



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION  
PUBLICA CENTRALIZADA**



**TESIS PROFESIONAL**

**RICARDO RODRIGUEZ REYES**

MEXICO, D. F.

1985



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

## I N D I C E

- INTRODUCCION	
- PLANEACION DE LA INVESTIGACION	
1. - ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	
- 1.1 LA BUROCRACIA EN MEXICO (1917-1970)	2
- 1.2 LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA (1917-1970)	9
- CONCLUSION	16
- NOTAS BIBLIOGRAFICAS	18
2. - EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	19
- 2.1 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	21
- CONCLUSION	24
- NOTAS BIBLIOGRAFICAS	26
3. - EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN MEXICO (1970-1982)	27
- 3.1 CONCEPTO GENERAL DE BUROCRACIA	31
- 3.2 DINAMICA INTERNA DE LA BUROCRACIA	33
- 3.2.1 ESTRUCTURA BUROCRÁTICA Y PERSONALIDAD	33
- 3.2.2 LAS RELACIONES DE PODER EN EL SENO DE LA BUROCRACIA	36
- 3.2.3 PROCESO DE BUROCRATIZACIÓN	38
- 3.3 BUROCRACIA EN LA TEORÍA DE MAX WEBER	42
- 3.4 BUROCRACIA EN LA TEORÍA DE CARLOS MARX	45
- 3.5 LA BUROCRACIA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA CENTRALIZADA	49
- 3.5.1 PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y PROMOCIÓN DE PERSONAL	66
- 3.5.2 REMUNERACIONES Y PRESTACIONES DE LA BUROCRACIA	73
- 3.5.3 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	77

-	3.5.4 LOS SINDICATOS ORGANIZADOS DE LA BUROCRACIA POLÍTICA	80
-	CONCLUSIÓN	84
-	NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	87
4. -	LA PARTICIPACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS RECURSOS HUMANOS:	
-	4.1 PROCESO CRONOLÓGICO DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA	89
-	4.2 PROCESO ACTUAL DE REFORMA	100
-	4.3 PLANTEAMIENTOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	111
-	4.4 PROGRAMAS ENCAMINADOS A LOS RECURSOS HUMANOS	121
-	4.5 EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REFORMA	139
-	4.5.1 PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS	139
-	4.5.2 OBSTÁCULOS ENCONTRADOS	142
-	4.5.3 FUTURAS MEDIDAS DE REFORMA	146
-	CONCLUSIÓN	148
-	NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	153
5. -	ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE RECURSOS HUMANOS EN LA SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA 1983-1984 (SECRETARIA DE SALUD).	156
-	5.1 SITUACIÓN DE LA SALUD EN MÉXICO	156
-	5.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA SSA	159
-	5.2.1 PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS	161
-	5.2.2 CAPACITACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL PERSONAL	166
-	5.2.3 CAPACITACIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN	170
-	CONCLUSIONES GENERALES DEL DIAGNÓSTICO	175

- 5.3 OBJETIVOS, METAS Y ESTRATEGIAS	177
5.3.1 OBJETIVOS	177
5.3.2 ESTRATEGIAS GENERALES	177
5.3.3 PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	178
5.3.4 CONCLUSIONES	179
- 5.4 PROGRAMAS DE ACCIÓN	181
- 5.4.1 PROGRAMA DE SUPERACIÓN DEL PERSONAL DE ATENCIÓN DE PRIMER NIVEL	181
- 5.4.2 PROGRAMA DE SUPERACIÓN DEL PERSONAL DE ATENCIÓN DE SEGUNDO Y TERCER NIVELES	183
- 5.4.3 PROGRAMA DE SUPERACIÓN DEL PERSONAL DE SUPERVISIÓN Y CONTROL SANITARIOS	185
- 5.4.4 PROGRAMA DE SUPERACIÓN DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO	187
- 5.4.5 PROGRAMA DE MOTIVACIÓN PERMANENTE AL PERSONAL	189
- 5.5 VERTIENTE DE INSTRUMENTACIÓN	191
- 5.5.1 VERTIENTE OBLIGATORIA	191
- 5.5.2 VERTIENTE DE COORDINACIÓN	191
- NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	194
- CONCLUSIONES GENERALES	197
- BIBLIOGRAFÍA GENERAL	201

I N T R O D U C C I O N

## I N T R O D U C C I O N

La comprensión de la Administración Pública Mexicana sólo es posible a partir del conocimiento de la realidad política, económica, social y cultural, determinante de su evolución, así como de la normatividad jurídica que condiciona su organización y campos de actividad. Por tanto, me permitiré hacer un breve análisis de la "Cosa" Pública a lo largo de nuestra historia, de acuerdo con un enfoque político-administrativo, que nos servirá de apoyo teórico para comprender mejor el tema; hablaré del papel de la Administración Pública Centralizada en el marco del Estado Mexicano, y finalmente el tema central que es el Papel de la Burocracia en México. (1970-1982).

Esta tesis ha sido escrita con la seguridad de que gran parte del futuro de la Administración son los Recursos Humanos, estriba en el análisis cuidadoso de la problemática existente. Se ha dado la mayor importancia al papel de la Burocracia en México (1970-1982), no solamente en los capítulos que tratan de ella, sino a través de todo el texto, -- con la profunda convicción de que si contamos ante todo con los recursos humanos satisfactorios, todos los otros recursos de la administración coadyuvarán al logro eficiente de la misma.

Queriendo acentuar la importancia de una buena administración, se han dedicado varios capítulos al trasfondo de la Administración Pública Centralizada pasada y presente. En el curso de la misma nos hemos esforzado por exponer la relación de cada una de las partes principales -- que intervienen en la conformación de la Burocracia.

El presente trabajo ha sido tratado con la idea de que una Administración debe contar para su mejor funcionamiento con un recurso humano -- experimentado, con iniciativa, aptitudes, interés, conocimientos, etc. -- por lo cual considero que este tema es de actualidad y de importancia, ya que por medio de éste se podrá comprender (Burocracia) como un ente vivo, interrelacionado con nuestro quehacer diario.

La historia de la Administración Pública Mexicana, muestra cómo se

han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

La Administración Pública es la responsable de la planeación, organización, dirección y coordinación de las tareas gubernamentales. La Administración Pública, en tanto actividad es común a todas las naciones, sea cual sea su sistema de gobierno. Todo país requiere de la maquinaria administrativa que le permita realizar sus objetivos.

Un desarrollo planificado requiere del fortalecimiento, de la capacidad administrativa del Estado para que éste pueda conducirlo. Es en la Administración Pública donde se concretan los grandes objetivos nacionales y los propósitos gubernamentales. Por ello es preciso adecuarla a los requerimientos que impone el desarrollo nacional y las necesidades de la sociedad y convertirla en un instrumento consciente y activo del desarrollo político, económico y social del país.

El Sistema Político establece un conjunto de facultades que permiten al subsistema administrativo o a la Administración Pública emplear, a nombre de la colectividad nacional y dentro de los límites que marca la ley, una combinación de recursos humanos, materiales y financieros que le permiten realizar una serie de funciones.

Recursos: La organización, para lograr sus objetivos, requiere de una serie de recursos; estos son elementos que, administrados correctamente, le permitirán o le facilitarán alcanzar sus objetivos. Son de tres tipo, a saber:

Recursos Materiales.

Recursos Financieros.

Recursos Humanos. No solo el esfuerzo o la actividad humana quedan comprendidos en este grupo, sino también otros factores que dan diversas modalidades a esa actividad; conocimientos, experiencias, motivación, intereses vocacionales, aptitudes, actitudes, ha

bilidades, potencialidades, salud, etc. Estos se han dejado al último no porque sean los menos importantes (sino porque siendo objeto de este análisis requieren de una explicación más amplia). Los recursos humanos son más importantes que los otros dos; pueden mejorar y perfeccionar el empleo, y el diseño de los Recursos Materiales y financieros, lo cual no sucede a la inversa.

Administración. "Es la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado. (Fernández Arenas 1971)" como fácilmente puede apreciarse el esfuerzo humano resulta vital para el buen funcionamiento de cualquier organización; si el elemento humano está dispuesto a proporcionar su esfuerzo, la organización marchará; en caso contrario, se detendrá. De aquí que toda organización deba prestar primordial atención a sus recursos humanos.

En los momentos actuales, la acción promotora del Estado se realiza en nuestro país con una modalidad específica, ahora se desea que dicha acción conlleve a un proceso de cambio social, en el elemento humano con que cuenta la Administración Pública para desarrollar sus funciones.

El Servidor Público como tal y de su participación en las tareas de desarrollo, será el tema de la presente investigación; ya que la estructura administrativa con su sustrato burocrático determina la eficiencia de los sistemas de gobierno.

Analizando históricamente vemos que existieron tres grandes movimientos político-sociales que ha definido al Estado Mexicano como son la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910-1917, como conse-

cuencia de estos movimientos nuestro país quedo formado por un Regimén Político Republicano, Federal y Presidencial. La Administración Pública Federal ha crecido dentro del marco político-jurídico y con fundamento en los objetivos constitucionales, de acuerdo con sus recursos y capacidad organizativa.

En consecuencia se advierte que al crecimiento cuantitativo de dependencias y organismos públicos no ha correspondido un desarrollo cualitativo y equilibrado en su conjunto; al mismo tiempo se ha resentido un crecimiento desigual en campos de actividad, sectores y áreas geográficas, dando lugar a un proceso de concentración de los recursos en grupos reducidos y en pocas zonas.

Por otra parte, al proceso de centralización de la economía, de las fuentes de trabajo y de crédito y de las expectativas de consumo, ha correspondido una concentración de las decisiones políticas, administrativas y de los servicios públicos en la ciudad de México, esto dio lugar a que se duplicarían funciones con desperdicio de recursos y disminución de eficacia en la acción gubernamental. Junto a estos rasgos inciden los efectos del atraso general, dependencia económica y cultural, carencia de recursos humanos, financieros y tecnológicos que requiere la Administración Pública para transformar la sociedad.

Tomaré como punto de partida 1971, el Gobierno del Presidente --- Luis Echeverría, ya que inicia una transformación fundamental en la Estructura del Poder Ejecutivo, esto en ayuda a lograr una mayor coordinación, eficacia y eficiencia en sus procedimientos, racionalización y modernización de sus recursos en las diversas dependencias del Sector Público; integrando así una serie de disposiciones que forman una verdadera infraestructura institucional.

La idea de mejorar la eficiencia de la Administración Pública ha estado presente desde las primeras disposiciones jurídico-administrativas del México independiente, pero sólo en las décadas inmediatas se hacen esfuerzos en ese sentido y a partir de 1970 se plantea la reforma administrativa como un proceso permanente y vinculado a la realidad

social y a las aspiraciones nacionales. Veremos los objetivos generales de la reforma, los cuales pretenden dar una respuesta a la problemática del Sector Público en todas sus áreas y niveles en las tareas que tiene encomendadas, buscando que los esfuerzos que se están llevando a cabo se dinamicen y racionalicen en pro de la eficiencia y eficacia de los mismos, para lo cual la Reforma Administrativa coadyuva a que se cumplan los planes y programas elaborados por el Sector Público.

Por lo tanto, el objetivo será analizar a la burocracia dentro de la Administración Pública Centralizada, y la participación de la Reforma Administrativa. Todo ello, con el propósito de proporcionar los elementos que servirán para conocer las carencias en la burocracia y al mismo tiempo la solución.

Como una solución al Proceso Centralizador, a la concentración de decisiones políticas y administrativas, a la duplicidad de funciones con desperdicio de recursos, a la descoordinación, falta de comunicación y disminución de eficacia, la Secretaría de Salubridad y Asistencia está analizando y planteando la Problemática de Recursos Humanos, como un instrumento para coadyuvar con la Reforma Administrativa y al desarrollo del país, es por ello que como participante me permito analizar las transformaciones que se están haciendo al respecto.

P L A N E A C I O N D E

L A

I N V E S T I G A C I O N .

## PLANACION DE LA INVESTIGACION.

1. Con el propósito de orientar la investigación, se han planteado los siguientes objetivos, los cuales constituyen la parte medular del presente estudio.

### 1.1. Generales.

- Analizar la burocracia dentro de la Administración Pública Centralizada.
- Identificar las deficiencias de ésta y los problemas que ocasiona a nuestra Administración Pública Centralizada y proporcionar los elementos para solucionar dicho problema.
- Conocer el papel de la burocracia en México, el papel de la Administración Pública Centralizada y la participación de la Reforma Administrativa.
- Analizar la Problemática de Recursos Humanos en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como una solución para lograr la eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

### 1.2. Específicos.

- Descripción de los antecedentes de la Administración Pública y como ha funcionado.
- Caracterización teórica de la burocracia.
- Proceso cronológico de las experiencias de reforma.
- Programas encaminados a los Recursos Humanos.
- Proceso actual de reforma.

## 2. Planteamiento del problema

¿Cuales son las deficiencias y los problemas de la burocracia y que consecuencia trae a nuestra Administración Pública Centralizada? y ¿Cuales son las soluciones que se plantearon?.

3. Formulación de hipótesis.

Los Recursos Humanos de la Administración Pública Centralizada se han resistido al cambio promovido por la Reforma Administrativa.

La Reforma Administrativa en los Recursos Humanos dió respuesta a las necesidades de la Administración Pública Centralizada.

4. Diseño de la prueba.

Para la realización del presente estudio se efectuarán dos tipos de investigación: una documental y otra de campo.

Partiré de conceptos que se consideren fundamentales al problema, y de observaciones empíricas; además de la investigación de campo que permitirá valorar el antes y después de la implementación de la Reforma Administrativa.

5. Delimitación del Universo.

Se partirá de los antecedentes tanto de la burocracia, como de la administración pública centralizada, para ver como se ha ido formando nuestro actual sistema administrativo.

El análisis fundamental partirá de 1970 a la fecha, etapa importante ya que inician una serie de transformaciones en la estructura administrativa y además es cuando se promueve la Reforma Administrativa.

CAPITULO

I

ANTECEDENTES DE  
LA ADMINISTRACION  
PUBLICA  
MEXICANA.

1.

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA.

Mi interés en este capítulo, es mostrar las características de la - burocracia en México y la capacidad administrativa en el período 1917- - 1970. La caracterización de este período tan amplio, en el que suceden acontecimientos tan decisivos, lo realizaré partiendo de determinaciones precisas que permitan dar cuenta tanto del período en su conjunto como - de las diferentes fases que lo componen. Con ello, se buscaría mostrar las modalidades específicas que asume el Estado.

Por otra parte, hay que contemplar también los trazos estructurales del Estado, buscando las formas y modalidades de su autonomía relativa - respecto a las clases sociales. Es necesario analizar las relaciones -- existentes entre las distintas ramas del mismo; de tal suerte se podrá - precisar cuáles ramas o aparatos han jugado el papel predominante. Para ello partiré de 1917-1970, en dos momentos por los que son de 1917-1940 y 1940-1970, a fin de entender con mayor precisión el papel desempeñado por la burocracia y tratar de establecer las relaciones que la misma ha guardado con las clases y grupos más importantes..

1.1

LA BUROCRACIA EN MEXICO

(1917-1970)

Para caracterizar de una manera general a la burocracia en México - de 1917 a 1970, es necesario analizar las relaciones que se establecen - entre las diferentes clases sociales del país. Por otra parte, hay que contemplar también los trazos estructurales del Estado, buscando las formas y modalidades de su autonomía relativa respecto a las clases sociales. Es necesario analizar las relaciones existentes entre los diversos aparatos del Estado, así como entre las distintas ramas del mismo; por lo cual, se podrá precisar cuáles ramas o aparatos han jugado el papel predominante.

Algunos autores dividen este período en dos momentos por los que atraviesa el Estado Mexicano. Un primer momento de estructuración del -- nuevo Estado, que abarca, sin rigor cronológico, de 1917 a 1940; dentro del cual se da un estancamiento económico relativo, comparado con la segunda etapa. En el segundo momento, de 1940 a 1970, observamos la aparición de una estructura consolidada, que se va desplegando.

En el primer momento encontramos, un período que está denominado -- por el fenómeno del caudillismo revolucionario y el desencadenamiento -- del proceso organizativo de las clases sociales y el Estado. La burocracia político-militar, apoyada en las organizaciones campesinas, obreras y de empresarios, se enfrenta a los embates del imperialismo, la iglesia, y los terratenientes. Además, dentro de este mismo período observamos -- una transición a la vida institucional; se amplían, facultades del Ejecutivo, se crea el P.N.R.

En el segundo momento, se produce un crecimiento económico relevante, que se debe en gran parte a la política estatal. En sí, en este el aparato político no se altera en lo fundamental, se despliega simplemente. Las fuerzas productivas se desarrollan notablemente y provocan cambios - en la estructura y en el peso específico de las clases sociales.

Como señalé al principio, toca aquí empezar a ver las relaciones entre las clases sociales existentes; un punto importante que marca esta - relación es cuando los ejércitos campesinos y populares ocupan la capi--

tal del país, provocando que las clases y fracciones de clase que detenían el poder durante el porfirismo, terminaran de perder su aparato de dominación; Juan Felipe Leal (1) señala: "Sin ejército, sin policía, sin rurales, sin jefes políticos, sin ministros ni jueces, sin legitimidad alguna, las clases dominantes del porfirismo se encuentran imposibilitadas para gobernar o para destacar a sus representantes a un Estado-inexistente". Como vemos la burguesía porfiriana ha perdido, pues, su poder político pero ¿qué fuerza social está en condición de sustituirla? Los ejércitos campesinos con dirección campesina, que ocupaban la ciudad de México y que militarmente tenían una posición estratégica favorable, carecían de un programa político a nivel nacional. Como señala Arnaldo Córdova: "Las masas populares expresaban necesidades sociales no elaboradas, inmediatamente, locales casi siempre. En su conciencia, en su comprensión de los problemas, no entraban proyectos de reconstrucción nacional; no había una idea orgánica, sistemática y global de la nación y sus problemas". (2) El movimiento campesino, se puede decir, tenía el poder en sus manos, pero no sabía qué hacer con él; sus propias características le impedían participar de manera autónoma en el escenario histórico.

Por otro lado, a consecuencia del nivel y del carácter del desarrollo capitalista de la época, excesivamente desigual y combinado, el proletariado era numéricamente poco relevante; estaba disperso, por todo el país y por otra parte, la extensión de la ideología anarco-sindicalista y el carácter del Estado liberal-oligárquico y de la dictadura porfirista, habían impedido el desarrollo de una ideología y de una organización propias del proletariado industrial. Esto se manifiesta a lo largo de la lucha armada, ya que en ella el proletariado mexicano se abstiene de participar, o bien lo hace subordinado a la dirección de la pequeña burguesía, urbana o rural.

---

1. Leal, Juan Felipe México: Estado, Burocrático y Sindical. Editorial el Caballito, México, 1982, Pags. 34-37

2. Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana, Editorial Era, 1973 México, Pág.142.

Al parecer, en México se daba una situación análoga a la que Gramsci se refería al hablar del cesarismo: "El cesarismo es el reflejo de -- una situación en las que las fuerzas que luchan entre sí se hallan en estado de catastrófico equilibrio, o sea, de tal equilibrio en el que la - continuación de la lucha puede tener sólo una salida: el aniquilamiento mutuo de las fuerzas en lucha". Así como dice Gramsci se encontraba --- nuestro México, la burguesía porfirista había perdido su hegemonía política, las limitaciones del movimiento campesino y la inmadurez del movimiento proletario hacían que las fuerzas en pugna se encontrarán en un - equilibrio del cual solo podía salir una "tercera fuerza" que orientara y - sacara adelante esta diferencia. Analizando cada una de las clases vere mos cual es la que se encuentra apta para imprimirle al proceso su orien tación. El campesinado, que es, sin duda, la fuerza principal de la re volución demuestra reiteradamente su incapacidad para formar gobierno. - El proletariado industrial, poco numeroso, muy disperso geográficamente y extremadamente heterogéneo en su composición y en su conciencia política, muestra, igualmente, su incompetencia para constituir una organiza ción independiente, capaz de asumir la dirección de la revolución. Es - aquí donde ciertos sectores de la pequeña burguesía, transformados por - la revolución en jefes de ejércitos, se convertirán en los titulares de un poder que en sus inicios es directamente militar. De esta suerte se constituyen en los encargados de orientar el proceso, en el cual se va - estructurando una burocracia política que puede ser considerada, hegemón ica, tanto ante las clases dominadas y dominantes, como frente al impe rialismo.

Después de ser la burocracia política la encargada de dirigir, ahora a ésta le toca establecer todo un juego de relaciones sumamente com plejo, tanto con la burguesía mexicana, como con los campesinos, los oo breros y el imperialismo. "La burocracia que surge a raíz de la revolu ción, se consolida en el poder gracias a la debilidad de las clases fun damentales, mas que debido a su propia fuerza; es por esto que para con vertirse en hegemónica tiene que ampliar su base social de apoyo, por lo que otorga una serie de concesiones a los campesinos y a los trabajado res, a la vez que los incorpora e integra en aparatos de control del Es-

tado". ( 3 )

En este caso, el comportamiento de los altos mandos delata una visión de conjunto de la sociedad y una autonomía excepcional frente a las clases sociales, que no son propios de una pequeña burguesía sino de una burocracia, conformada con antelación al Estado; lo cual le confiere un contenido específico. En este momento, quiere decir que existe un poder unitario, político y militar a la vez, que se plantea el propósito de --instaurar un Estado. Por lo mismo, los altos mandos de los ejércitos populares son, simultáneamente, detentadores de un poder militar y de un poder político y, en rigor, no son ni militares ni civiles sino ambas cosas a un mismo tiempo. Pero conforme se van sentando las bases del nuevo Estado, tiene lugar una especialización de funciones dentro de la burocracia en el poder, exigida por la creciente complejidad del aparato estatal.

