENDACION 29

Proveer lo necesario para el debido cumplimiento de los A cuerdos Presidenciales en materia de horarios, vacaciones, y reasignación de personal.

RECOMENDACION 30

Realizar una efectiva compactación de los horarios (horarios continuos) a fin de elevar los índices de eficiencia de la Administración y permitir, por otro lado, que los trabajadores y funcionarios cuenten con tiempo suficiente para el desarrollo de actividades familiares, culturales-

y de recreación.

RECOMENDACION 31

Otorgar seguridad social a todos los trabajadores que pres-
tan sus servicios al Estado, independientemente del tipo
de nombramiento que les sea expedido.

RECOMENDACION 32

Promover el establecimiento y la aplicación de normas que
tengan como finalidad lograr condiciones adecuadas de hi-
giene y seguridad en los centros de trabajo.

RECOMENDACION 33

Proveer las medidas, mecanismos y procedimientos necesarios
para el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a
los trabajadores al servicio del Estado.

BIBLIOGRAFIA BASICA

-referida a notas de pie de página exclusivamente-

1. AGUILAR VILLANUEVA, F. LUIS. Concepción del Estado Moderno. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1981. (1) (3) (4)
2. ALLEC PINTIERS, ALFEDO. La Didáctica Institucional. Ed. Cultura Pedagógica. Bs. Aires, Argentina. 1975. (40) (41) (42)
3. ARMENTA HERNANDEZ, JUAN. Perfil práctico de la capacitación laboral. Ed. Bilbao, S.A. España. 1964. (38)
4. CAMPOS PANTOJA, ANTONIO. La Pedagogía en las Organizaciones.-- Ed. Magisterio. Santiago de Chile. 1972. (36)
5. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. México. 1974. (11)
6. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa ante la Opinión Pública. Editorial Porrúa. México. 1982. (13)
7. CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. Perspectivas de la Reforma Administrativa en México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1980. (30) (31) (32) (33) y (34)
8. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Diagnósticos para instrumentar la Reforma Administrativa Integral. Ed. Sia. de la Pdía. de la República. México. 1968. (15) (16)
9. ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Libro del Año 1977. (17)
10. ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Libro del Año 1978. (17)
11. FLORES DE GORTARI SERGIO Y OROZCO GUTIERREZ EMILIANO. Motivación. edición facsimilar del FORELA, del Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. México. 1977. (2) (43) (44) (45 a 47)
12. FLORES DE GORTARI SERGIO Y OROZCO GUTIERREZ. Hacia una Comunicación Administrativa Integral. editorial Trillas. 11a. reedición. México. 1980. (39)

13. GOMEZ URQUIZA, MANUEL. La Burocracia en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Investigaciones - en Administración Pública -CIAP-. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1971. (8 al 10)
14. HERRERA GONZALEZ, EDUARDO. Administración y Desarrollo del-Estado Moderno. Santiago de Chile. 1972. Ed. Cultura y Administración. (6) (7)
15. HUERTA LOPEZ, JAIME. Entorno psico-social de la capacitación Editorial Magisterio. Santiago de Chile. 1972. (37)
16. MENDEZ ARAUJO, ARTURO. Pedagogía del Aprendizaje Capacitacio nal. Chile. Ed. Cultura y Administración. 1973. (19) (20) - (21) y (22)
17. MORENO RODRIGO. El Desarrollo del Personal y la Reforma Administrativa. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Estudios. México. 1979. (23) (24) (25) (26)
18. OROZCO G., EMILIANO. Administración y Desarrollo de la Capacitación. ed. facsimilar del Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1977. (18)
19. PONCE TALANCON, HUMBERTO. Características de la Administración de Personal en el Sector Central del Gobierno Mexicano. Ed. STC. México. 1979. (27)

BIBLIOGRAFIA DE APOYO

20. BLOCK ALBERTO Y AGUILAR JOSE ANTONIO. Planeación Escolar y Formulación de Proyectos. Editorial Trillas. México, 1977.
21. JEREZ TALAVERA, HUMBERTO. Introducción a la Didáctica del Nivel Superior. Editorial Tabasco. México. 1970.
22. LOBROT, MICHEL. Pedagogía Institucional. Editorial Humanitas. Buenos Aires, Argentina. 1966.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA

23. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Boletín Administrativo, - números 7, 9, 12 y 13. México. 1977-1979.
24. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Recomendaciones Presidenciales para la Administración y Desarrollo de Personal de la Administración Pública Federal. México. 1981.
25. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Guía Técnica para la Administración y Desarrollo de Personal. México. 1982.
26. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. El proceso de inducción y capacitación en el Sector Público Central. México. ed. facsimilar. 1977.
27. CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA. CNCA.- Capacitación en el Trabajo. México. 1979.
28. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. El sistema - de Administración y Desarrollo de Personal. México. ed. facsimilar. 1978.