Ahora el nuevo gobierno que nace de la revolución y promulga la ---Constitución de 1917, tuvo como principal objetivo, hasta la década de --los treintas, reafirmar su política sobre cualquier otra consideración, --incluyendo la aplicación estricta de las normas legales.

En esta década, los primeros gobiernos revolucionarios quedaron sometidos a fuertes presiones exógenas y endógenas que amenazaban su propia estabilidad y aún su propia existencia. Dentro de las fuerzas exógenas se encontraba la fuerte presión de Estados Unidos, para forzar al gobierno mexicano a que no se hiciera retroactivo el artículo 27. En cuanto a las --fuerzas endógenas, estaba la iglesia católica como una de las únicas ins--tituciones con tradición que en forma más o menos coherente sobrevivie--ron a la revolución, y la cual presionaba al gobierno para que le restituyera su status prerrevolucionario en relación a sus propiedades y acti--vidades políticas desempeñadas durante tantos años. Esta situación se --agudizó y en 1926 hubo una confrontación armada, que duro tres años y la iglesia fue finalmente derrotada políticamente.

---

3. Woldenberg, José. Estado y lucha política en el México actual. Editorial el Caballito, México, 1981 Pag. 12.

Si bien este nuevo gobierno tenía como preocupación consolidar un gobierno nacional estable y unificado que necesitaba de la lealtad incondicional de cada uno de sus miembros. Como es natural el nuevo gobierno mexicano trataba de consolidarse políticamente, pero fue hasta 1929 cuando el gobierno federal se centralizó y dio fin al regionalismo e inestabilidad política, esto se debió a que se creó un partido político nacional: el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) con la finalidad de integrar en él a todas las facciones revolucionarias y a las distintas personalidades que creaban continua intranquilidad en el país.

"El partido se creó de arriba a abajo por la decisión del grupo en el poder y se puede afirmar que cumplió en forma satisfactoria su objetivo esencial: la estabilidad del gobierno. Para 1940, en las postrimerías del régimen del general Cárdenas, ese objetivo, si no totalmente, estaba casi alcanzado. (4)

Durante el período 1910-1940, el desarrollo económico del país fue casi nulo, fenómeno que entenderemos ya que México comenzó a desarrollar las precondiciones esenciales para el nuevo papel del poder público. En esta primera etapa, no existió ninguna forma institucionalizada de reclutamiento para los miembros de la administración pública, todo el proceso dependía de las prioridades políticas del período; se buscaba fundamentalmente la integración desde un punto de vista político y territorial. Desde la formación del P.N.R. los miembros de la administración pública entraron de hecho a formar parte integral del sistema político nacional y su reclutamiento dependía de su lealtad a los líderes y al gobierno. En consecuencia, los procedimientos administrativos se hallaban en gran medida condicionados a consideraciones de tipo político. Riggs describe muy bien esta situación en términos generales.

Los burócratas empiezan a verse envueltos en un conflicto interburocrático en el cual cada departamento o alto funcionario

---

4. Figueroa, Rodolfo. Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos. No. 95 El Colegio de México, México, 1981. Pag. 79

establece alianzas, se une a grupos y empieza a buscar el control de pequeños imperios... Las designaciones, por ejemplo, - se hacen con la idea de fortalecer estos imperios y no con el objeto de encontrar la persona más calificada para una determinada posición. ( 5 )

No fue sino hasta que se sentó la Segunda Guerra Mundial cuando México y su gobierno había alcanzado ya un grado relativamente alto de estabilidad política. Pablo González Casanova nos transmite su opinión --- acerca de la etapa:... en México hay partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno... El movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia... El congreso es controlado por el presidente... Los estados son controlados por la federación... Los municipios son controlados por los estados y la federación... En resumen no se da el modelo de los "tres poderes"... sino una concentración - de poder: a) en el gobierno, b) en el gobierno del centro, c) en el eje cutivo y d) en el presidente.(6)

Es así, que el gobierno fue involucrándose cada vez más en la aplicación de políticas económicas. Hubo una rápida multiplicación y proliferación de oficinas gubernamentales y el Estado llegó a ser un participante directo y activo; cabe hacer la comparación, en 1917 había sólo -- seis Secretarías de Estado, cuatro Departamentos en la Administración Pública Federal y 64 mil personas empleadas por el gobierno. En 1934 las Secretarías eran nueve, 3 los Departamentos y 154 mil empleados. Finalmente para 1960, había 15 Secretarías y 3 Departamentos y 502 mil empleados públicos.

En este período las prioridades que se imponían para el reclutamiento, era un sistema mixto, en el cual se combinan criterios políticos con algunos matices del sistema de mérito. Es decir, se reclutaban individuos que combinaran las características técnicas con la lealtad política -

---

5. IBID. Pag. 81

6. IBID. Pag. 82

a los líderes, al grupo y al gobierno. Los antiguos administradores empíricos fueron rebasados por los nuevos problemas y los políticos se vieron paulatinamente en la necesidad de reclutar a personas leales, pero que a la vez contaran con fundamentos técnicos o académicos que les permitieran desempeñar las funciones administrativas con mayor grado de eficiencia.

En capítulos siguientes se analizará con mayor detenimiento el período 1970-1982, se podrán observar las nuevas y complejas funciones gubernamentales.

## 1.2 LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA (1917-1970)

Si bien la intervención del Estado mexicano como responsable del desarrollo económico, político y social se institucionalizó en definitiva con la carta de 1917, su capacidad administrativa ha obedecido tanto a factores políticos como económicos, internos y externos, que le han llevado a dictar medidas para realizar reformas, así como a crear o mejorar los instrumentos; y a establecer políticas, claro de acuerdo con las distintas coyunturas que le ha planteado el contexto nacional e internacional durante los últimos cincuenta años. Ahora veremos como ha sido este desarrollo, para ello partiré de 1917, como en el inciso anterior, pero ahora analizando a las instituciones. El período 1917-1940, como se señaló, se caracterizó por su gran turbulencia y por ser en él donde se definió la facción revolucionaria que se encargaría de ejercer el poder bajo los auspicios del nuevo documento constitucional.

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

La turbulencia de este período llevó a crear, como los primeros Departamentos Administrativos, un órgano encargado de los establecimientos fabriles y militares, otro de aprovisionamientos generales y uno más encargado de la Contraloría de la Federación.

Después de los conflictos de la revolución, ahora el esfuerzo gubernamental se orientó fundamentalmente a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica. Los esfuerzos de pacificación culminaron, en lo político, con la creación del Partido Nacional Revolucionario, que procuró la transferencia de la lucha de los intereses faccionales y regionales al seno del partido, buscando la creación de mecanismos para resolverlos, en un intento de sustituir las armas por la nego-

ciación, la discusión, la disuasión y el compromiso basado en un interés nacional.

En lo económico se imponía la necesidad de establecer el orden y generar los recursos mínimos necesarios. Con tal finalidad se subrayó la competencia del Estado en materia de política fiscal y monetaria, dando lugar a la creación de la Comisión Monetaria y después, a la del Banco de México, en 1925. Para 1929 nuestra economía era todavía fundamentalmente de exportación y dependía en buena medida de la demanda internacional de nuestros productos, que eran principalmente minerales e hidrocarburos. Con la Gran Depresión, las exportaciones del país llegaron a un nivel de alrededor de la mitad del promedio de 1919-1928, viéndose con ello la enorme dependencia y la indispensable industrialización como la vía más segura para construir una economía nacional. Es así como, en 1931, se promulga el Código del Trabajo y, con el propósito de asegurar su aplicación, se establece el Departamento del Trabajo, desprendiéndolo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Como parte de la política de prestaciones sociales se emitió la primera Ley sobre unccionamiento del Servicio Civil Federal en 1933 y se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

Las tensiones que enfrentaba el Estado, ya no eran sólo las derivadas de las viejas demandas de los caudillos militares y otros grupos, sino también las producidas por los incipientes progresos de la industrialización, la agricultura y los servicios, como consecuencia de los cambios generados por la revolución en sus primeros 20 años.

Es así que Lázaro Cárdenas llega al poder como el primer presidente que gobernaría durante seis años en lugar de cuatro como se hacía anteriormente. Tenía un vasto programa estructurado en el Plan Sexenal, el primero con que contó un gobierno posrevolucionario.

Durante la presidencia de Cárdenas, el sistema político buscó el establecimiento de los instrumentos legales y los mecanismos institucionales que, a nivel nacional y en forma coherente, fueran capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales -

que surgían con el proceso revolucionario, para ello, siguió dos líneas complementarias: primero, promovió que ningún grupo activo dentro de la economía fuese desatendido y, por otra, coadyuvó al fortalecimiento de los grupos relativamente más débiles. La heterogénea CROM dio paso a la CTH, organización que perseguía, en sus orígenes, el saneamiento del movimiento sindical. Asimismo las diferencias de intereses y necesidades entre obreros y campesinos ejidatarios estos últimos en aumento, a medida que progresaba el reparto de tierras, condujeron a la creación, en marzo de 1938, de la Confederación Nacional Campesina. Consecuencias similares llevaron al nacimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

La creación y organización de nuevos grupos de interés no sólo respondió a una necesidad política sino, de mayor importancia todavía a un imperativo de desarrollo económico. Ahora al igual que en lo político en los años procedentes, le toca al económico instrumentar una intervención más directa del Estado en la promoción del desarrollo.

La producción agrícola alcanzaba ya un rango de primera importancia, sobre todo por la creciente demanda de índole interna que se generó con la revolución. Sin embargo, como problema existían los latifundios, cuyas características económicas y sociales entorpecían el desarrollo del país, para solucionar esto se dieron créditos y se respaldaron los planes de la Reforma Agraria, a través de una extensiva distribución de la tierra.

Por lo que se refiere a las comunicaciones, en 1937, se estableció el Departamento de Ferrocarriles, que ese mismo año fue reabsorbido por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, al crearse Ferrocarriles Nacionales de México como organismo descentralizado.

En 1937 apareció la Secretaría de Asistencia Pública, al cual se encomendó también la construcción y habilitación de hospitales y casas de cuna. En diciembre de 1938 se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, que pretendía asimilar las condiciones del trabajo burocrático a las de la legislación laboral común.

En esa época se llevó a cabo una reforma a fondo del aparato administrativo central, desapareciendo los departamentos administrativos encargados de proporcionar apoyo general a otras dependencias, descentralizándose dichas funciones dentro de cada organismo público. "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reabsorbió así, al Departamento de Contraloría y al de Aprovechamientos Generales. La Secretaría de la Economía Nacional absorbió, por su parte, las atribuciones del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares". (7)

El sector público continuó invirtiendo grandes sumas orientadas, sobre todo, a consolidar las posiciones ya ganadas en el petróleo y los ferrocarriles. La organización central sufrió pocos cambios: la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron en una sola Secretaría de Salubridad y Asistencia mientras que el Departamento de Marina adquirió la categoría de Secretaría de Estado.

En 1946 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la mira de elevar la productividad de los distritos de riego; y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública. Esta dependencia fue facultada, asimismo, para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública en general. (8)

Con el fin de mejorar las prestaciones a los trabajadores, se reformó la legislación aplicable y se creó el ISSSTE.

Con las reformas y adiciones a las Secretarías entre 1952 y 1953, de acuerdo a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se encontraban funcionando trece Secretarías y dos Departamentos; Las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hi-

---

7. Carrillo, Castro Alejandro. Reforma administrativa en México. Editor Porrúa, S.A. México, 1960. - Pág. 29

dráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y los Departamentos Agrario y del Distrito Federal". ( 9 )

En 1958 "se creó la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo; se dividió a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos, una de Comunicaciones y Transportes y otra de Obras Públicas y se transformó a la de Bienes Nacionales en Secretaría del Patrimonio Nacional y la de Economía en Industria y Comercio, asignándoles nuevas atribuciones". (10)

Si bien se buscó dar eficacia al sistema, se incurrió en duplicaciones, descoordinaciones, imprecisiones de diversos tipos, que originaron actividades mal atendidas y una dilución de responsabilidades, todo esto en virtud de una ausencia de políticas administrativas.

Como hemos visto y señalé al principio, el crecimiento del sector público se había venido realizando, por agregación esto es, según el problema se creaba un nuevo organismo, sin un plan que lo guiase.

Entre las instituciones que existían en 1960, se podía encontrar una amplia gama de formas de organización, estilos de Dirección, objetos de actividad y sistemas administrativos, lo cual se tradujo en una espiral creciente de gastos.

En este mismo año se elevó a categoría constitucional la legislación que protege a los trabajadores al servicio del Estado, y se señaló como base para la selección y ascenso del personal los conocimientos y la aptitud en lugar de la antigüedad.

---

9. Instituto Nacional de Administración Pública. Ponencias No. 4. Editorial INAP. México, 1974. Pag. 87.

10. IDEM.

En 1965 se estableció dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, que dedicó los dos primeros años a la formulación de un diagnóstico, publicado bajo el título de "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana". (11)

De 1968 a 1970, la mencionada Comisión efectuó estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas -- que rigen la acción del Gobierno Federal y otros comunes a todas las -- instituciones públicas.

En atención a los inconvenientes de realizar estas tareas a partir de una unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia u organismo contara con una unidad interna de asesoría técnica permanente, que convencionalmente habría de llamarse de "Organización y Métodos", - que debería encargarse de analizar y proponer medidas de racionaliza--- ción administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsa-- bles sobre las mejoras internas de cada dependencia. Las unidades de - este tipo que se establecieron, a falta de un instrumento legal que garantizara su acción como asesores de cada titular y del apoyo decidido al más alto nivel, en la mayoría de las ocasiones se dedicaron al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las - diferentes Secretarías y Departamentos de Estado han sido determinados, de una manera amplia y en ocasiones difusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas que se han establecido a lo largo del -- tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas.

No siempre se contó con reglamentos interiores en todas las depen-- dencias y cuando los había eran obsoletos y adolecían de un grave vicio: abarcarlo todo. Pretendían ser un manual de organización de la Secreta-- ría o Departamento de Estado, de algunos puestos principales de la de-- pendencia.

En algunas dependencias se logró una adecuación empírica del aparato administrativo a los programas de trabajo, gracias a la experiencia y sentido práctico del servidor público; sin impedir la duplicación de funciones, la falta de sistemas de comunicación y otras deficiencias.

De lo expuesto se puede inferir que la evolución del sector público hasta 1970 muestra un crecimiento institucional desordenado, con mayor énfasis en la resolución a corto plazo de los problemas presentados, -- que en la previsión de la integración de esfuerzos a largo plazo.

De ahí la existencia de situaciones competitivas entre instituciones, que derivan en desigualdades técnicas y de recursos para cumplir sus objetivos, disparidades que no es raro encontrar también dentro de una misma institución.

No se actuó en todos los sectores de actividad económica y social con la misma intensidad en los esfuerzos, de manera que se produjo un desarrollo sectorial desequilibrado. Los sistemas de apoyo administrativo aparecen en etapas de desarrollo e integración también desiguales. En la misma forma, se presentan diferencias en remuneración, prestaciones y condiciones de trabajo dentro del sector público y entre éste y el resto del mercado laboral.

El estilo de dirección tradicional siguió condicionando la labor pública, con una rígida centralización de las decisiones, sobrecargando el trabajo, rutinario e innecesario, de los niveles superiores y con la consecuente falta de participación y responsabilidad del servidor público.

En síntesis retrospectiva sobre las facultades políticas y administrativas, el Estado Mexicano ha sostenido potencialmente la Constitución de 1917 que es todavía un arsenal de capacidades de las que se puede echar mano para continuar actuando e instrumentando.

Un punto que es de vital importancia es la necesaria innovación en el área administrativa para que tanto las capacidades políticas, económicas y sociales que reclaman, sobre la marcha, reformas, que puedan responder eficazmente a las actuales necesidades de México.

## CONCLUSION:

Con el movimiento armado de 1910 y con el triunfo de los constitucionalistas en 1917 se establecieron nuevos objetivos de carácter económico y social y el Estado Mexicano sentó las bases para convertir al gobierno federal en el instrumento encargado de mejorar las condiciones generales de vida de la población. Se hizo, pues, necesaria la creación de una nueva y más completa Administración Pública. Durante el período postrevolucionario, la estructura administrativa, intentando dar respuesta a estos objetivos, sufrió una serie de modificaciones expresadas en diversos ordenamientos jurídicos.

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 150 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse de una manera completa.

Como podemos ver nuestro México se encontraba vacío de poder, ya que la incapacidad de la fuerza principal de la revolución para convertirse en fuerza dirigente; la debilidad extrema de las clases fundamentales de la sociedad y el equilibrio catastrófico en sus relaciones de fuerza, hace que surja la burocracia político-militar como una respuesta a la crisis política de la situación. Para lograr ese objetivo la burocracia adoptó dos medidas básicas: el reconocimiento de las clases en pugna y su organización por el propio Estado, lo que establece "organismos de consulta" de una manera institucional y por tanto legítima, y la adopción de una política "de masas" que busca la satisfacción de los intereses inmediatos de los explotados de la ciudad y del campo. En este contexto, la burocracia adquiere un gran margen de libertad para desplazarse políticamente, esta es, la categoría hegemónica del país.

De esta manera, el Estado hace legítima su independencia de las clases sociales, se adjudica las facultades de conciliación y arbitraje de sus intereses y, a través de esto, la burocracia se asegura su propia hegemonía.

Todo esto desemboca en el fortalecimiento del Ejecutivo hasta erigirlo en la rama predominante del apartado del Estado. De hecho, la autonomía relativa del Estado y la hegemonía de la Burocracia son fenómenos que se presentan a partir del poder del Ejecutivo.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

## Capítulo I.

1. Leal, Juan Felipe, México: Estado, Burocrático y Sindical. Editorial el Caballito, México, 1982. Pags.34-37.
2. Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Editorial-Era,1973 México. Pag.142.
3. Woldenberg, José. Estado y Lucha Política en el México Actual. Editorial el Caballito, México,1981. Pag.12.
4. Figueroa, Rodolfo. Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos. No.95 El Colegio de México,1981. Pag.79.
5. IBID. Pag.81.
6. IBID. Pag.82.
7. Carrillo, Castro Alejandro. Reforma Administrativa en México. Editorial Porrúa,S.A. México,1980. Pag.29.
8. IBID. Pag.33.
9. Instituto Nacional de Administración Pública. Ponencias No.4 Editorial INAP. México,1974. Pag.87.
10. IDEM.
11. INAP. IBID. Pag. 90.

CAPITULO

II

EL PAPEL DE  
LA ADMINISTRACION  
PUBLICA  
CENTRALIZADA

## 2. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

La evolución de la sociedad ha originado que el Estado asuma funciones cada vez más amplias y complejas. La intervención del país, ha dado por resultado nuevas responsabilidades para éste. Para cumplir con estas atribuciones ha requerido no solo contar con un nuevo aparato administrativo, sino que éste, además sea adecuado, productivo y eficaz.

Aunque el Estado sigue realizando las labores que tradicionalmente ha ejercido, el criterio de éstas ha cambiado esencialmente: las mismas funciones aunadas a las nuevas que se presentan como una consecuencia de las aspiraciones de las mayorías al cambio, constituyen factores de desarrollo que al ser ejecutados por la Administración Pública, convierten a ésta en un instrumento primordial del desarrollo.

El aparato administrativo que había sido considerado, hasta ahora, sólo como un instrumento de acción del Estado, se transforma en el punto de partida para iniciar los cambios tendientes a lograr fórmulas más justas de convivencia social.

Ahora me hago una pregunta: ¿Desde cuándo es la Administración Pública un factor de cambio en México? La estructura del Estado Mexicano es producto de la lucha entre los distintos componentes de las fuerzas económicas y políticas que se han desarrollado a lo largo de la historia de nuestro país.

"La situación político-jurídica de nuestro México fue superada ampliamente por la Revolución de 1910 y quedó establecida en la Constitución de 1917. El Estado Mexicano, a partir de entonces, deja de ser totalmente liberal. Se mantienen las libertades esenciales de: conciencia; de expresión hablada o escrita de las ideas; libertad de tránsito; de reunión o de asociación y, desde luego, la inviolabilidad de la persona humana y de su domicilio". ( 1 )

La Constitución también determina las libertades económicas y de este modo el liberalismo, que origina la libertad de competencia, de contratación y de concurrencia, que a su vez se fundamenta en la libertad de poseer, queda supeditado, desde entonces, a la importancia de los intereses sociales. Así, la propiedad está sujeta a las modalidades que dicta el interés público.

Este intervencionismo económico y social ha propiciado, en consecuencia, su participación en aspectos concretos del desarrollo. Cada vez más su "función promotora, reguladora y de control" se hace determinante en el desarrollo del país; el Estado no solamente construye obras de infraestructura e interviene en organismos que tienen problemas de baja rentabilidad económica y que son de interés social, sino que, además, regula el crédito, equilibra los factores de la producción, promueve industrias, manejando directamente aquéllas que son básicas para la sustentación de un desarrollo industrial integrado. De ahí la necesidad de que el Estado -- productor del desarrollo, sea un Estado coordinador, no solamente en lo político, sino también en lo económico.

Nuestras instituciones políticas, largamente probadas, han tenido -- que adaptarse ante el desafío del mundo moderno; la necesidad inaplazable de ser rector del desarrollo económico, ha hecho que el Estado busque -- convertirse en una institución eficiente, flexible, productiva, cuyas acciones cada vez más complejas, están también cada vez más alejadas del -- concepto de Estado tradicional.

La dinámica del desenvolvimiento, ha hecho que las tareas del Estado como administrador se hayan ido extendiendo, para ello se ha requerido la creación de un complejo aparato administrativo.

## 2.1

## ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

La forma de gobierno adoptada por el pueblo mexicano es la de República representativa, democrática y federal, integrada por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y regida por un supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial. ( 2 )

Los poderes federales están facultados para actuar en el ámbito nacional de acuerdo a las atribuciones concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México deposita el supremo Poder Ejecutivo en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", el cual es electo por sufragio universal directo para un período de seis años. (3) De esta manera, el Presidente adquiere el doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, convirtiéndose así, en la figura de mayor jerarquía en la dirección, coordinación y control de las actividades gubernamentales. Como Jefe de Estado es el representante político de la Nación Mexicana y tiene a su cargo la dirección de salvaguarda de la vida y unidad política nacional; como Jefe de Gobierno es el titular del órgano político administrativo responsable de las actividades que conduzcan tanto al cumplimiento de las leyes como a la realización de los objetivos políticos, sociales y económicos que éstas determinen.

Para el cumplimiento de la amplia gama de atribuciones y responsabilidades que le han sido conferidas, el Presidente dispone, constitucional y legalmente de las dependencias y entidades que constituyen la Administración Pública Federal. Estas dependencias y entidades se organizan de acuerdo a las bases legales respectivas (4) e integran en conjunto la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal. En este análisis solamente tocaré la Administración Pública Centralizada.

---

2. Artículo 40 y 49 Constitucionales.

3. Artículos 80,81 y 83 Constitucionales.

4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (LOAPF).

La LOAPF. determina que la Administración Pública Centralizada se conforma por la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República., (5) Tales dependencias carecen de personalidad jurídica propia; por este motivo, todos sus actos deberán ser realizados a nombre del titular del Poder Ejecutivo, que detecta la personalidad jurídica del Estado.

Presidencia de la República, con este término se designa al conjunto de unidades administrativas que auxilian al Presidente de la República en sus tareas diarias o están encargadas de funciones que por su importancia deben estar estrechamente vinculadas a su mando. (6) En el -- primer caso encontramos a la Secretaría Privada y al Estado Mayor Presidencial; en el segundo, a la Unidad de Asuntos Jurídicos; la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, la Dirección General de - Información y Relaciones Públicas; la Coordinación General de Estudios Administrativos; la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Es pertinente señalar para este fin, que la Coordinación General de Estudios Administrativos realiza los estudios y elabora los lineamientos y Políticas de Reforma Administrativa, así como la coordinación, evaluación y ejecución de la misma.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, -- son las dependencias que auxilian directamente al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el ejercicio de sus atribuciones y en el despacho de las actividades de orden administrativo; todas ellas poseen - igual rango jerárquico y su número lo determina la Ley Orgánica respectiva.

Esta Ley establece: 16 Secretarías de Estado y 2 Departamentos Administrativos (1982). Los Secretarios de estado y jefes de Departamento nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, son

- 
5. Artículo 1º, Segundo párrafo de la LOAPF
  6. Artículo 8º, de la LOAP F

los titulares de cada dependencia; con sus auxiliares inmediatos, se responsabilizan de las tareas de su dependencia dando trámite y solución a los asuntos que les correspondan; otras de sus funciones son: rendir --- cuentas al Congreso de la Unión de su dependencia; formular dentro de su competencia los proyectos de leyes, decretos, acuerdo y órdenes del Presidente; conducir sus actividades en base a las instrucciones del Ejecutivo o de la dependencia competente; representar al Presidente en los asuntos jurídicos de su ramo; proporcionar los informes, datos o cooperación técnica que se les solicite; finalmente, garantizar un adecuado funcionamiento de su dependencia. ( 7 )

La Administración Pública Centralizada debe convertirse en un verdadero instrumento de orientación política y de dirección del país hacia el desarrollo económico, social y cultural que el pueblo requiere, deben ser capaces de planear, dirigir y controlar sus actividades; además contar con una organización que garantice la integración y el desempeño óptimos de todo el conjunto de entidades que la conforman.

---

7. Artículo 11 al 19 de la LOAPF.

## CONCLUSION.

He señalado que, en México por mandato constitucional, se establece que el Presidente de la República se auxilia, para el despacho de -- los negocios del orden administrativo, de las Secretarías de Estado, -- siendo el Congreso de la Unión el que, a través de una ley distribuye -- los asuntos que han de estar a cargo de cada una.

En 1976, José López Portillo en un discurso ante el H. Congreso de la Unión, "señalaba que el actual aparato administrativo facilitó el -- cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en -- las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización". Sin em-- bargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajus-- te de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma -- eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cu-- yas actividades socioeconómicas son consideradas más amplias y comple-- jas que las de entonces.

La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pú-- blica a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse -- más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas so-- luciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se-- trata de realizar ajustes indispensables que permitan que el Poder Eje-- cutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que per-- mita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos -- sencillos, trámites rápidos y atención oportuna.

Para lograrlo, se vuelve necesario que, tanto los servidores públi-- cos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuál es son las facultades de las distintas entidades de la Administración-- Pública y sus modalidades de creación y funcionamiento.

La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El gobierno debe organizarse -- previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorgani--

ción se vuelve prerequisite indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. No se pretende con ella desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar o intentar modificaciones innecesarias. La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres.

Sin embargo, debe reconocerse que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con el propósito de resolver los problemas cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes, propició, en algunas ocasiones, la creación de nuevos organismos, que en los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la Administración Pública Centralizada. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales.

Uno de los problemas fundamentales sería "más que la creación de nuevos órganos, llevar la eficacia y la productividad del funcionamiento, a todos los niveles del aparato institucional".

"Quizá el cambio más importante en materia de organización del trabajo debería constituirlo, un cambio de actitud respecto de la adaptación y uso de las modernas técnicas de administración y organización"; así como "la creación del ánimo y disposición favorables a la idea de que los cambios de sistemas y procedimientos y el uso de técnicas modernas es indispensable" para llevar a cabo con éxito el programa de reforma.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

## Capítulo II.

1. Revista de Administración Pública. México, INAP.1975. Pag. 65.
2. Artículo 40 y 49 Constitucional.
3. Artículo 80, 81 y 83 Constitucionales.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (LOAPF).
5. Artículo 1º, Segundo párrafo de la LOAPF.
6. Artículo 8º, de la LOAPF.
7. Artículo 11 al 19 de la LOAPF.

CAPITULO

III

EL PAPEL  
DE LA BUROCRACIA

EN MEXICO

(1970 - 1982)

### 3. EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN MEXICO (1970-1982)

Alfred Sauvy ha definido a la burocracia a partir de su etimología - como aquel "sistema en el cual las oficinas ejercen un cierto poder". (1) Diversos teóricos han caracterizado a la organización burocrática por cuatro factores; especialización de tareas, jerarquía de autoridad, sistema rígido de reglas de funcionamiento y abstracción de las consideraciones - personales en la gestión de los asuntos. Es decir, que el burócrata tiene como misión fundamental, la de cumplir con cuidado y diligencia ciertas tareas sobre cuyas implicaciones finales no debe pronunciarse. Este enfoque, puramente formal, (2) deja a un lado la problemática fundamental, es decir, aquella que está relacionada con el fenómeno del poder. Si la burocracia es un "sistema de organización y enlace", ésta tiende a convertirse en "centro de poder y decisión".

Por una parte la burocracia aleja al gobernante de la ciudadanía (3) y, por otra, es ella quién, poco a poco, va tomando el papel de formulador de decisiones. No se trata aquí, de una usurpación de poder, sino de una disolución de éste dentro de un aparato basado en normas preestablecidas y sin imaginación. Es así como el servidor público puede llegar a ser un elemento que bien lejos de promover el cambio social, lo dificulte y eventualmente lo nulifique.

La necesidad imperiosa de aumentar la productividad del sector público y, paralelamente, la de dignificar el trabajo del personal, reclama un nuevo concepto en la función de Administración de personal.

---

1. Revista de Administración Pública. México, INAP 1975. Pag. 67.

2. Jean Meynaud La Tecnocracia. Mito o Realidad. Tecnos Madrid, 1968, Pag. 79.

3. Maurice Duverger. Sociología Política. Ariel. Barcelona. 1968. Pag. 61.

En nuestro país, el personal preparado es relativamente escaso; existe, por el contrario, abundante mano de obra poco calificada, en consecuencia, dos de los principales problemas a los que tiene que atender la administración de personal en el sector público es la formación y capacitación del personal técnico y profesional y la ocupación de abundante mano de obra poco calificada.

Se requiere con urgencia capacitar mandos medios, jefes que dirijan trabajadores con procedimientos eficientes. Estos puestos deben ser ocupados por los propios trabajadores. Que sea el trabajador con mayor capacidad el que ocupe los mandos intermedios de una organización. Es necesario también capacitar a los profesionales, actualizar sus conocimientos y adecuar su experiencia teórica a la realidad del trabajo de todos los días. Es preciso que los jóvenes profesionales participen en las tareas de la Administración Pública, con mejores instrumentos. El perfeccionamiento, la especialización y la actualización de conocimientos de los profesionales y técnicos ocupados en la Administración Pública, debe ser una tarea permanente. Para esto se requieren nuevos sistemas escalafonarios; que los ascensos flexibles sean determinados por la competencia, el comportamiento y la decisión de mando.

La carencia de capital y la relativa abundancia de mano de obra en países como México, ha condicionado que se plantee, con mayor frecuencia, políticas de asignación de capital más que de mano de obra. El avance tecnológico tiene su fuente en los países más desarrollados que por enfrentarse a costos crecientes del factor trabajo, diseñan técnicas y sistemas ahorradores de mano de obra y no de capital, que es la tecnología que correspondería mejor a las necesidades de los países menos desarrollados. Corresponde en muchas ocasiones al administrador proponer ciertos cambios fundamentales y luchar no sólo contra los sistemas caducos, sino en ocasiones contra los funcionarios caducos también. De ahí la necesidad de preparar en forma adecuada a los nuevos administradores, para que esgriman en sus respectivos campos de acción, no solamente sus conocimientos, sino también su arrojo para diseñar nuevas formas administrativas y al mismo tiempo el buen juicio y la ponderación para aplicarlas, innovando sin destruir innecesariamente, efectuando los cambios lo más rápidamente posible, sin crear situaciones de conflicto.

Una de las alternativas al proceso de burocratización y tecnocratización de la sociedad, es la concientización del administrador público. Ello supone la necesidad de un compromiso político con las metas de los gobiernos. Si no hay compromiso político, no puede haber identificación con los objetivos. Esto no significa pretender unificar los criterios del administrador hacia una ideología determinada. Democracia significa participación, pluralidad, oposición, debate político. Ello implica que el administrador se sienta partícipe del proceso de transformación de la sociedad, dejando a un lado su mentalidad tradicional. La acción política y el instrumento administrativo deben conjugarse. Para ello se requiere que el servidor público añada a su formación técnica una concientización política.

La politización de la burocracia implica conciencia del papel que está jugando como miembro del Estado, es decir, conciencia de su función en un proceso de reorientación social. También implica su participación -- ciudadana, su militancia partidista, la defensa de sus intereses de clase. La neutralidad de la burocracia conduce al estancamiento, se convierte en un freno al desarrollo y al cambio. Si el gobernante cuenta con un aparato administrativo politizado, sus acciones no estarán separadas de la ciudadanía. (4)

Los técnicos que preconizan soluciones ideales, olvidan frecuentemente que una decisión equivocada o precipitada, pueda traer graves consecuencias. Olvidan, igualmente, que no son ellos quienes toman las decisiones fundamentales, sino que son, por supuesto, los políticos los que deciden y asumen la responsabilidad histórica.

Convendría preguntarse si buena parte de los obstáculos para los cambios económicos y administrativos no derivan de la inexperiencia en los niveles técnicos al manejarse un proceso nuevo y complicado, o si, por otra parte, no ha privado frecuentemente lo teórico sobre lo práctico.

---

4. Revista de Administración Pública. México, INAP, 1975 pp. 65-69.

La Administración para el Desarrollo se funda en una decisión política; decisiones políticas son también las altas metas que persigue. Corresponde a los administradores implementar en forma adecuada estas decisiones para que el desarrollo beneficie a las grandes mayorías y no a unos cuantos privilegiados. (8) Es condición indispensable para que el Estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral de un país, que cuente no sólo con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente. Requiere del compromiso político para alcanzar las metas de justicia social que se propone una administración eficiente.

No podemos entender una estructura administrativa neutral políticamente, aunque los tratadistas weberianos señalen que una de las condiciones del servicio civil debe ser la neutralidad política de la burocracia. Consideramos que para que se lleve a cabo un verdadero cambio, no sólo - en las estructuras gubernamentales, sino un cambio social trascendente, - es indispensable la activa participación política de los servidores públicos en los esquemas de un desarrollo compartido.

Es indudable que el servidor público requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el Estado obtenga de sus estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del Estado, debe comprender no sólo su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como - actor importante de las políticas en las que participa. Politización implica conciencia de la responsabilidad del trabajo que se ejecuta y conciencia también de los derechos que se ejercen. Politización, en suma, - quiere decir la cabal toma de conciencia del papel determinante que el - servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Más allá de la enumeración y descripción de medidas y programas de trabajo, los cambios que pueden resultar de mayor trascendencia, en materia de reforma administrativa, se asocian a las modificaciones en las actividades dentro de la Administración Pública.

### 3.1 CONCEPTO GENERAL DE BUROCRACIA.

El concepto burocracia es una expresión de origen francés (Debu---  
KRAUCRATIE), palabra compuesta de bureau, despacho y oficina, y cratie,  
que deriva del griego (Kratos, poder supremo) que significa literalmen-  
te poder o gobierno de los empleados públicos. Esta palabra se utiliza  
para expresar las formas de organización estatal en las que el ejercicio  
de las funciones públicas (y especialmente la administrativa) está con-  
fiado a un conjunto de personas (empleados) que se dedican a dicha acti-  
vidad de un modo continuo, extrayendo de la misma sus medios de vida. De  
este significado objetivo se ha derivado la costumbre de designar con --  
tal palabra al conjunto de los empleados públicos.

Al sistema de organización burocrática se contraponen las formas -  
de organización administrativa en las que el ejercicio de las funciones  
públicas está en manos de funcionarios de carácter honorario, es decir,-  
de personas cuya actividad no estriba únicamente en el desempeño de los  
asuntos públicos, sino que reservan para ello sólo una fracción de su --  
tiempo, y no obtienen tampoco con ella sus ingresos. El tipo de adminis-  
tración pública a base de funcionarios honorarios sólo es posible en las  
sociedades en las que la tarea del Estado se limita a la defensa contra  
los enemigos externos, a la recaudación de impuestos y de tasas, a la jus-  
ticia y al mantenimiento del orden interior, pero, como ocurre en los Es-  
tados modernos, cuando los fines estatales se extienden por todos los sec-  
tores de la vida social, comprendiendo la instrucción, sanidad, transpor-  
tes, comunicaciones, industria, agricultura, etc., no se puede concebir -  
una organización administrativa que no se funde en la actividad de perso-  
nas que puedan dedicarle toda su capacidad y sus energías de trabajo. La  
burocracia es, por lo tanto, un elemento esencial del Estado Moderno. Aho-  
ra bien, junto a ese aspecto positivo de la burocracia existe otro negati-  
vo, constituido por todos los defectos y problemas que, en diferente medi-  
da, se presentan en la administración pública cuando, para llevar a cabo  
las innumerables tareas que se le confían, tiene que emplear una gran ma-  
sa de personas en una organización cuya variedad de fines la hace extra--

ordinariamente compleja. Un defecto típico de la burocracia es el excesivo respeto por las formas y la tendencia por parte de los empleados a -- eludir toda clase de responsabilidades, con lo que la acción administrativa suele ser lenta e insegura. A todas estas características negativas se debe el sentido despectivo que, con frecuencia, se da a la burocracia.

### 3.2 DINAMICA INTERNA DE LA BUROCRACIA.

#### 3.2.1. ESTRUCTURA BUROCRATICA Y PERSONALIDAD.

Para desarrollar esta parte seguiré muy de cerca los estudios realizados por el sociólogo norteamericano Robert K. Merton, (6) él nos dice: "una organización cualquiera puede lograr con su aparato burocrático las metas que se fija... convirtiéndose para la organización en una garantía de estabilidad y permanencia".

Para lograr que la burocracia alcance las metas fijadas, es necesaria una condición; que acepte las normas existentes que señalan la manera cómo debe comportarse, pues solo así se podrá confiar en su conducta.

De aquí que el burócrata deba ser disciplinado, y será disciplinado cuando sienta interés a sus deberes, adquiera un sentido de limitación de su autoridad y ejecute sus actividades de acuerdo con las reglas.

La burocracia tiene y ha tenido dispositivos definidos para inculcar entre sus miembros este sentimiento de disciplina, que en algunos casos pueden exagerarse al extremo de convertirse en el fin principal de la institución.

Uno de los dispositivos que se ha utilizado tiene como objetivo -- provocar una acción disciplinada y conforme con las reglamentaciones -- oficiales, y consiste en prometer una carrera graduada de ascensos por antigüedad, pensiones, aumento de sueldo, y en fin, un conjunto de prestaciones que el burócrata corre el peligro de perder si viola las reglas y no se apega estrictamente a los reglamentos.

---

6. Merton, Robert K. Teoría y estructura Sociales. Fondo de Cultura Económica. México, 1964 - Pags. 202-212.

Aparte de éste, hay una serie de factores que nos dan la personalidad y la estructura burocrática de cualquier organismo centralizado, a partir de un análisis interno de cualquiera de ellas. Los factores a mi ver son: Tradicionalismo, Cambios Constantes, Malos Procedimientos de Trabajo, Sueldos Totalmente Desequilibrados a la Realidad, - Jefes Mal Seleccionados al Puesto (amiguismo, compadrazgo). Se preguntan porqué estos.

Tradicionalismo: existen en nuestra Administración Centralizada el 25% de gente que tiene más de 20 años de antigüedad, como podemos deducir ya tiene 40 años en adelante, que quiere decir esto, que -- por lo menos ya han cambiado unas 3 o más veces de jefe inmediato, sus experiencias son transmitidas a la gente que tiene menor tiempo y que la hace cambiar en su visión de participación; de ahí hacen exclamaciones de este tipo, ; este trabajo ya lo hicimos tres veces y siempre se va a la basura ! para que te apuras si siempre va a seguir igual esto, como señalé influye y hace que el interés vaya decreciendo a medida que se va dando cuenta con el tiempo de lo que le dijeron fue cierto.

Cambios Constantes: los cambios de jefes por decirlo así, hacen que se pierda la constante en la que podría ser la continuación de un buen trabajo, claro sin perder de vista que jefe nuevo, cambio de sistema de trabajo, porque a éste le parecía obsoleto y anticuado el anterior.

Malos Procedimientos de Trabajo: la dificultad y lo tradicional -- que se han vuelto los procedimientos impide la agilidad de un trámite. Son tantos los formatos ha llenar y las copias que repartir, que el procedimiento se hace lento. Esto influye en el burocrata ya que, al público que se le presta el servicio, estará en constante pugna con el empleado público.

Sueldos totalmente desequilibrados a la realidad: esto influye en el estado de ánimo del empleado público; llega al trabajo sin comer, -- sin bañarse, con la misma ropa del día anterior, molesto porque en su casa le exigen más de lo que gana, porque no tiene dinero suficiente para darse un gusto, preocupado por que tiene que pagar la renta de su casa. Todo lo anterior y muchas causas más se deben a que el sueldo --

que percibe es bajo así como su nivel de bienestar social. Esto influye, ya que el trabajador va de mal humor, descontento, en contra - de todo y por lo tanto, baja su colaboración, interés e iniciativa.

Jefes mal seleccionados al puesto : este es un problema que nos aqueja desde hace varios años. La mayoría de los puestos de jefe de oficina para arriba son cada sexenio cambiados por los amigos o compadres de Directores y Secretarios, que por lo general son gente que viene a aprender el sistema, que no tiene experiencia y, además, que no son profesionales en esa rama, esto el empleado tradicional no lo resiste.

Al señalar esta serie de factores, vemos cómo esta conformada la personalidad burocrática: con un dejo de amargura, con una actitud -- irónica, con una risa de tropiezo, es obvio que esta actitud producto de una larga frustración impide que con frecuencia se perda el sentido de identidad y que, con ello, se pierda el interés, como la iniciativa, de la que ya hice mención.

Por otro lado, si le agregamos otros factores como son: alto grado de analfabetismo, bajo nivel educativo, pocos cursos de capacitación, etc., estos factores más adelante veremos hasta que grado de influencia ejercen en nuestro gobierno centralizado.

### 3.2.2. LAS RELACIONES DE PODER EN EL SENO DE LA BUROCRACIA.

El enfoque anterior hace girar la problemática de la burocracia en torno a la disciplina y la conformidad, como rasgos de la personalidad del burócrata, que explican su funcionamiento estable y a la vez la impersonalidad de la relación que establecen con los entes exteriores.

Hasta hoy, muy pocos investigadores dedicados al estudio de la burocracia han intentado descubrir las relaciones de poder que se establecen dentro de ella; uno de estos investigadores ha sido el francés Michel Crozier, (7) para quién el fenómeno del poder explica un conjunto de conflictos y luchas que apenas hoy empiezan a ser descubiertas.

En esta corriente, el poder es definido como la capacidad que una persona tiene para obtener que otra haga lo que no hubiera hecho sin la intervención de la primera persona. A partir de esta definición, toda organización incluye problemas de poder, pues existen relaciones en las que unos pueden hacer que otros realicen tareas o acepten decisiones -- que no comparten.

Las relaciones de poder tienen su origen en el hecho de que para resolver cualquier problema o tomar una decisión siempre existirán varias formas de hacerlo, y como seguramente no todos están de acuerdo en la misma forma, diferentes miembros intentarán imponer su propia concepción a los demás, puesto que la consideran la mejor. Para lograrlo, negociarán, presionarán, intentarán convencer, etc.

Atrás de las reglas, que hacen suponer un orden y una racionalidad única en la burocracia, vamos a encontrar todo un sistema de negociaciones, presiones, luchas, donde unos intentarán disminuir el poder de -- otros.

---

7. Crozier, Michel. El Fenómeno Burocrático. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 1979 - Pág. 96.

Algunos miembros de la burocracia tienen poder sobre otros en la medida en que la conducta de sus compañeros esté limitada por reglas y la de los primeros no. De aquí el principio según el cual la previsibilidad del comportamiento aparece como un indicador de inferioridad.

Un ejemplo de lo anterior lo da el caso de la relación entre superiores y subordinados: si el más humilde subordinado tiene un mínimo de posibilidades de decisión, tendrá un mínimo de poder discrecional. En consecuencia dispondrá del uso de la incertidumbre que se tiene sobre su comportamiento como una fuente de poder; de la misma manera, el superior impondrá reglas para reducir al mínimo esa incertidumbre. Como respuesta, los subordinados se esforzarán por ensanchar su parte de arbitrio para reforzar su capacidad de negociación y, a la vez, lucharán por imponer nuevas reglas que aten las manos de sus superiores y obtener así ventajas personales.

Ya sea porque el burócrata sea un experto, y esto le dé un conocimiento especial sobre una área, o porque sea de una jerarquía alta, es decir, desempeñe una función elevada en la organización, ejercerá un mínimo de poder sobre aquellos de los cuales él depende. Las reglas producen la consecuencia de ocultar las relaciones de poder en la jerarquía, reduciendo la tensión interpersonal y favoreciendo la cooperación. A la vez, cuando las reglas detallan al máximo la función de cada uno de sus miembros, produce la tendencia a la baja del poder de todos ellos, pero también de la iniciativa y del trabajo; esta nueva situación de falta de iniciativa y de desinterés por el trabajo crea en las jerarquías más altas la necesidad de la supervisión y vigilancia estrecha, lo que de nuevo produce conflictos de poder.

Esta serie de problemas derivados del control y el conflicto, han originado un conjunto de preocupaciones por encontrar el máximo de eficiencia de la burocracia, sin perder el control sobre ella y manteniendo el máximo de libertad e iniciativa. En este sentido plantea como solución el establecimiento de un sistema adecuado de selección y formación de personal, que permita que cada individuo sea capaz de actuar con iniciativa y a la vez con responsabilidad, sin necesidad de recurrir a reglas o a la autoridad.

## 3.2.3

## PROCESO DE BUROCRATIZACION

La Burocratización como forma de organización, ha sido adoptada por los países industrializados y los países en desarrollo con el fin de lograr la racionalidad en sus acciones gubernamentales.

Esta forma de organización ha sido criticada desde su aparición, pero a la fecha es usada por todos los gobiernos del mundo para llevar a cabo sus tareas. Claro que existen diversas modalidades pero en su esencia el modelo subsiste.

La Burocratización, de acuerdo con el modelo weberiano y la tipología de la burocracia en los países en desarrollo, surge como una forma específica de organización central, consecuencia de la estructura misma del Estado y de las formas que adquiere su aparato de poder. Se desarrolla principalmente en la sociedad moderna bajo la dirección de un Estado intervencionista cada vez más fuerte y con más funciones económicas, políticas e ideológicas; sus miembros se reclutan entre varias clases sociales.

El gran tamaño de las naciones modernas y de sus organizaciones internas es una de las causas de la propagación de la burocracia. En el momento en que se van sentando las bases del Estado, se presenta la necesidad de especializar las funciones de la burocracia, lo cual es el resultado de la creciente complejidad del aparato estatal. (8)

La burocracia ha existido siempre allí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio la historia de las grandes civilizaciones humanas comenzó con la burocracia, que formaba y moldeaba la existencia. (9)

---

8. P.M. Blav. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Paidós, Editores, Buenos Aires Argentina, 1971 pag. 18-19.

9. Henry Jacoby. La Burocratización del Mundo. siglo XXI Editores Mexico, 1972. Pag. 11-12,

Como podemos ver la burocracia no es un fenómeno nuevo, existido ya desde hace cientos de años, Roma y Egipto, son ejemplo, -- aunque en los últimos años la tendencia a la burocratización ha aumentado enormemente.

Este proceso se inicia en el momento en el que dos o más hombres conjugan sus esfuerzos para realizar una tarea en la cual existe una acción de subordinación.

La centralización del poder, como factor primordial, provocó que -- las tareas gubernamentales empezaran a dividirse y subdividirse con el fin de realizarlas. De aquí que cada una de las tareas fue encargada a un supervisor jefe de grupo, que a su vez, era subordinado y tenía subordinados. Este fue el inicio de la jerarquización como característica de la burocracia. El crecimiento, del poder del Estado obviamente aumentó las tareas del gobierno y como lo he señalado, la proliferación de las oficinas administrativas. Esta forma de organización ha sido estudiada por varios autores, entre ellos está Max Weber, el cual analizaré en el siguiente inciso.

La burocratización, desde mi punto de vista, se refiere al conjunto de comportamientos propios de la burocracia que la hacen funcionar como aparato impositivo y dominador; es el proceso por el cual la burocracia establece un conjunto de actitudes, de mecanismos de defensa ante el -- público, de rutinas, de papeleo, que, cuando se desarrollan al interior -- de las organizaciones, ponen en peligro o destruyen cualquier posibilidad de participación y de control.

Tal es el problema que intentan abordar los estudios sobre la formación de oligarquías en la cúspide del aparato, y del fin de la democracia con el desarrollo de la burocratización.

El ideal de la democracia ha sido siempre el gobierno propio de -- las masas, que evite la constitución de una oligarquía (gobierno de unos pocos). Lo anterior se deduce, porque las masas son incapaces de adoptar las resoluciones más necesarias, para hacerlo deben estar organiza--

las y además, tener a alguien que dirija a la gran organización, a través de un sistema de representación. De aquí nace la necesidad de delegados que representen a la masa y lleven a la práctica su voluntad. El problema es que los líderes, que no son más que órganos ejecutivos de la voluntad colectiva, se emancipan de la masa y se hacen independientes.

Siguiendo este enfoque, el mal funcionamiento de la democracia, no se debe a un bajo desarrollo social y económico, a una falta de educación, o a la existencia del sistema capitalista, sino que es una característica de todo sistema social complejo. Las grandes instituciones no pueden existir si no es cediendo el poder efectivo a los pocos que ocupan los puestos de mando: la oligarquía. La razón es simple: toda gran organización exige un aumento de la burocracia, y a la vez la concentración del poder en las alturas. Tal concentración se debe a la ventaja que tienen los líderes sobre miembros de la organización, como son sus conocimientos superiores, el control sobre los medios de comunicación de la organización, y su pericia en la política. En consecuencia, las masas aparecen como incapaces de participar en el proceso de toma de decisiones, a lo que corresponde un liderazgo fuerte, con intereses y privilegios separados de las masas, y luchando constantemente por mantenerse en el mando y perpetuarse en el puesto.

"El burocratismo es un fenómeno que refleja un sistema determinado de administración de los hombres y las cosas, que se refuerza ante la falta de posibilidades reales de participación de las masas, y de homogeneidad de la sociedad. En esta situación, la burocracia se hace cargo del funcionamiento de los aparatos del Estado, que son los depositarios del poder político e ideológico de la sociedad, y a partir de esto tiende a crear mecanismos de defensa, de autonomización y de mantenimiento, lo cual garantiza su existencia como una capa privilegiada de la población". (10)

---

10. Sirvent Carlos. La Burocracia. Aníes Editores México, 1977. pag.32

De aquí que el problema de la burocracia no pueda ser resuelto por una decisión o decreto, sino que tendrá que debilitarse progresivamente con la creación de condiciones que acaben con sus causas sociales. Esta preocupación por la burocratización es aún mayor, ya que frena la participación de las masas.

Max Weber ha sido uno de los sociólogos más destacados, que representa, al lado de la escuela marxista la corriente más importante. - Su obra más sistemática es Economía y Sociedad, donde se condensa con mayor claridad su teoría general, dentro de la cuál se encuentra el -- análisis de los tipos de denominación y el estudio de la organización burocrática.

La dominación. La caracterización de la burocracia realizada por Weber se introduce en un campo conceptual mayor que permite explicarla en el conjunto de las relaciones de dominación política.

Weber utiliza el término dominación (autoridad) en un sentido que excluye todas aquellas situaciones en las que aparece el poder como derivado de una constelación de intereses (organizaciones de clases), y lo define como "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un - grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)". (11)

Tratando de encontrar el sentido de la definición anterior, la dominación supone un individuo o grupo que domina, un individuo o grupo dominado, una voluntad de dominar, una expresión de esa voluntad que es el mandato y una evidencia de sometimiento y de aceptación subjetiva (legitimidad) con que los dominados obedecen el mandato.

Es así que en Weber va a corresponder a cada tipo de dominación - un tipo de legitimidad e históricamente, nos vamos a encontrar mezclas de distintos tipos de legitimidad y dominación.

Weber establece tres tipos ideales de legitimidad, a los cuales corresponden tres tipos ideales de dominación, cada uno con su aparato - específico de mando: La dominación tradicional, que se apoya en la cre

---

11. Max Weber. Economía y Sociedad. Editores Fondo de Cultura Económica, México, 1979. pag. 170.

encia de la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad; la dominación carismática que se apoya en la creencia en la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ellas creadas o reveladas; y la dominación racional, que descansa en la creencia, en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad legal.

Partiré a explicar más ampliamente la dominación racional, puesto que a partir de ella se explica el desarrollo de la burocracia.

Cuando hablamos de dominación, encontramos siempre, y en cualquier caso, la necesidad de un cuadro administrativo que se encargue de ejecutar los mandatos; no obstante, cuando este elemento común a cualquier tipo de dominación cobra su máximo desarrollo, se convierte en la relación que predomina dentro de la organización; Carlos Sirvent define el tipo de dominación legal, como aquél que se implanta cuando las funciones administrativas se complican a tal grado que exigen la superioridad técnica y preparación de un grupo especial que se constituye en organización burocrática al servicio de los dominadores y de sus fines.

La dominación legal se desarrolla en un ambiente, que es la sociedad moderna con una economía monetaria, donde las tareas administrativas se expanden y, en consecuencia la burocracia se transforma en el mejor instrumento técnico y de dominación, en comparación con los tipos de dominación existentes.

Unido a la economía de mercado, y como una constante fundamental para explicar la organización burocrática se desarrolla el Estado Moderno, este basado en el monopolio de los medios de dominación y administración, un sistema tributario centralizado y apoyado por una fuerza militar estable a disposición de una autoridad central.

Es a partir de este contexto general, que la burocracia, como elemento central, se desarrolla y saca sus características básicas; "sus miembros son personalmente libres, desempeñan los deberes objetivos de su cargo, se establecen dentro de una jerarquía rigurosa, con competen-

cias fijas igualmente rigurosas, a las cuales ascienden en virtud de un contrato y sobre la base de una libre selección que se ajusta a una calificación profesional; son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión; ejercen el cargo como su principal profesión, dentro del que tienen perspectivas de ascenso, según el juicio de su superior el cual también pueden revocarlos; finalmente, se encuentran separados de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, a la vez que se encuentran sujetos a una rigurosa disciplina", (12) la cual vimos en anterior capítulo.

En suma, el análisis de la burocracia en Max Weber parte del concepto de organización que significa un orden de relaciones sociales que usualmente toman sus características por la presencia de un líder y también de un cuadro administrativo que preserva la estructura. Son precisamente estos cuadros los que en un tipo peculiar de dominación llegan a constituir la burocracia y a establecer todo un conjunto de relaciones de autoridad legítima.

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

---

12. Carlos Sirvent. Ob. Cit. - pags. 19-20.

## BUROCRACIA EN LA TEORIA DE CARLOS MARX.

Al lado de la teoría weberiana, el marxismo también se ha preocupado por abordar a la burocracia a partir de problemas y conceptos diferentes. Su marco de acción ha sido el estudio de la función y composición de la burocracia en el Estado, también llamada burocracia política.

Marx en 1859, en el Prefacio a la Contribución a la Crítica de la Economía Política, analiza un punto que consideró de vital importancia para este estudio, que consiste en ver que es un hecho, considerándolo desde el conjunto de las determinaciones sociales de una época, dice -- Marx en el prefacio, un hecho no puede ser abordado a partir del juicio expresado por ello mismo; al igual que no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, tampoco se juzga una época por la interpretación que ella tenga de sí misma. Como es claro, por este camino no sería posible explicar la realidad y tampoco justificar la idea, es decir, se sostendría sin más un elemento universal, y se obviaría la comprobación empírica.

Es necesario, continúa Marx, descubrir las condiciones materiales de existencia que generan tal conciencia; es decir, el juicio sobre sí mismo o sobre una configuración dada, debe ser explicado por las condiciones materiales en que surge; condiciones materiales que explican el juicio, la idea y la conciencia que se tiene de una época. Tales condiciones configuran la llamada sociedad civil, dentro de la que sobresalen con mayor fuerza el conjunto de relaciones generadas por el modo de producción de la vida material, sobre la cual se levanta la colosal superestructura jurídica y política, es decir la extensa región ideológica y el aparato político que componen diferentes formas de Estado.

Es así que mencionaré a Antonio Gramsci, como el teórico de la superestructura, particularmente de la región ideológica, posteriormente veremos a Marx en su concepto de trabajo productivo y trabajo improductivo, situado en el conjunto de la producción a un sector especial de los asalariados: la burocracia política.

Gramsci distingue en el Estado dos grandes dimensiones, constituidas, la primera, por el sistema de dominación (Estado) o sociedad política, y la segunda por la dirección intelectual y moral o hegemonía que se establece en la sociedad civil. De esta manera, el concepto de Estado rebasa el mero aparato compuesto por la administración y el ejército (sociedad política), para recobrar la base sobre la cual se sustenta: la sociedad civil que incluye todas aquellas organizaciones llamadas -- privadas (sindicatos, partidos, escuelas, iglesias, etc), donde se establece la lucha por el poder hegemónico, y donde permanentemente se presentan los conflictos entre las diferentes fuerzas sociales. Se contrapone a la sociedad política de la cual la sociedad civil constituye su base y su contenido ético. La sociedad política corresponde a la función de dominio directo o de mando que se expresa en el gobierno. Es de aquí de donde se desprende el concepto de Estado en Gramsci: sociedad civil + sociedad política, ambos constituyendo los componentes de la superestructura política e ideológica y apoyado en su conjunto sobre la estructura económica, lugar donde se definen los procesos de constitución de las clases sociales.

Es en la superestructura donde se constituye la categoría de los agentes del Estado, compuesta por aquellos que se encargan de administrar y elaborar la superestructura. De entre los agentes del Estado se destaca el personal del gobierno, núcleo fundamental de la burocracia política. La burocracia política, entonces, se define como una categoría formada por el conjunto de trabajadores o empleados del gobierno sociedad política, que desempeñan una actividad de dirección y que reciben su ingreso por una transferencia de excedentes de la estructura económica al sector público, principalmente a través de los impuestos.

El hecho de que la burocracia política no realice un trabajo que le permita crear y repartirse sus propios excedentes, como pasa en una industria, en el comercio o en las organizaciones financieras hace que la burocracia política adquiera una nueva peculiaridad: se compone de trabajadores asalariados pero que no son productivos; su fuerza de trabajo es pagada con ingresos desplazados del capital y que no se integran al proceso capitalista, sino que se separan por medio de los impuestos y se gastan en el pago a la burocracia.

Ahora partiremos del concepto del trabajo productivo, y trabajo improductivo, desarrollado por Carlos Marx, con el fin inmediato de explicar la característica fundamental de la producción capitalista, que es la de producir plusvalía; para nosotros, el concepto tiene la capacidad adicional también de situar en el conjunto de la producción a un sector especial de salariables; la burocracia política.

Seguendo a Marx, es productivo aquel trabajo y aquel trabajador - que directamente produzca plusvalía, es decir, aquel trabajo que es consumido con vistas a la valorización del capital, o sea que se realiza en una plusvalía representada por un sobreproducto. Es entonces productivo dice Marx, el trabajador que realiza un trabajo que se presenta en mercancías que a su vez representa trabajo en pago, trabajo que pertenece al capitalista.

En suma, el trabajo productivo requiere de dos condiciones: que -- sea un trabajo asalariado y que, además de esta condición preliminar, correspondiente a la circulación, la capacidad laboral se incorpore como factor viviente al proceso de producción del capital, que no sólo conserva y en parte reproduce los valores adelantados en calidad de capital, sino que los aumenta.

Es por esto que, si bien no todo trabajador asalariado es un trabajador productivo, puede ser que se consuma su trabajo a causa de su valor de uso, no como trabajo que pone valores de cambio, es decir se le consume improductivamente; el dinero funciona aquí únicamente como medio de circulación, no como capital. No obstante, a diferencia del trabajador asalariado del comercio y de las finanzas, el trabajador del Estado produce bienes de uso.

El burócrata aparece como un trabajador asalariado, pero no productivo, y los pagos de impuestos que el capitalista realiza y se canalizan como sueldos, son el precio por los servicios estatales, que no -- constituyen un adelanto de capital puesto que no ingresan al proceso -- productivo. De esta manera, la burocracia política se convierte en asalariada pero no por ello sus miembros se transforman en trabajadores --

productivos, puesto que nada tienen que ver con la realización entre el capital y el trabajo.

De lo anterior se desprende que la burocracia se constituye por todos aquellos trabajadores que tienen en sus manos la administración de toda organización, lo cual les confiere un papel de dirección y dominio. Esta función superestructural se establece tanto en la estructura económica, como en el gobierno. En el caso de la burocracia política, al igual que la burocracia de la sociedad civil y de algunos sectores de la economía, ésta tiene la peculiaridad adicional de constituirse por trabajadores improductivos, es decir, trabajadores que no producen plusvalía, lo cual no se significa que realicen un trabajo inútil, simplemente quiere decir que su función es más que nada política, de control y de dirección del Estado.

En este capítulo esbozaré cual ha sido el crecimiento de nuestro personal público en varios aspectos, tratando de comparar 1970-1975 y 1975-1980 para ver las diferencias, y en algunos aspectos solamente basándome en -- 1975, ya que se carece de información confiable, así como por la -- falta de investigaciones que hubieran abordado su estudio.

Es por esto que, del total de la burocracia en México, solamente abordaremos en el presente capítulo el estudio de los rasgos más sobresalientes de la burocracia que se concentra en la Administración Centralizada.

Antes de entrar al tema central, quisiera hacer una consideración que es importante en el campo de la Administración de los Recursos Humanos.-- Si bien cabe afirmar que en cualquier organización el recurso humano es lo más valioso y que, por lo tanto, las medidas y procedimientos que se establezcan, deben de considerarse que son para personas físicas, desarrollados y aplicados por sus similares, por lo que requieren de una constante supervisión y adecuación.

Pasando al tema central, el gobierno mexicano se ha constituido como un importante empleador, absorbiendo en su sector centralizado gran cantidad de población económicamente activa del país.

Ciertamente que esta política ha sido motivo de crítica en muchas -- ocasiones, pero debe tomarse en consideración que contamos con población fundamentalmente joven y apta para el trabajo que demanda fuentes de empleo. Si nos regresamos al pasado meramente para hacer una comparación, veremos cómo han ido ingresando periódicamente por primera vez al sector público centralizado nuestros servidores públicos.

Podemos ver que la gráfica 1 muestra cómo la Administración Pública Centralizada, ha crecido a un ritmo acelerado y cómo se destaca la necesidad de modernizar y actualizar el sistema de administración del personal público, recalcando la importancia de establecer una política general que precisará las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus tra-

GRAFICA 1.

PERIODO	TOTAL DE EMPLEADOS
TOTAL	1'308,057
HOMBRES	904,339
MUJERES	403,718
EN 1945 O ANTES	36,114
HOMBRES	26,713
MUJERES	9,401
DE 1946 A 1950	26,834
HOMBRES	18,012
MUJERES	8,822
DE 1951 A 1955	37,930
HOMBRES	24,704
MUJERES	13,226
DE 1956 A 1960	57,530
HOMBRES	38,438
MUJERES	19,092
DE 1961 a 1965	90,856
HOMBRES	60,056
MUJERES	30,800
DE 1966 A 1970	149,454
HOMBRES	96,141
MUJERES	53,313
DE 1971 A 1975	277,651
HOMBRES	189,569
MUJERES	88,082
DE 1976 A 1980	537,809
HOMBRES	367,216
MUJERES	170,593
NO ESPECIFICADO	98,879
HOMBRES	83,490
MUJERES	10,389

FUENTE: S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información. "Información Económica y Social". México, 1975.

bajadores, que abarque todas las situaciones de ingreso, promociones, compensaciones, estímulos y desarrollo, para que de esta manera se comprendiera desde su ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público.

Con esta magnitud, se desconocía en buena medida la capacidad, características actuales y potencialidades de la fuerza de trabajo al servicio del Estado, lo cual trae como consecuencia que no exista un mecanismo de planeación de personal que permita determinar si los requerimientos ocupacionales por sector, niveles jerárquicos y posiciones individuales estaban aceptablemente satisfechos y, menos aún hacer proyecciones de las necesidades futuras de personal, ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo.

En cada período marcado, la burocracia crece a un ritmo acelerado (gráfica 2), esto va al parejo del crecimiento de la Administración Pública que se centraliza, y due al configurarse se satisface de personal que no es idóneo y no está capacitado y como veremos en el inciso siguiente no existía un instrumento para el reclutamiento, selección y promoción de personal. En general, existen desacuerdos y brechas significativas entre los requerimientos de trabajo y los rangos y habilidades del personal.

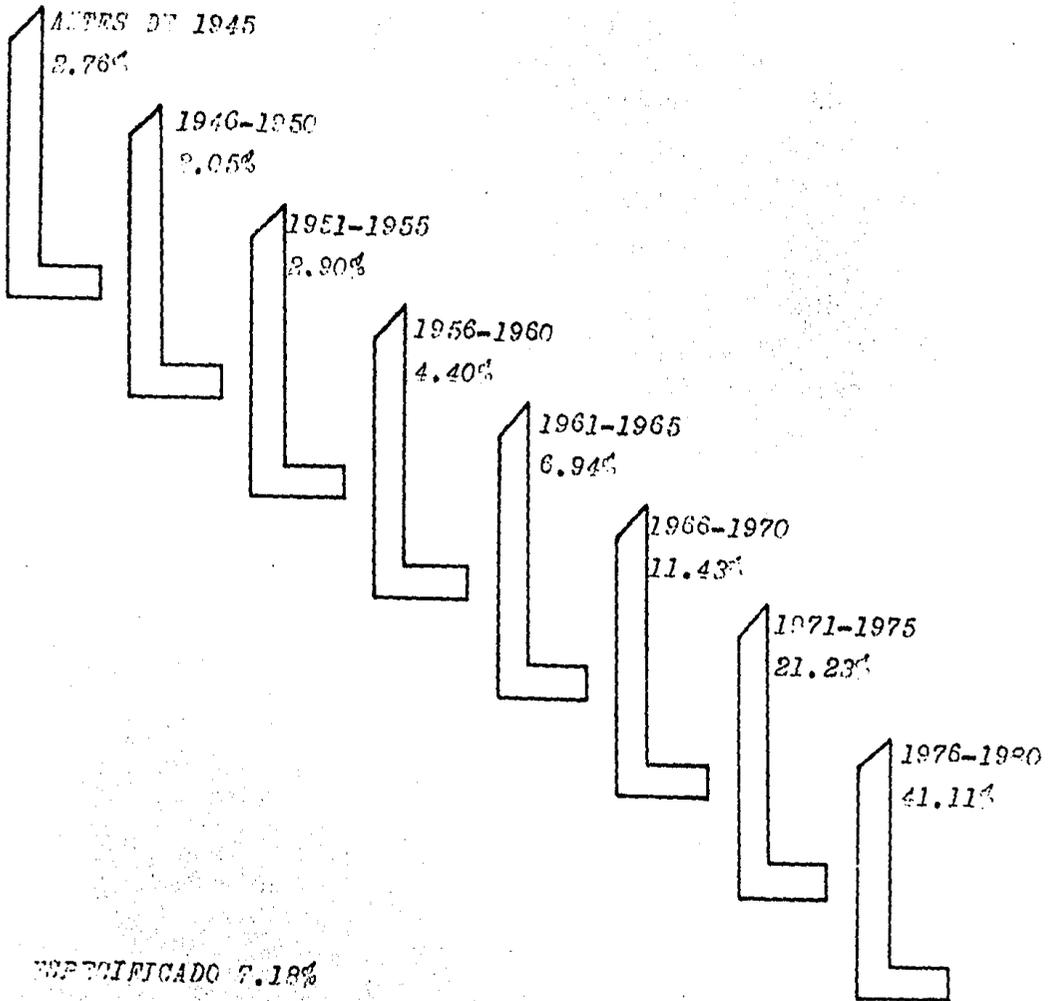
La gráfica 3, revela que no ha existido un autentico reclutamiento pues tener en 1975 con 18,467 personas que no saben leer y escribir entre hombres y mujeres significa un 2.40% de total, que lo cual significa un punto negro para nuestra administración ya que esencialmente se presenta como un prestador de servicios, en donde por lo menos se requiere saber leer y escribir.

El paso de 1975 a 1980 refleja que aumentó el porcentaje de los que saben leer y escribir, mientras tanto bajo el de los que no saben leer y escribir, a pesar que se incremento en un 50% el ingreso a la Administración Centralizada. Dentro de los que saben leer y escribir un 97.60%, encontramos (gráfica4) que el mayor porcentaje se encuentra que han terminado la primaria o han hecho una carrera a nivel medio, por lo tanto, nuestro nivel educativo no es muy satisfactorio, existe un bajo porcentaje de profesionalización y, por lo mismo, poca especialización.

(GRÁFICA 2)

PERIODO EN QUE SE INICIÓ  
POR PRIMERA VEZ EL SECTOR  
PÚBLICO FEDERAL

1930,057 = 100%



FUENTE: S.P.F., Coordinación General del Sistema Nacional de Información. "Información Económica y Social". México, 1979.

ALFABETOS Y ANALFABETOS

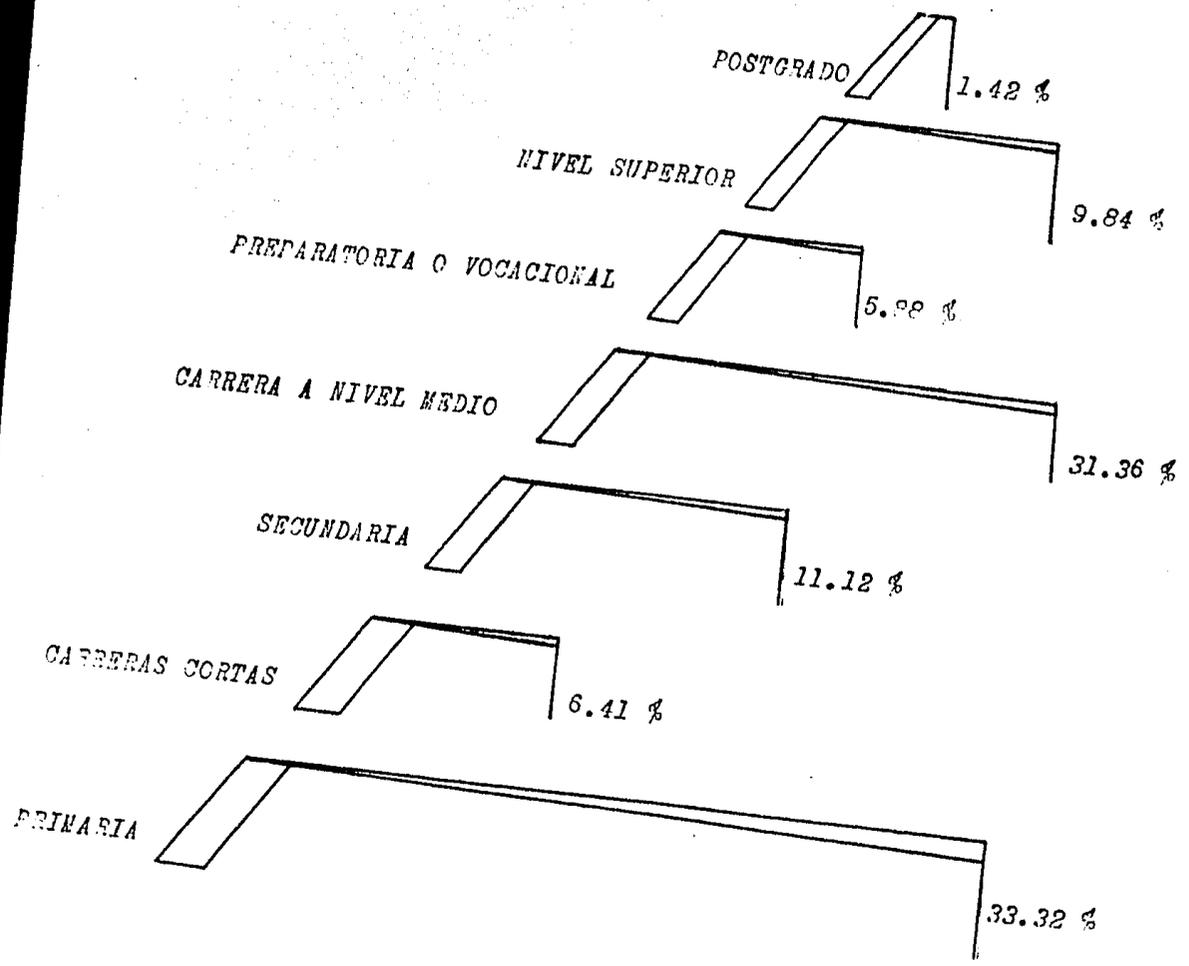
ALFABETOS Y ANALFABETOS	1971	1975	1980	DIFFERENCIA 1971-1975	% AUMENTO	DIFFERENCIA 1975-1980	% AUMENTO
<b>TOTAL</b>	492,597	770,248	1'302,057	277,651	56,36	537,809	69,79
<b>HOMBRES</b>	344,817	537,123	915,640	192,306	55,77	378,517	70,47
<b>MUJERES</b>	147,780	233,125	392,417	75,345	57,75	159,292	67,87
<b>SABE LEER Y ESCRIBIR</b>	402,745	751,701	1'291,892	289,036	55,73	530,117	70,91
<b>HOMBRES</b>	332,094	522,430	884,510	199,736	56,94	362,080	69,20
<b>MUJERES</b>	149,651	229,271	397,382	79,700	53,25	168,037	73,26
<b>NO SABE LEER Y - ESCRIBIR</b>	9,852	18,467	26,159	8,615	87,44	7,692	41,65
<b>HOMBRES</b>	7,811	14,693	20,927	6,912	86,43	6,234	42,42
<b>MUJERES</b>	1,971	3,774	5,232	1803	91,47	1,458	39,63

FUENTE: S.F.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información. "Información Económica y Social". México, Comparativa 1970-1979 (Aproximada).

(GRÁFICA 3)

(GRAFICA 4)

NIVEL EDUCATIVO  
1'307,057 = 100.00 %



FUENTE: S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información.  
"Información Económica y Social". México, 1979.

NIVEL EDUCATIVO

AÑO	PRIMARIA	CARRERAS CORTAS	SECUN- DARIA	CARRERAS A NIVEL MEDIO	PREPARATORIA O VOCACIONAL	NIVEL SUPERIOR	POSTGRADO
1971	164,123	31,575	54,777	154,478	28,965	48,472	6,995
1975	256,647	49,373	85,651	241,550	45,291	75,792	10,937
1980	435,845	83,846	145,456	410,207	76,914	122,713	18,574

1971	492,597	= 100 \$	NO ESPECIFICADO	1.25	3202
1975	770,248	= 100 \$	NO ESPECIFICADO	0.65	5007
1980	1'308,057	= 100 \$	NO ESPECIFICADO	0.33	8502

FUENTE: S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información. "Información Económica y Social". México, 1979.

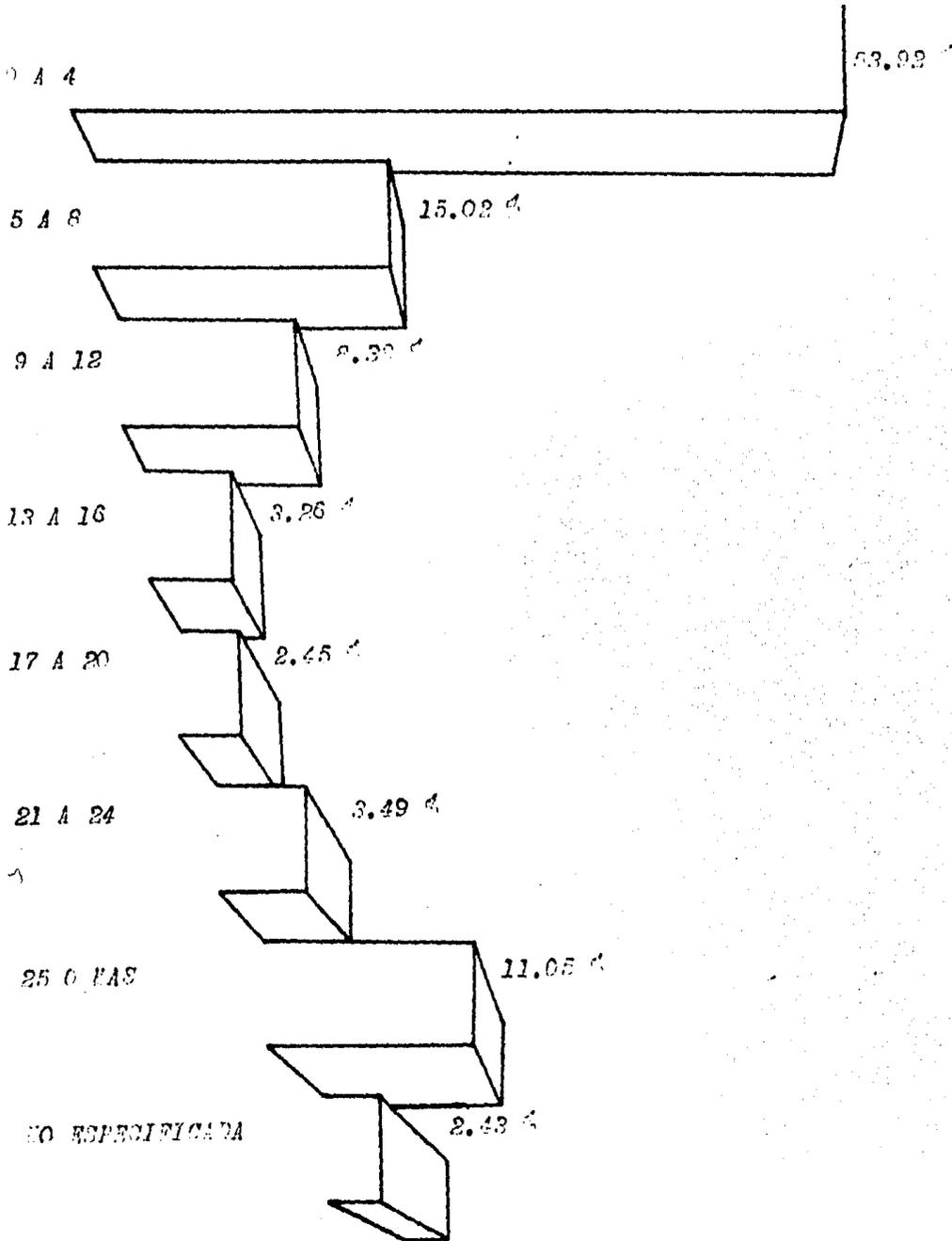
Ante este grave panorama, se ha tratado de insertar la capacitación como un proceso orientado a la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país, esto es para que obtenga nuevos conocimientos, habilidades y mejores actitudes para dar respuesta a la extensión, tamaño y complejidad de las actividades gubernamentales, así como la necesidad de hacer el uso más efectivo de los recursos disponibles. Por otro lado, frente a un medio social y político que presiona, en condiciones crecientes de organización, participación, toma de conciencia y capacidad de articular demandas y, en el marco de un Estado que ha pasado a ser el motor fundamental del proceso de desarrollo, así como importante administrador de bienes y servicios, la capacitación debe orientarse a la formación no nada más de cuadros directivos, también a la de empleados; la gráfica 5 nos señala los cursos de capacitación recibidos en los últimos cinco años, en base a esto y las consideraciones anteriores es necesario vincular íntimamente la capacitación con el contexto político, económico y social en que habrá de inscribirse. Por ello, la idea de que la capacitación constituye un componente cualitativo de los recursos humanos del que va a depender en alto grado la productividad y la eficiencia en el trabajo administrativo, así como la mística en el servicio. Por ello, los programas de capacitación deben estructurarse teniendo presente que es condición indispensable para que el Estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral del país, el contar no solamente con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente, esto es, requiere de un compromiso para alcanzar las metas que se propone una administración eficiente.

Es indudable que el servidor público requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el Estado obtenga de sus estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del Estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa.

Por supuesto que, la capacitación, no es el objetivo, pero sí he estado señalando sintéticamente algunas necesidades y características, quizá no soy lo bastante exhaustivo pero sí, considero que estoy detallando lo esencial, con el fin de subrayar la importancia de conectar la capacita---

REDACCION DE SEMANAS DEL INECS DE  
CAPACITACION MAS IMPORTANTE REALIZADO

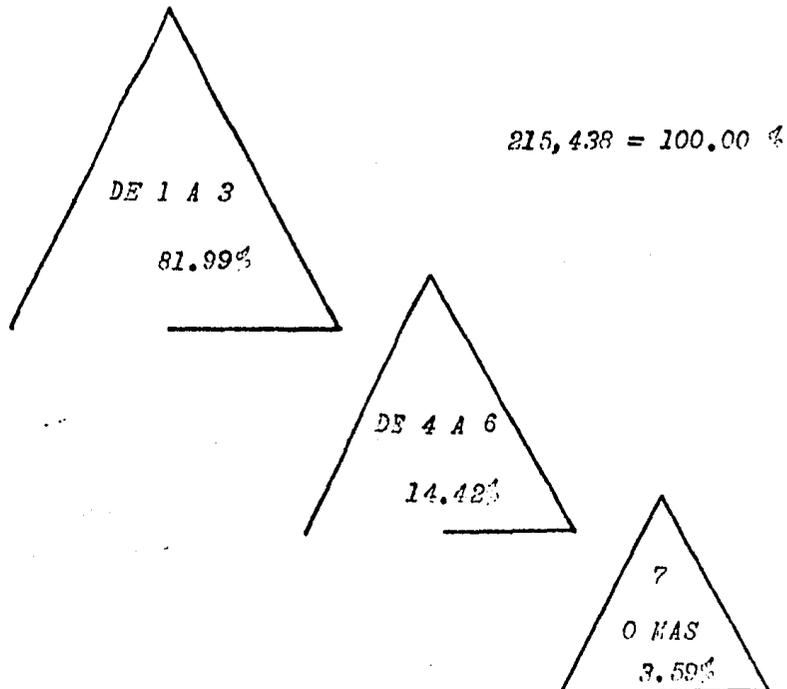
215,438 = 100.00 %



FUENTE: S.P.F., Coordinación General del Sistema Nacional de Información.  
"Información Económica y Social". México 1975

CURSOS DE CAPACITACION REGISTRADOS  
EN LOS ULTIMOS CINCO AÑOS

	NUMERO DE CURSOS			
	TOTAL DE EMPLEADOS	DE 1 A 3	DE 4 A 6	DE 7 O MAS
TOTAL	215,438	176,628	31,076	7,734
HOMBRES	128,740	108,425	16,271	4,044
MUJERES	86,698	68,203	14,805	3,690



FUENTE: S.F.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información. "Información Económica y Social". México, 1979.

ción con las necesidades del Estado y los problemas que la coyuntura vaya presentando.

En párrafos anteriores señalé el total de cursos recibidos y su duración, ahora la gráfica 6 señala la especialidad del curso de capacitación recibido en los últimos cinco años, si bien el tipo de cursos como señalan algunos expertos no sólo debe enriquecer la información sobre administración pública y sus instrumentos de análisis y operación, sino hacerles partícipes de los cambios que están ocurriendo en la sociedad y su influencia en las instituciones gubernamentales, mediante la información de los elementos con que cuentan, como servidores públicos, para participar y promover los cambios sociales y perfeccionar las estructuras administrativas en las instituciones públicas. Por ello, los cursos presentan en su estructura una base de conocimientos y aptitudes de especialización orientadas al logro del trabajo eficiente, también y en gran medida, consideran temas orientados a la concientización del servidor público, a una toma de conciencia del papel que como servidor público le toca desempeñar. En los últimos cinco años, como marca la gráfica 7, la demanda para capacitación requiere de 306,784 en diversas especialidades, como podemos ver los cursos de capacitación han sido pocos, para satisfacer la demanda que es más de la mitad de la que ha sido atendida. En la administración centralizada, los cursos de capacitación más importantes han sido patrocinados (gráfica 8) por instituciones públicas, iniciativa propia o instituciones privadas correspondiéndole un porcentaje mayor a las instituciones públicas.

Lo anterior, deja una preocupación: estamos transmitiendo la capacitación al momento adecuado que vive el país. México, como país en desarrollo, expresa una carencia de cuadros básicos en materia de personal y demás recursos, al que agregamos cuotas de poder y grupos de interés y a veces hasta intereses inconfesables; y junto a esto se encuentra el crecimiento demográfico elevado, lo cual hace que el Gobierno esté peleando el subempleo y el desempleo, generando plazas que en un momento dado no son necesarias, y que además de incrementar la incapacidad del propio personal, su número ascenderá constantemente y permanentemente. Podría señalar muchos aspectos, tanto del personal público como de la administración pública, para demostrar que la capacitación no se está transmitiendo adecuadamente. Las gráficas anteriores y otros puntos que tocaré a continúe

ESPECIALIDAD DEL CURSO DE CAPACITACION  
 DEL PERSONAL DE NUESTRO  
 \$16,430 = 100.00%

E S P E C I A L I D A D	
EDUCATIVA	44.61%
ADMINISTRATIVA	7.96%
CLINICO - SA FERIA	6.74%
SEGURIDAD PUBLICA Y ASISTENCIAL	6.68%
INDUSTRIAL	6.64%
SECRETARIA Y DE APOYO ADMINISTRATIVO	6.45%
COMUNICACION	6.41%
AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO	6.37%
COMERCIO, FERIA Y PROMOCION	6.33%
MEDICA Y FARMACIA	6.29%
ECONOMICA Y SOCIAL	6.25%
INGENIERIA	6.21%
ARTISTICA Y FOTOGRAFICA	6.17%
ELECTRICA	6.13%
SERVICIOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES	6.09%
INVESTIGACION	6.05%
TRANSPORTE	6.01%
COMUNICACIONES	5.97%
MARIA	5.93%
COMERCIAL Y PUBLICIDAD	5.89%
ELECTRONICA	5.85%
MARINA	5.81%
OTROS	15.18%

FUENTE: S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información.  
 "Información Económica y Social". México, 1975.

(GRAFICA 7)

## DEMANDA DE CAPACITACION

306,764 = 100.00%

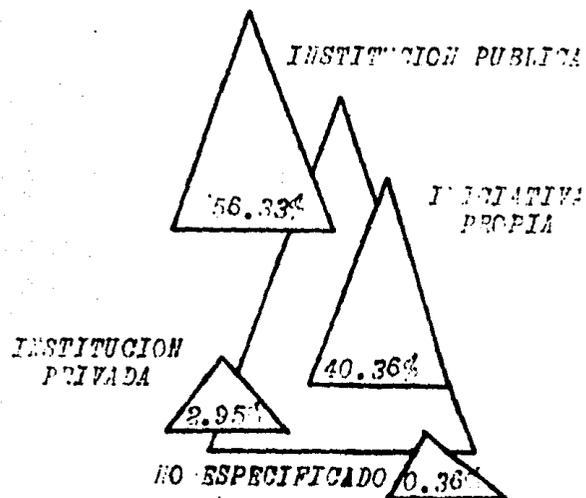
E S P E C I A L I D A D		
		41.33%
		7.89%
		7.16%
		4.23%
EDUCATIVA		4.02%
INDUSTRIAL		3.88%
ADMINISTRATIVA		3.36%
SECRETARIAL Y DE APOYO ADMINISTRATIVO		3.18%
CONTABLE, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL		3.12%
INGENIERIA		2.78%
QUIMICO - SANITARIA		2.71%
AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESQUERA		2.52%
SEGURIDAD PUBLICA Y ASISTENCIAL		2.13%
COMPUTACION		1.80%
ELECTRICA		1.19%
MEDICA Y ENFERMERIA		1.12%
ECONOMICA Y SOCIAL		1.08%
ARTISTICA Y FOTOGRAFICA		0.70%
SERVICIOS PERSONALES Y TURISTICOS		0.50%
ELECTRONICA		0.46%
TRANSPORTES		0.37%
INVESTIGACION		0.14%
COMUNICACIONES		4.99%
COMERCIAL Y PUBLICITARIA		
MARINA		
MILITAR		
OTRAS		

FUENTE: S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información.  
"Información Económica y Social". México, 1975.

## PATROCINIO DEL CURSO DE CAPACITACION MAS IMPORTANTE RECIBIDO

PATROCINIO	TOTAL DE EMPLEADOS
TOTAL	215,438
HOMBRES	128,740
MUJERES	86,698
INSTITUCION PUBLICA	121,352
HOMBRES	67,612
MUJERES	53,740
INICIATIVA PRIVADA	86,952
HOMBRES	55,505
MUJERES	31,367
INSTITUCION PRIVADA	6,350
HOMBRES	4,811
MUJERES	1,539
NO ESPECIFICADO	724
HOMBRES	732
MUJERES	52

PATROCINIO DEL CURSO  
DE CAPACITACION MAS IMPORTANTE RECIBIDO  
215,438 = 100.00



FUENTE: S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información.  
"Información Económica y Social". México, 1975.

ción tratarán de probar.

Otro elemento, la ausencia de calificación del personal, se argumentaría que para eso es la capacitación, si siempre y cuando hubiera un motivador.

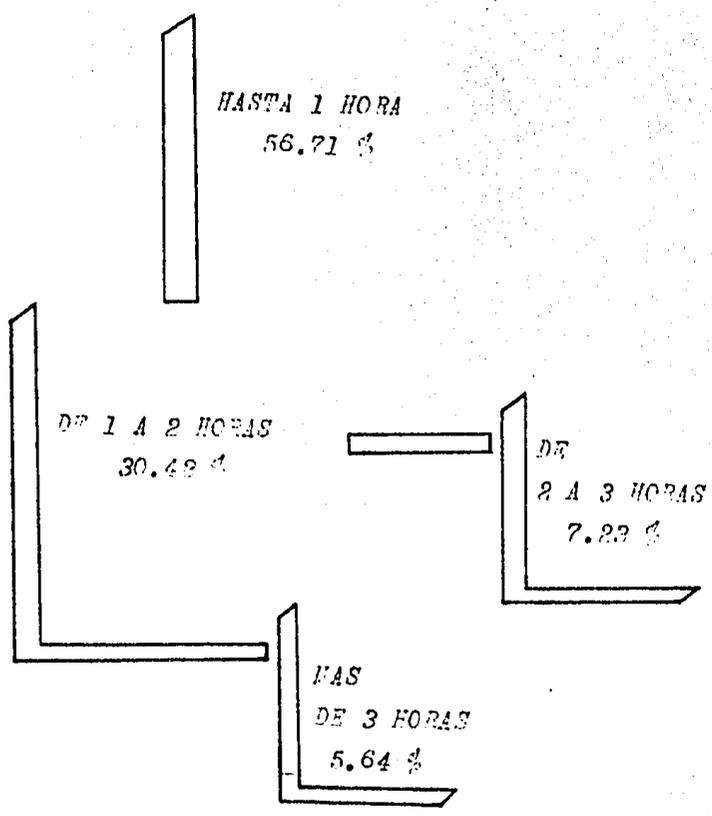
Otro elemento, dentro de esta subadministración, es la insuficiencia institucional para movilizar los esfuerzos humanos, es decir para generar la capacidad de conciencia en un servidor público para que tenga un mínimo de mística y no sólo se vea como el ganapán de su familia.

Se ha mencionado mucho, y poco hemos hecho en este sentido, la insuficiencia de incentivos personales. Si a esto le agregamos otras reflexiones, que sólo tocaría tangencialmente, como son que el empleado público llega a su trabajo después de dos o tres horas que emplea para trasladarse en una ciudad como la nuestra. (Gráficas 9 y 10), que tiene que levantarse a las cinco y media de la mañana para llegar a las ocho nueve o más tarde todavía. Si a eso le agregamos desnutrición, porque todavía hay gente dentro del sector público generalizando que no se nutren bien, lo cual da como resultado que llegan con insuficientes calorías para atender cualquier trabajo por sencillo que sea.

Este es el perfil general de como nuestra Administración Centralizada se encuentra, y podemos darnos cuenta de que está mal y que más adelante la Reforma Administrativa nos dirá qué se está haciendo al respecto.

TIEMPO DIARIO PARA TRASLADARSE AL TRABAJO

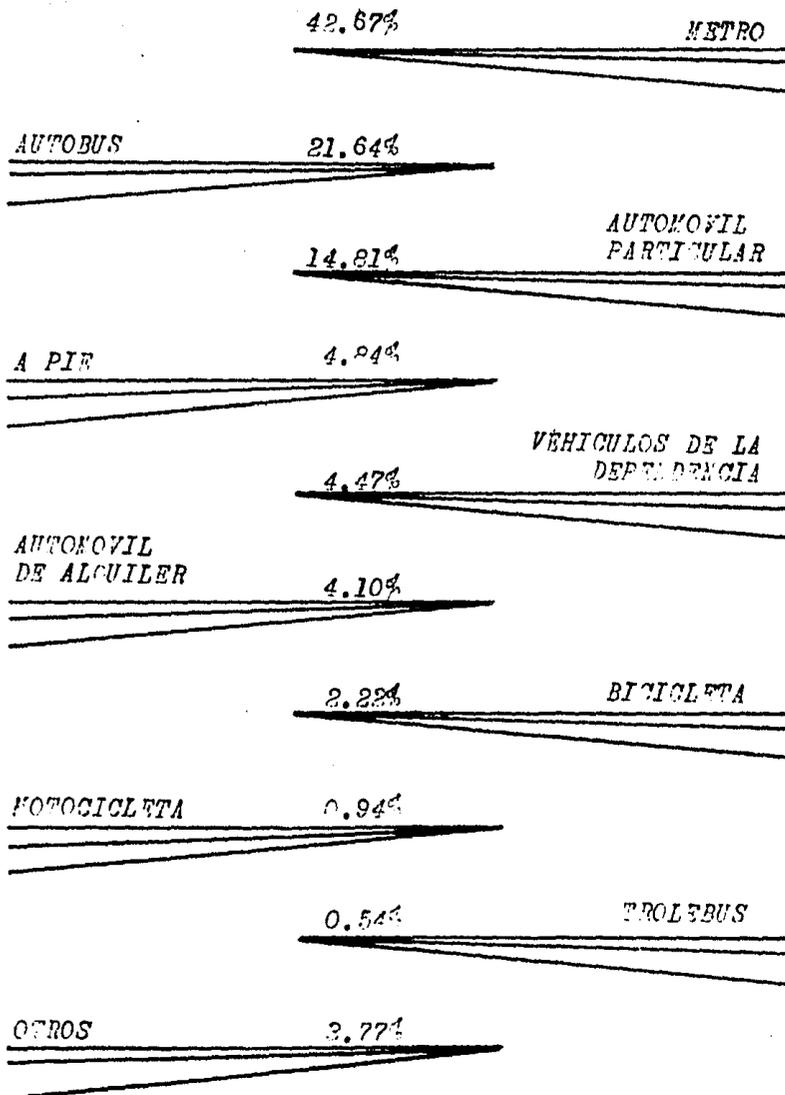
1'308,057 = 100.00 ¢



FUENTE: S.P.P., Coordinación General del Sistema Nacional de Información. "Información Económica y Social". México, 1979.

MEDIO DE TRANSPORTE EMPLEADO PARA TRASLADARSE AL TRABAJO

1'308,057 = 100.00 %



FUENTE: S.F.F., Coordinación General del Sistema Nacional de Información, "Información Económica y Social". México, 1979.

### 3.5.1. PROCEDIMIENTOS DE SELECCION Y PROMOCION DE PERSONAL.

Como ya se señaló en el capítulo primero, la historia del reclutamiento burocrático en México ha sido la historia de una lucha continua - entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado. En sí el reclutamiento del sistema burocrático mexicano se hace en base a relaciones personales y políticas, familiares, contribuciones al Partido y conocimientos técnicos.

Un factor importante en el reclutamiento es la continuidad de la -- élite burocrática. Por ejemplo Greenberg señala: "Los miembros de la -- élite burocrática de la Secretaría han alcanzado sus puestos después de extensas carreras en algún sector de la burocracia. La situación es radicalmente distinta cuando se trata de los líderes administrativos de la Secretaría. Si bien los miembros de la élite técnica han hecho sus - carreras en gran parte en el ministerio, los líderes administrativos han prestado sus servicios en todas partes de la burocracia. (13)

Sobre este mismo orden de ideas, se elaboró hace algunos años un estudio sobre la continuidad y cambio dentro de la élite política mexicana por Peter H. Smith, quien llegó a las siguientes conclusiones:

El padrinazgo político ha estado siempre en vigor y sus beneficios se han difundido ampliamente. El potencial de ingreso selectivo a la élite ha permanecido alto, situación que sin duda ha contribuido a la estabilidad y durabilidad del sistema político mexicano. La implicación in mediata de este modelo es de que el sistema político mexicano ha comprado su estabilidad continua a través de un amplio padrinazgo político" (14)

---

13. Ma. Greenberg. "La burocracia en la Sociedad en Transición, el caso de México". Revista de Política y Administración. - Pag. 90.

14. Peter Smith. "Continuidad y cambio dentro de la élite Política Mexicana. Revista de Política y Administración. Marzo 1975 P.110 Colegio de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

En fin, podríamos continuar respaldando la afirmación de que el reclutamiento de funcionarios públicos obedece a una práctica de carácter mixto, no sólo en el aspecto de la capacidad técnica y la capacidad política sino también por la mezcla entre política y administración.

La mezcla entre política y administración se encuentra hoy día bastante generalizada en el gobierno mexicano, prueba de ello es el gran número de personas que con cada gobierno cambian de trabajo siguiendo a sus amigos de una oficina a otra, fenómeno que se repite sexenalmente en casi todos los niveles.

Como vemos, México, como país en proceso de desarrollo, ha tenido - que conceder prioridad a la oferta de empleo antes que una rigurosa selección de servidores públicos. De ahí que, un porcentaje elevado de ellos, pudiera considerarse como fuerza de trabajo poco calificada. Al referirme al personal público de la administración centralizada, estoy hablando de un importante grupo social de servidores públicos que laboran en las diversas dependencias gubernamentales.

El pretender realizar un análisis de esta entidad humana es bastante complejo, debido a que encontramos importantes discrepancias en cuanto a edad, preparación, nivel cultural, social y económico, lo que no - permite que sea tratado en forma conjunta exigiendo una clasificación para su estudio. Para ello partiré de el conjunto de elementos, factores y obstáculos que caracterizan su selección y promoción.

En 1967, la CAP detecta esta falla y señala: "ante la oferta excesiva de mano de obra, no había existido la necesidad de implementar técnicas de reclutamiento muy avanzado; pero que ya es necesario contar con un sistema adecuado de análisis de puestos para conocer las responsabilidades y requisitos que requiere cada cargo en el gobierno".

Hay que recordar que fue en 1944 cuando se formuló el actual Catálogo de Empleos de la Federación, instrumento básico para el reclutamiento selección y promoción de personal, pero ha sufrido pocas adecuaciones y - es, en la actualidad, un documento fundamentalmente enunciativo del cargo

no descriptivo de las actividades a desarrollar, ni de los requisitos a cubrir por quienes lo vayan a desempeñar. El Catálogo se ha convertido básicamente en un documento de asignación de un título para el nombramiento y, para la mayoría del personal, es una tabla de asignación de sueldos. Por lo tanto, al carecer del instrumento que describe las funciones de un puesto, permitiría calificar su desempeño; y de establecer los requisitos para ocuparlo, posibilitarían el ascenso a cargos más importantes y mejor remunerados, pues no se dispone de procedimientos escalafonarios objetivos.

Dentro de este esquema, se denomina al elemento iniciador de la estancia del trabajador en la administración pública como "subsistema de empleo", el cual contiene como elementos en su concepción y ejecución, las funciones de reclutamiento, selección, designación, inducción al puesto, transferencia, reubicación y la reasignación del personal.

Un procedimiento general para el reclutamiento y selección en las instituciones incluye las etapas siguientes:

- I. Determinar las cualidades y características que deben reunir las personas para ocupar los puestos, en función de las solicitudes que otorga la institución.
- II. Determinar la fuente y medios de reclutamiento adecuados a los requerimientos de personal.
- III. Recibir a los posibles candidatos.
- IV. Proporcionar a los aspirantes la solicitud de empleo y el instructivo del procedimiento de ingreso institucional.
- V. Entrevistar a los aspirantes (entrevista preliminar).
- VI. Determinar el tipo de pruebas y aplicar los exámenes técnicos, psicométricos y proyectivos al candidato.

VII. Realizar encuestas económico-social complementarias a la información proporcionada por el solicitante.

VIII. Enviarle a examen médico.

IX. Realizar la entrevista de evaluación (entrevista profunda) y enviar a la bolsa de trabajo a los candidatos que hayan obtenido buenos resultados.

X. Presentar ternas de candidatos para que la autoridad competente tome la decisión.

XI. Tomar la decisión.

XII. Notificar al interesado.

XIII. Abrir el expediente individual y solicitar la documentación oficial.

XIV. Señalar las condiciones finales de ingreso.

XV. Tomar la protesta de ley.

XVI. Dar una introducción de la institución. (manuales específicos de orientación).

XVII. Dar posesión del cargo.

Con lo anterior debe haber un catálogo de puestos bien estructurado, lo cual haría factible identificar a los candidatos por la función a la que aspiran desempeñar, de conformidad con los resultados de la evaluación de los mismos.

En relación a los procedimientos promocionales, existe la carencia de adecuados instrumentos referenciales, lo que ha originado que la actividad escalafonaria pretenda calificar fundamentalmente el desempeño, estableciendo en los reglamentos escalafonarios respectivos como factores

los siguientes: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.

Surge un problema al no promover el cambio al puesto como posibilidad promocional y escalafonaria, se hace ciego a los escalafones, no hay perspectiva laboral, no se dispone de elementos para calificar en relación a las responsabilidades y el desempeño de un cargo. Ahora, los sindicatos presionan para que se califique a todos los trabajadores por --- igual, resultando que la antigüedad, planteada como factor de desempate, sea el único elemento de ponderación y decisión, por lo cual el trabajador con mayor acumulación de años laborados, y no necesariamente el más apto, sea el que obtenga los ascensos en el puesto.

Por esta razón, las estructuras de los escalafones generalmente no responden a las necesidades funcionales de las dependencias; se construyen conforme a los cuadros que contiene el catálogo de Empleos de la Federación, con un criterio exclusivamente presupuestario y una estructura ocupacional rígida, incompatible con la evolución natural del aparato administrativo e incongruente con la organización interna de las dependencias.

"Estos sistemas, entre otras consecuencias graves para la Administración Pública Centralizada, han ocasionado deformación de las plantillas presupuestarias de las dependencias, pues éstas se han visto imposibilitadas de cubrir puestos calificados con el personal que se encuentra ordenado en los escalafones y que asciende por antigüedad a un salario y no a una función, lo cual ha conducido a duplicar y multiplicar el número de plazas, creándolas en partidas supernumerarias, para poder cumplir con las actividades programáticas.

En sí, hacen falta perspectivas promocionales y, por tanto, que se pueda desempeñar una carrera pública que clarifique un futuro, tanto en lo económico, como en lo relativo a su realización humana.

Para responder a la anterior problemática, se presentó como más factible el sistema escalafonario, ya que no sólo desde el punto de vista técnico, sino también desde el político; y que además coincidía con los ---

Planteamientos hechos por las organizaciones sindicales.

Durante el período de López Portillo se reiteró la decisión de implementar escalafones funcionales e intercomunicados en beneficio de las perspectivas laborales de los servidores públicos, para ello, se programaron las siguientes acciones: para que todo trabajador conociera sus perspectivas promocionales y se convirtiera en su principal limitador o mejorador, se consideró conveniente estructurar un mecanismo promocional de doble sentido.

El horizontal, donde se podrán obtener ciertos mejoramientos salariales como recompensa por el mejor desempeño de un puesto. Esto implica el dominio de un puesto y la satisfacción de los factores escalafonarios tradicionales, sólo que con parámetros definidos y mecanismos objetivos de calificación.

El otro tipo de promoción lo constituye el cambio de puesto. Este será de tipo vertical e implicará la preparación para un cargo diferente.

Estas situaciones reflejan la situación del país. Una administración pública de personal deficiente, a pesar de que, existen disposiciones adecuadas para poder integrar un sistema de administración de personal; sin embargo, los logros hasta la fecha, en mi opinión, son pobres o no existen.

Las causas son muy variadas, las acciones han sido aisladas, independientes, sin plan, sin coherencia, la mayor parte de ellas causadas por la movilidad extraordinaria.

La selección, que es el tema que describí nos da una serie de puntos claves a corregir y que son importantes para mejorar nuestra administración de personal.

Entre ellos, se encuentra la falta de una descripción de puestos previa, además, los exámenes de admisión no están orientados al puesto que se va a cubrir, sino que son de tipo general.

No sólo es la selección lo que configura toda la problemática actual, es la integración, es la inducción al puesto. Con frecuencia, una persona de nuevo ingreso se convierte en autodidacta, porque no existe capacitación adecuada, ni orientación, ni supervisión y, por lo mismo, desconoce lo que es la dirección, el área en que va a trabajar, en que se va a desenvolver. A éste se le pone un trabajo y se le dice: aquí tienes un -- montón de papeles y aquí otro, con lápiz rojo marcas lo que está bien y con azul lo que está mal; y así llega a ser un magnífico palomeador, pero no sabe ni para qué ni de qué se trata, y esto sucede no nada más en los niveles bajos, sino en niveles altos.

Como podemos darnos cuenta, ésta es nuestra realidad y algunas soluciones que darían respuesta a nuestra ineficiente administración de personal.

### 3.5.2. REMUNERACIONES Y PRESTACIONES DE LA BUROCRACIA

Actualmente, un buen número de las necesidades humanas se satisfacen con el trabajo, principalmente con la remuneración que se percibe por éste, la cual se ha llegado a considerar como el satisfactor universal.

La remuneración nos permite satisfacer necesidades biológicas como - las de alimento y abrigo, satisfacer también necesidades psicológicas como las de status y prestigio, muy ligadas a la cantidad y tipo de bienes que se pueden adquirir. Por otra parte, la remuneración en sí misma es un indicador de status que se guarda dentro del grupo de trabajo y, en -- cierta manera, del grado de éxito o fracaso que se ha tenido en la trayectoria laboral.

Otra necesidad que satisface la remuneración que se percibe por el - trabajo dentro del sector público es la de seguridad. Seguridad de po-der satisfacer las necesidades presentes y futuras. Seguridad de poder dar educación a los hijos y de tener derecho a una pensión o jubilación en la vejez.

Pero lo importante de las necesidades que se satisfacen con el trabajo es su poder motivador, es la posibilidad de buscar mayores y mejores satisfactores y de incrementar el status dentro del grupo.

Por otro lado, la forma en que se visualiza la remuneración varía de persona a persona y se observa, con frecuencia, que el empleado juzga lo adecuado o no de su remuneración más por lo que obtienen sus compañeros que por lo que percibe en relación a lo que produce.

Los problemas anteriores, la falta de identificación funcional de -- los empleados, la carencia de indicadores y la ausencia de mecanismos actualizadores de las normas para todo el sector público han venido agrava-vando la situación general de incapacidad de los organismos públicos para remunerar adecuadamente a su personal.

Al no poder identificar funcionalmente a los empleados, los órganos encargados de la administración de personal se ven impedidos para dictar políticas de racionalización del empleo de los recursos humanos.

El sector público en México ha conducido una política salarial congruente con las fluctuaciones económicas, compensando el incremento de la inflación con adiciones porcentuales de las remuneraciones.

Sin embargo, los antecedentes hasta ahora utilizados son demasiado rígidos por la carencia de mecanismos que permitan distinguir y ofrecer, no digamos toda una variada gama de alternativas, sino siquiera la posibilidad de un corto número de ellas.

Puede decirse que las variaciones a las remuneraciones se observan a saltos sexenales en vez de observar un crecimiento suave. El orden tampoco ha podido cubrirse para los diversos estratos que componen la población laborante.

En consecuencia, esta situación incide fuertemente en el mercado total del trabajo, sobrevalorando algunos empleos y subvaluando a otros, sin tener en cuenta la afectación que las remuneraciones puede tener en los cambios en el producto adicional obtenido.

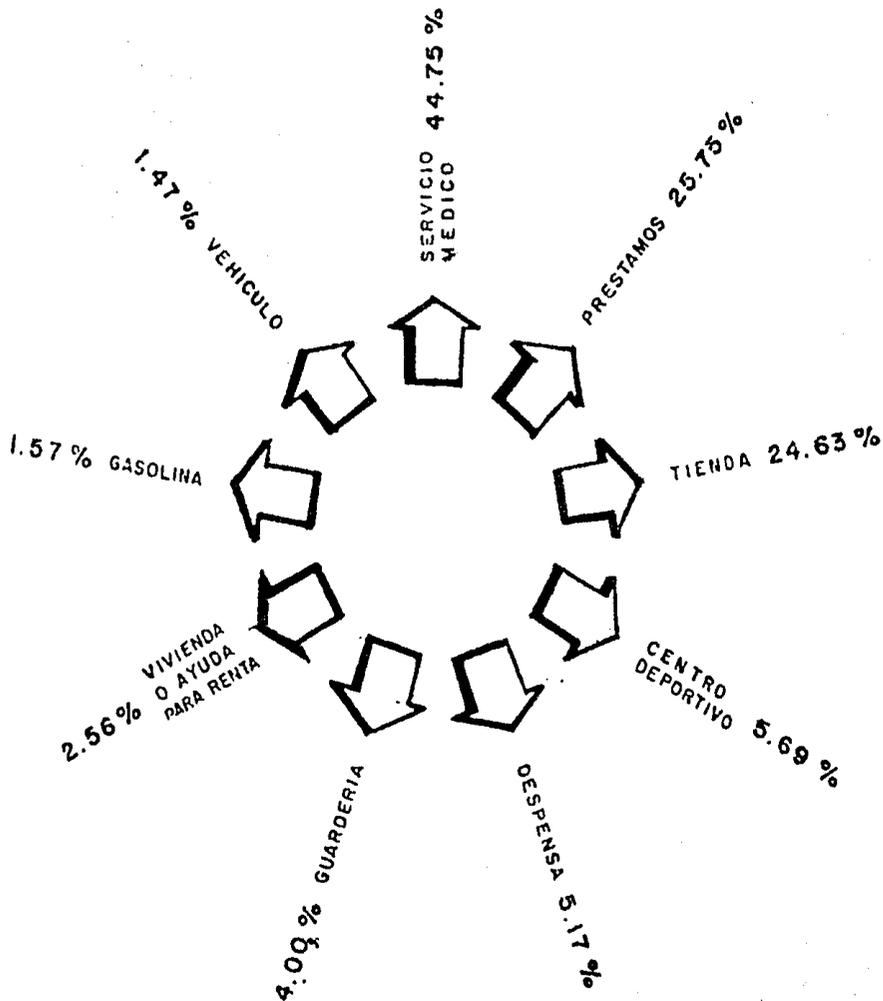
La política salarial del Estado, en su relación con los fenómenos económicos, deberá anticiparse, como todas las decisiones planeadas, al iniciarse cada ciclo económico anual. Su naturaleza debe ser previsoramente compensatoria. Y, además, deberá presentar en el futuro suficiente versatilidad para proponer una amplia variedad de posibilidades en función de los resultados que se pretenda alcanzar.

#### PRESTACIONES

El extenso sector burocrático de base del gobierno centralizado obtiene un conjunto de prestaciones monopolísticas que se expresan a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que tiene como función articular la atención a la burocracia política.

# PRESTACIONES QUE RECIBEN DIRECTAMENTE DE LA INSTITUCION DONDE TRABAJAN

770,246 = 100.00 %



El ISSSTE fue creado en 1959, como organismo descentralizado con la función de reglamentar las prestaciones que el gobierno concede a la burocracia, de las cuales destacan: seguros de enfermedad, de accidentes, de reeducación y readaptación de inválidos, de elevación de los niveles de vida, promociones para mejorar la preparación técnica y cultural, créditos para la adquisición de propiedad, arrendamiento de habitaciones, préstamos, jubilaciones, seguros e indemnizaciones.

En 1975 se encontraban 743,427 trabajadores asegurados del sector -- centralizado de los cuales cada trabajador aporta el 40% y el Estado el 60% para el fondo total de operaciones del ISSSTE. En relación a los servicios médicos, según declaraciones del Director General del ISSSTE, el costo anual por burócrata es de 2,029 pesos, sin contar a sus familiares derechohabientes, para lo cual cada trabajador aporta 456 pesos, en -- tanto que el Estado aporta 1,349 pesos por trabajador.

LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO.

El personal de base de la burocracia política en México se reglamenta a través de un conjunto de principios legales, que condensan los derechos de organización y huelga de los trabajadores del Estado. "Sus antecedentes se encuentran en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, estatuido por otro en 1941; finalmente, en 1959, la idea central del Estatuto se integró al Artículo 123 Constitucional como Apartado B. Reglamentando el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, fue aprobado el 27 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". (15).

Se establece como ley que se aplica en la relación entre los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, así como de los organismos descentralizados e instituciones que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Los trabajadores incluyen tanto a aquellos que tienen un nombramiento como a los que figuran en las listas de raya como trabajadores temporales. A su vez, se dividen en dos grupos: trabajadores de confianza y trabajadores de base. Son de confianza aquellos cuyo nombramiento requiere la aprobación expresa del Presidente de la República; incluye todo un conjunto de trabajadores que se encuentran en puestos de decisión. Los de base son aquellos que son inamovibles y se ubican esencialmente en puestos de ejecución. Es a éstos a quienes se aplica la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando excluidos los empleados de confianza.

De acuerdo con la ley, los salarios que reciba el trabajador se establezcan conforme a categorías, debiendo ser uniforme el salario en cada categoría, según lo determinado en los Presupuestos de Egresos. Habrán sobresueldos fijados por zonas, según los distintos costos que exigen compensaciones.

---

15. Sirvent, Carlos. La Burocracia. Edicol Editores, México, 1977.

En relación con la organización sindical, la ley es sumamente clara en los mecanismos que el aparato político de dominación establece para convertirla en apoyo organizado.

El titular de la dependencia debe respetar los escalafones, así como preferir, en igualdad de condiciones, a los trabajadores sindicalizados. En cada dependencia sólo habrá un sindicato, y será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Sólo podrán formar parte del sindicato los trabajadores de base, -- quedando excluidos los trabajadores de confianza. Asimismo los trabajadores que fueran expulsados del sindicato, perderán los derechos sindicales que la ley concede.

Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de -- Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), única central reconocida -- por el Estado, pero no podrán adherirse a organizaciones o centrales --- obreras o campesinas.

"En relación al derecho a huelga, los trabajadores podrán hacer uso de él en caso de violación sistemática y de manera general de los derechos del apartado B, del artículo 123, además debe ser declarada por las dos terceras partes de los trabajadores, y considerada legal por el tribunal". (16)

El tribunal será colegiado y lo integrarán un magistrado representante del Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores designado por la FSTSE y un magistrado nombrado por los dos anteriores el cual fungirá como presidente.

---

16. Relaciones Jurídico-Laborales en el Sector Público. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios No. 9, México, 1980 Págs. 265-276.

Además de éstas hay otras atribuciones que la ley marca a fin de - proteger a los trabajadores, como son el escalafón, las condiciones gene- rales de trabajo, entre otras, que son derivaciones de las que ya he se- ñalado, y que constituyen el espíritu protector del derecho del trabajo, y por lo que seguimos considerando al derecho burocrático dentro de los lineamientos del derecho del trabajo y de la teoría sobre el derecho al - trabajo en su modalidad que ha surgido en México.

### 3.5.4. LOS SINDICATOS ORGANIZADOS DE LA BUROCRACIA POLITICA

Del total de la burocracia política central, una parte significativa de sus trabajadores de base y eventuales se agrupa en los diferentes sindicatos de la FSTSE, reflejando una estructura de participación institucionalizada, donde la FSTSE, se presenta defendiendo los intereses de la burocracia política, y a la vez, como el mecanismo de participación controlada, en un sistema de relaciones de prestaciones y contraprestaciones, donde el gobierno concede a la burocracia la satisfacción de sus demandas y de sus intereses como cuerpo, a cambio de lo cual se constituye en un verdadero apoyo político.

"El mismo sistema de prestaciones y contraprestaciones se presenta al nivel más particular de las direcciones, tanto de los sindicatos como de la propia Federación, en un proceso de ascenso y movilidad política, que premia su capacidad de participación controlada y movilización política de la burocracia política!" (17)

Creada por iniciativa del gobierno en 5 de diciembre de 1938, la FSTSE. es, como dijera uno de sus secretarios generales, la organización sindical de la clase trabajadora que es el brazo ejecutor de las obras del gobierno.

La creación de la FSTSE responde a un proyecto político general -- del régimen iniciado en 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), pero claramente establecido en el período de Lázaro Cárdenas (1934-1940), a partir del cual, el régimen consolida una nueva política que se plantea como objetivo el encuadramiento funcional de las distintas agrupaciones populares. (18)

---

17. Sirvent, Carlos. La burocracia. Anúes Editores. México 1977. Pag. 65.

18. Ibid. Pág. 66.

Es así que en el mes de febrero de 1936, se funda la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que reorganiza al movimiento obrero en torno a los intereses de dominación del régimen, y el 28 de agosto de -- 1938 se organiza la Confederación Nacional Campesina (CNC). No obstante, quedaba pendiente aún la organización de amplios sectores de la pobla--- ción, fundamentalmente urbanos, sumamente heterogéneos y diferenciados entre sí por ocupación, que finalmente en el año de 1943 lograron ser agrupados en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), organización dentro de la cual quedó incluida la burocracia política representada por la FSTSE. fundada cinco años antes. "La inclusión de un sector numeroso de la burocracia política en el sistema de apoyos al régimen, llenaba los requisitos comunes a toda participación regulada del aparato de dominación: se organiza jerárquicamente con procedimientos rutinizados, originando el establecimiento de un conjunto de condiciones - de privilegio, que llevaron a la aceptación por parte de la burocracia - política de su situación de fracción favorecida dentro del sistema general de negociaciones del conjunto de los asalariados". (19)

De esta manera, la burocracia organizada queda participando en la estructura de poder, por el establecimiento de mecanismos que funcionan como un sistema de premios y castigos, de donaciones y contradonaciones, - que aseguran, además, la capacitación del líder, y su acceso a los puestos de dominación a través de promociones políticas y económicas.

"La creación de la FSTSE en 1938, es la culminación de un proceso - que tiene sus antecedentes más cercanos en 1875 cuando se constituyó la - primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, con el fin de organizar progresivamente a la creciente burocracia política.

---

19. La Burguesía Mexicana. Cuatro Ensayos. Editorial Nuestro Tiempo México, 1981. Págs. 72-73.

Posteriormente, en 1918, los maestros empiezan a crear diversas organizaciones con fines mutualistas o de carácter social, con el objetivo explícito de luchar por aumentos salariales. (20)

Para agosto de 1925, el gobierno expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, y diez años después, en 1935, se reorganiza el Sindicato de -- Trabajadores de Limpia y Transportes del Departamento Central.

Todo este primer período, que culmina en el gobierno de Lázaro Cárdenas, refleja la posibilidad que la Revolución de 1910 abrió a las diferentes fuerzas políticas para negociar sus apoyos y establecer nuevamente un régimen que ~~reestructurará~~ las alianzas en un nuevo proyecto político. Es sólo en esta perspectiva que podemos entender el interés por parte del gobierno de organizar funcionalmente a las diferentes fuerzas, -- dentro de las cuales la burocracia política central constituye el caso -- más claro.

En 1936 se funda la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), a la que asisten delegados de la FNTE, acordando su militancia en la central obrera. Este es un hecho importante para el movimiento obrero, -- pues logra aglutinar momentáneamente al conjunto de los trabajadores asalariados, tanto del sector público como del sector privado.

A partir de entonces, ante la necesidad del gobierno de establecer un orden político que le permita mantener una amplia posibilidad de negociación, su principal objetivo será el de dividir al movimiento obrero; de manera que el 23 de junio de 1937 el gobierno produjo un documento -- que proponía la sindicalización de los Trabajadores al Servicio del Gobierno Federal, y el derecho de huelga; la consecuencia fue que en 1938 tenía el poder suficiente sobre tales sindicatos como para crear por su propia iniciativa la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que inmediatamente se separa de la CTM, iniciando una historia y una dinámica propia diferente a la de los trabajadores de la Industria y el Comercio que permanecen en la CTM.

---

20. Sirvent, Carlos Op. Cit. Pág. 67.

Desde su fundación, la FSTSE nace marcada con sus actuales características; surge como una concesión del régimen y en consecuencia, sujeta a él, en un juego de negociaciones permanentes, que la incrusta en la estructura de poder a dos niveles: al nivel mismo de la acción de los --- agremiados, que son apoyos pero a la vez se benefician de un sistema de privilegios, y al nivel de la dirección sindical que controla la participación y asciende en la jerarquía política.

Es aquí donde se destaca la contradicción principal de la FSTSE, y de toda organización obrera que se incluye en el juego político de las negociaciones reguladas: por un lado, constituye un canal de expresión y defensa de los intereses inmediatos de clase, pero, por otro lado, obtiene un conjunto de prestaciones sólo en la medida en que se abstiene de movilizar y utilizar todo su potencial. La consecuencia inmediata ha sido la conformidad con el control, y el adormecimiento del obrero como sujeto del cambio.

De acuerdo con la FSTSE, negocia principalmente aumentos de sueldos y sobresueldos, nivelación de salarios mínimos, despegues escalafonarios, seguridad social e inamovilidad. A cambio, la burocracia política organizada se constituye en una verdadera fuerza política en manos del régimen, particularmente útil en las grandes movilizaciones y en las tareas políticas de la CNOP, estableciéndose como "columnas permanentes de la alianza popular de la Revolución".

Sin duda, la FSTSE es por lo anterior un organismo ligado al régimen por una relación de negociaciones permanentes y de apoyo a su acción política, que alcanza su explicación más completa por el estudio de la manera como la FSTSE se integra a los organismos en que participa. Uno de ellos es el Congreso del Trabajo, creado en febrero de 1966 por iniciativa del gobierno, con el fin de constituir una coalición de trabajadores.

## CONCLUSION:

En este capítulo, denominado el papel de la burocracia en México, -- consideramos como administración pública la actividad que realizan los - órganos del sector público para cumplir con los objetivos que se hayan - fijado. Analizando ésta, podemos ver que el primer objetivo de toda ad- ministración es la eficiencia, para ello la eficiencia administrativa -- puede definirse en términos de una doble relación entre recursos emplea- dos y producto obtenido, por una parte, y el grado en que este producto coincide con el objetivo, por la otra; sabemos que el procesamiento de - los recursos en la administración no siempre nos da el resultado que es- perábamos.

En un país como el nuestro, de escasos recursos y de grandes caren- cias, la tarea de la administración pública adquiere capital importancia. En materia de administración pública, el desperdicio de los recursos del puebló, no sólo por corrupción, sino aun por ineficiencia, debería consi- derarse como un comportamiento de gravedad equiparable a otros actos y - omisiones que dañan a la colectividad y que son sancionados, es aquí en- donde la administración de personal tiene la responsabilidad de obtener- el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en el sec- tor público, y que se conocen despectivamente con el nombre de burocra- cia.

La importancia de la Administración de Personal se ha expresado de- diferentes maneras por los autores a través de sus definiciones de admi- nistración.

Dentro de las conclusiones que podemos sacar de este capítulo están, que la burocracia es exigencia principal en el servicio público, puesto- que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primor- dialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El - mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resul- tará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condi- ciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesi- ta, inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompaña-

do de una nueva actitud y una acrecentada aptitud de parte de los funcionarios públicos. También señalamos que cuantos factores concurren en la operación y desarrollo del sector público, los recursos humanos son los más complejos e importantes, algunas razones de ello son: constituyen un elevado costo de operación; manejan diversidad de recursos, de los cuales su utilización óptima invariablemente depende de la idoneidad y de la eficiencia de los recursos humanos; otro punto que lo hace importante es la formalización de la relación de trabajo, esto es salario-rendimiento, los cuales para el buen desempeño se requiere que concurren.

Hemos visto que la administración de personal tiene responsabilidad de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos para lograr los fines del estado con la mayor eficiencia.

También que un empleado eficiente será aquel que no solamente sepa hacer su trabajo; esto es, que tenga aptitud, sino que quiera hacerlo bien, es decir, que la actitud del trabajador hacia su trabajo, hacia el organismo para el cual trabaja, lo haga desarrollar su máxima eficiencia, para esto se hacen necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen gente idónea y capacitada, y completar la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados en servicios, pero el problema central, como vimos, es lograr que el empleado quiera cumplir su tarea con la máxima eficiencia y coordinadamente y con los demás, para ello se tiende a "motivarlo" tratando de despertar en el trabajador habilidades para trabajar en equipo con la mayor productividad.

Dentro de la problemática que mencioné puedo concluir: el presupuesto federal no permitirá pagar los salarios necesarios para reclutar a los mejores hombres para el servicio público, ya que uno de los deberes del gobierno es dar empleo en sus oficinas a los ciudadanos que no encuentren otra ocupación; de aquí que el trabajador del Estado se ve a menudo compelido a tener otro empleo complementario, lo que reduce su eficiencia, pero no disminuye la erogación del gobierno; llega el caso de la jubilación en el que el jubilado recibe una pensión insuficiente porque sólo comprende el sueldo, por lo que en las oficinas se retienen en el servicio a ancianos que no se quieren jubilar; otro punto es el -

que considera muy costosa la aplicación de las técnicas de reclutamiento y selección, de adiestramiento, de motivación, de análisis y valuación de puestos, de calificación del desempeño, etc. que dada la magnitud de la población burocrática, esto representaría un gasto que el gobierno pudiera no soportar. De ninguna manera debe verse la aplicación de las técnicas como un gasto, sino como una inversión recuperable con el aumento de la eficiencia. Las técnicas de reclutamiento y selección permitirán tener empleados más honestos. El adiestramiento permitirá tener empleados más capaces; la motivación permitirá tener empleados con más espíritu de cooperación y de servicio; el análisis y la valuación de puestos permitirán poner la hombre adecuado en el puesto adecuado; la calificación del desempeño, además de ser un instrumento de control del rendimiento, será un estímulo para el trabajador.

Un factor importante y que también mencioné es la conducta del administrador que se ve grandemente influida por el deseo de poder: poder sobre las cosas, que se traduce en poder sobre los hombres. La importancia de un puesto se mide por el número de subordinados, aunque sea consecuencia de un estudio de racionalización del trabajo, será empresadifícil. Otro factor además de la resistencia al cambio, del apego a la rutina, existe una fuerte resistencia a aprovechar el desarrollo de las ciencias sociales en la administración del personal, además, como pudimos ver existen factores de carácter social derivados de costumbres establecidas, de estructuras constituidas, de formas de vida aceptadas.

De ninguna manera quisiera que el análisis objetivo, la revisión crítica de la burocracia en México, en este capítulo, fuera interpretado como una crítica mal intencionada, o aprovechada como instrumento de desprestigio para el sector público. Pero ningún intento serio por estudiar la administración pública mexicana, y por lo tanto, por mejorarla, puede hacerse si no se parte del conocimiento de la realidad, por muy incómodo que resulte. A ese conocimiento de la realidad debe seguir una explicación de la misma. Sólo ambas cosas permitirán mejorarla.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

Capítulo III.

1. Revista de Administración Pública. México, INAP 1975. Pag.67.
2. Jeane Meynaud. La Tecnoocracia. Mito o Realidad. Tecnos Madrid 1968. Pag.79.
3. Maurice Duverger. Sociología Política. Ariel. Barcelona, 1968 Pag.-61.
4. Revista de Administración Pública México, INAP, 1975 Pag.65-69.
5. IDEM.
6. Merton, Robert K. Teoría y Estructuras Sociales, fondo de cultura - México, 1964. Pags.202-212.
7. Crozier, Michel. El Fenómeno Burocrático. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 1979. Pag.96.
8. P,M, Blav. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Paidós, Editores - Buenos Aires Argentina, 1971. Pag.18-19.
9. Henry Jacoby. La Burocratización del Mundo. Siglo XXI Editores México, 1972. Pag.11-12.
10. Carlos Sirvent. La Burocracia. Anúes Editores México, 1977. Pag.32.
11. Max Weber. Economía y Sociedad. Editorial al Fondo de Cultura Económica, México, 1979. Pag.170.
12. Carlos Sirvent. Ob. Cit. Pags. 19-20.
13. Ma.Grenberg. "La Burocracia en la Sociedad en Transición, el Caso - de México". Revista de Política y Administración.Pag.90.
14. Peter Smith. "Continuidad y Cambio dentro de la élite Política Mexicana." Revista de Política y Administración. Marzo 1975, Pag.110 Colegio de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.
15. Sirvent. Carlos. La Burocracia. Edicol Editores, México, 1977. Pag. 59.

16. Relaciones Jurídico-Laborales en el Sector Público. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios No.9, México, 1980.Pags. 265-276.
17. Sirvent, Carlos. La Burocracia. Anuies Editores. México,1977. Pag.-65.
18. IBID. Pag. 65.
19. La Burguesía Mexicana. Cuatro Ensayos. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1981. Pags. 72-73.
20. Sirvent, Carlos Op. Cit. Pag.67.

C A P I T U L O

I V

L A P A R T I C I P A C I O N

D E L A R E F O R M A

A D M I N I S T R A T I V A

E N L O S R E C U R S O S

H U M A N O S

4. PARTICIPACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS RECURSOS HUMANOS.

4.1 PROGRESO CRONOLOGICO DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

La historia de la Administración Pública Mexicana, muestra como, desde 1881, se ha planteado en México la necesidad de llevar a cabo reformas administrativas, ya que en el primer reglamento de gobierno se establecía que "cada ministro debía proponer reformas y mejoras para su ministerio, coordinándose con los demás en la recomendación de reformas generales". -  
( 1 )

Lo que ha acontecido es que, durante el siglo XIX y aún a principios del XX, las reformas y reestructuraciones que se intentaron o se llevaron a cabo, resultaron generalmente esporádicas, sin modelos globales de largo plazo y, la mayoría de las veces, impuestas sólo a nivel de disposiciones legales formales. En muchos casos servían de excusa para que cada nuevo gobierno desestimara todo lo hecho por el anterior y cambiase a unos funcionarios por otros.

Los primeros cien años de la Administración Pública Mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. "Los objetivos preponderantes en la primera mitad del siglo fueron, en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. Esto planteaba, por una parte, decidir la forma de gobierno (federalista o centralista del legislativo predominante o de ejecutivo fuerte) que habría de dar cauce a la vida de la nueva Nación; y, por otra, institucionalizar las nuevas reglas de

---

1. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1972, Pag. 25.

de juego que permitirían sustituir las estructuras generales durante la -  
dependencia colonial". ( 2 )

En esa época, cuando efectivamente llegaron a concretarse algunas me-  
didas de mejoramiento administrativo, éstas casi siempre consistieron en  
la búsqueda de economías, ante situaciones difíciles del erario o en reor-  
ganizaciones del ejército. Fue la etapa de nacimiento y consolidación -  
del Estado Mexicano, por lo que también se planteaban reformas a los - -  
otros órganos gubernamentales: el Legislativo y el Judicial.

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la -  
creación de una nueva y más compleja Administración Pública. "Fue así que  
en 1917 se llevó a cabo la primera transformación sistemática y global -  
del Ejecutivo Federal, con la idea de hacer frente a las nuevas exigen- -  
cias sociales con novedosos instrumentos operativos. Así se creó la figu-  
ra jurídica de los departamentos administrativos, encargándoseles inicial-  
mente la provisión de diversos servicios comunes a toda la Administración,  
tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administra-  
tivo y contable de los órganos centrales". ( 3 )

En estas condiciones es fácil entender que en este proceso de defini-  
ción del modelo político-social que habría de adoptar el nuevo país, cuan-  
do a la necesidad de combatir la dispersión de esfuerzos y la consecuente  
desorganización de los mecanismos de la Administración Pública -básica--  
mente de corte colonial ganó terreno la tesis en favor de fortalecer el -  
poder Ejecutivo. "Así se explica en buena parte, el esfuerzo de los pri-  
meros gobiernos por centralizar y concentrar el nuevo poder del Esta

---

2. La Reforma Administrativa en México, INAP. 1975 Pag. 75

3. La Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. México -  
INAP, 1975, Pag. 56.

do", ( + ) aunque esto se hiciera bajo una tesis formalmente federalista.

Adicionalmente, en los últimos 55 años, el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos - que tiene asignados: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros. Este crecimiento, a su vez, ha exigido diversos intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa que busquen permanentemente el incremento de la eficacia. Entre estos intentos, cabría destacar los siguentes:

1.- El Departamento de Contraloría que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

2.- El Departamento del Presupuesto de la Federación que funcionó de 1928 a 1932, dependió directamente del presidente, y estuvo encargado de "estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los Servicios Públicos". Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.- Las llamadas "Comisiones de Eficiencia", que funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.

4.- La comisión Intersecretarial, creada en 1943, la que se encargó de "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos -

---

4. Córdoba, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Editorial Era. Núm. 15 México, 1972, Pag. 9.

los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

5.- Reforma Administrativa. La antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tenía, entre otras, las funciones de coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias y del sector Público en su conjunto, sugerir al jefe del ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales; para 1954 había realizado análisis sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal. En la etapa de 1950 a 1964 se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público que, por su parte, sufrió un crecimiento de tipo incremental. Las unidades de organización y métodos, que en ese lapso se llegaron a crear en algunas entidades públicas, por lo mismo, nunca rebasaron el ámbito de sus respectivas instituciones.

6.- La Ley Orgánica del poder Ejecutivo que entró en 1958, dió la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiriese el sector público, en su conjunto pasó, de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional) a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de planeación, gasto público, inversiones y consulta jurídica de la propia dependencia; esta se dedicó los dos primeros años a la formulación de un diagnóstico, publicado bajo el título de "Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana".

7.- De 1968 a 1970, la mencionada Comisión efectuó estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas que rigen la acción del gobierno federal y otros comunes a todas las instituciones públicas.

"En atención a los inconvenientes de realizar estas tareas a partir de una unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia y organismo contara con una unidad interna de asesoría técnica permanente, que convencionalmente habría de llamarse "Organización y Métodos"; y que debería encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables sobre las mejoras internas de cada dependencia. Estas unidades se dedicaron a asesorar a los titulares y en la mayoría de las ocasiones se caracterizaron por el estudio de medidas menores generalmente aisladas; además, su actividad no siempre se vinculó a los mecanismos de programación, por lo que algunas de ellas se orientaron a la búsqueda de la "eficiencia por la eficiencia misma".

Por el desarrollo que hemos estado viendo, la estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado han sido determinados, de una manera amplia y en ocasiones difusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas que se han establecido a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas; esto provoca en algunos casos, serias dificultades administrativas.

No siempre se contó con reglamentos interiores en todas las dependencias, y cuando había, querían abarcarlo todo o eran obsoletos, y en otras ocasiones pretendían ser un manual, un reglamento de condiciones generales de trabajo, etc.

Otros aspectos son la duplicidad de funciones y la falta de sistemas de comunicación y coordinación; en algunas dependencias se logró una adecuación empírica del aparato administrativo a los programas de trabajo, gracias a la experiencia y sentido práctico del servicio público pero no impedía la duplicidad.

En el informe citado de la Comisión de Administración Pública, se concluye:

A) Existen situaciones de duplicación (funciones concurrentes), que deberían revisarse en cada caso con la participación de las Secretarías o Departamentos de Estado que las tuvieran, para establecer la conveniencia o inconveniencia de dicha duplicación, y los sistemas de coordinación y responsabilidad apropiados.

B) Se presentan en número excesivo funciones por exclusión (materias que se atribuyen en forma genérica a una dependencia, bien porque así lo expresa la ley, o porque se le otorgan en los casos que no están expresamente atribuidos a otra). Esto provoca imprecisiones que originan actividades mal entendidas y una dilución de la responsabilidad.

C) Las funciones que entrañan actividades como la estadística, el censo, el catastro, el registro, la recopilación, etc. fundamentales en las actividades de planeación, se encuentran diseminadas entre las distintas dependencias sin sistemas de coordinación eficientes ni criterios comunes para obtener fácilmente la información. El problema aumenta en virtud de que diversos organismos desarrollan actividades de la misma naturaleza.

D) Las funciones en materia de construcción y conservación de obras están dispersas y no hay normas generales de operación. Hace falta tanto un sistema reglamentario de los concursos para contratar obras públicas, al igual que sistemas unitarios para la elaboración de proyectos de contratación.

E) En cuanto a las funciones relacionadas con la posesión, administración y vigilancia de los bienes propiedad de la nación, recaen en diferentes dependencias, aunque la participación preponderante corresponda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, que carecen de normas y sistemas comunes y de procedimientos idóneos de coordinación y control. (La falta de un catastro y de un inventario completo de los bienes inmuebles impide la administración y el control debidos, con las consiguientes pérdidas. Por otro lado, muchos bienes no tie-

nen el aprovechamiento adecuado o el destino económico o social requerido, que podría dárseles. Respecto de los bienes muebles, privan situaciones similares, particularmente en el almacenamiento y el control).

Por otra parte, la Comisión de Administración Pública también encontró que no todas las funciones señaladas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se cumplen, que algunas se realizan sólo en parte, y que las Secretarías realizan otras no señaladas en esta Ley, por lo que se ha creado concurrencias y duplicaciones más complejas aún que las incluidas en la propia ley.

Otras tentativas.- El establecimiento de niveles jerárquicos, que cada Secretaría y Departamento de Estado ha establecido, sin embargo, no obedece a un criterio común respecto al principio de autoridad.

Un fenómeno que ha causado el crecimiento desproporcionado del sector público en su conjunto, se reprodujo a raíz de que cada vez que fue necesario hacer frente a nuevos problemas se constituyeron nuevas unidades que, al igual que las existentes, presentaron como señalé anteriormente crecimiento desproporcionado.

La tendencia a delegar, descentralizar y desconcentrar sin visión de conjunto propició, con otros factores, un crecimiento acelerado de la burocracia no siempre justificado.

Los sistemas de apoyo administrativo se han venido desarrollando también de una manera descoordinada. Mientras algunas dependencias seguían aferradas a sus mecanismos tradicionales, otras fueron implantando los más modernos métodos y técnicas de administración.

De lo expuesto, se puede inferir que la evolución del sector público - hasta 1970 muestra un crecimiento institucional desordenado, con mayor énfasis en la resolución a corto plazo de los problemas presentados que en la previsión de la integración de esfuerzos a largo plazo.

De ahí la existencia de situaciones competitivas entre instituciones, que derivan en desigualdades técnicas y de recursos para cumplir sus objetivos, disparidades que no es raro encontrar también dentro de una misma institución.

La existencia de funciones duplicatorias descoordinadas e incluso, en ocasiones contradictorias, originó se desatendieran algunas de ellas por ciertos lapsos, o se cumplieran deficientemente, con la dilución consecuente de las responsabilidades.

No se actuó en todos los sectores de actividad económica y social con la misma intensidad en los esfuerzos, de manera que se produjo un desarrollo sectorial desequilibrado. Tampoco fue posible, a falta de una perspectiva del conjunto, armonizar el desarrollo de las distintas regiones del país.

Los sistemas de apoyo administrativo aparecen en etapas de desarrollo e integración también desiguales.

En la misma forma, se presentan diferencias en remuneración, prestaciones y condiciones de trabajo dentro del sector público y entre éste y el resto del mercado laboral.

El estilo de dirección tradicional siguió condicionando la labor pública, con una rígida centralización de las decisiones, sobrecargando el trabajo, rutinario e innecesario, de los niveles superiores y con la consiguiente falta de participación y responsabilidad del servidor público.

Se puede decir, que hasta antes del actual programa, los anteriores esfuerzos de reforma se habían visto obstaculizados por diversos motivos; por un exceso o falta de normas legales, por un rigorismo eficientista que no daba lugar a la participación de representantes de los órganos gubernamentales afectados; o bien por carencias de recursos, incluyendo la de especialistas en Administración Pública. Sin embargo, "el factor limitante de más significación lo constituyó la falta, casi siempre, de un apoyo decidido del más alto nivel político, así como de su inclusión como programa

institucional de los gobiernos revolucionarios surgidos a partir de 1910".  
( 5 )

Estas experiencias muestran lo precario e intricado de nuestra Administración Pública y permiten que podamos darnos cuenta hasta donde se ha tratado de reformar y ver si las reformas han resuelto el problema o simplemente han sido meros paleativos; es aquí donde empieza la participación de la reforma administrativa como un apoyo para dar respuesta a esta problemática.

Con el inicio del período de gobierno, de Luis Echeverría, en diciembre de 1970, se replantearon los problemas del país en los diversos órdenes, lo que exigió, concomitantemente, el fortalecimiento y la adecuación de la Administración Pública.

Dentro de este sexenio, se plantea con las bases para reorientar el desarrollo económico con miras a compartir sus beneficios en forma más amplia; se adoptaron medidas para ensanchar los cauces de participación política y fortalecer la participación de los diversos sectores sociales en las decisiones que les atañen; se propició la descentralización de la economía; se puso en marcha un proceso de desconcentración de la Administración Pública Federal tendiente a distribuir órganos de decisión en los estados de la República o en regiones, de acuerdo a las características técnicas de la dependencia; y se establecieron comités del desarrollo integral de las entidades federativas en las que participaron las autoridades estatales y federales, así como representantes de las diversas actividades sociales en los que, entre otras funciones, se proponen las prioridades de la inversión federal en cada entidad.

La Reforma Administrativa se ha integrado a las transformaciones básicas tendientes a impulsar el desarrollo económico político y social del --

país. Es evidente, por otra parte, que en una Administración tan compleja como la nuestra, la cual ha tenido que adaptarse a las necesidades del cambio, sin que en muchas ocasiones haya sido posible estudiar con detenimiento el funcionamiento de los distintos organismos, prevalecen fallas importantes: trámites burocráticos lentos para disponer de los fondos; controles duplicados y excesivos; adquisiciones innecesarias; bienes en existencia en los almacenes para consumo de varios años; desfase entre el proyecto y la obra; coordinación imperfecta entre las dependencias que actúan para desarrollar un programa y fundamentalmente, la supervivencia del feudalismo burocrático que hace difícil la comunicación y dificulta la realización de los programas coordinados, son situaciones todavía vigentes en nuestro sistema administrativo, y esta situación constituye el gran desafío al que se enfrenta el Estado Mexicano y su administración. Para modificarla, es necesario realizar un esfuerzo de gran magnitud del cual participa el administrador público como orientador y promotor del cambio.

Ya como Presidente, el Lic. Echeverría, convocó a una reunión de trabajo para determinar las medidas que su gobierno habría de establecer en el terreno de la Reforma Administrativa. Escuchó las opiniones de quienes tenían a su cargo responsabilidades directamente vinculadas con las tareas de reforma, así como de quienes habían formado parte de la comisión de Administración Pública, y decidió establecer, de una manera institucional y obligatoria, las Unidades de Organización y Métodos en todas las dependencias del sector público.

Atendiendo a una recomendación del entonces Subsecretario de la Presidencia Lic. Porfirio Muñoz Ledo, (6) se decidió que dichas Unidades sólo podrían tener un efecto adecuado si se las enmarcaba dentro de un mecanismo de participación en el que estuvieran representados tanto los titulares como las principales unidades operativas de cada dependencia. Fue así como se establecieron las Comisiones Internas de Administración - - - - - (CIDAS). El 28 de enero de 1971, por acuerdo presidencial, se fijaron las

---

6. Muñoz Ledo Porfirio. Programa Actual de Reforma. Revista de Administración Pública No. 22. Febrero, 1971.

bases de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal para el presente sexenio. La Comisión Administrativa Pública fue substituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, para encargarse de la coordinación global y los trabajos de reforma administrativa. Pocos días después, el 11 de marzo, un nuevo acuerdo presidencial ordenó establecer en cada dependencia una Unidad de Programación (UP) que vinculara las tareas de reforma administrativa con los objetivos y metas, tanto de cada dependencia como del sector público en su conjunto.

El Presidente Echeverría dio así uno de los pasos más importantes, - desde el punto de vista jurídico, para el establecimiento de mecanismos de renovación permanente de las funciones públicas. Ello constituía sin duda la mejor traducción de su política de autocrítica constructiva, la cual - quedaba institucionalizada con dicha medida. Al describir por primera - vez, a nombre de la Secretaría de la Presidencia, el enfoque que habría de tener el programa de reforma administrativa del nuevo gobierno, el Subsecretario Muñoz Ledo, señaló que la etapa en que se hallaba el país hacía imprescindible una transformación cualitativa en todos los órganos de la vida social"... y "que era evidente que el Estado, agente primordial de racionalización... no podía permitir que sus estructuras se adaptasen positivamente a la realidad, siendo su función la de remover los obstáculos - opuestos a la modernización". Advertía el mismo funcionario que la reforma administrativa tenía "un origen deliberado" y buscaba "alterar los procesos naturales de cambio" siendo "una expresión de las grandes decisiones políticas". Que por ello "la racionalización sistemática del aparato administrativo, era inseparable de la nueva estrategia del desarrollo que a la época anterior debía suceder y a la que habría de llamarse " del estado - organizador" o, en palabras del Ejecutivo, "de coordinación de los esfuerzos nacionales".

## 4.2

## PROCESO ACTUAL DE REFORMA.

El gobierno mexicano, particularmente en el último lustro, ha incorporado en su orden del día la necesidad y la conveniencia de emprender una reforma administrativa sistemática y a fondo, como medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público, en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines legalmente atribuidos al Estado, tanto de aquellos que son consustanciales a su propia existencia, como los que la coyuntura política le vaya demandando.

Al empezar este esfuerzo, considero que hemos sido afortunados, ya que tenemos oportunidad de contar con las experiencias de muchos otros países, particularmente latinoamericanos que habiéndonos antecedido en la búsqueda de objetivos, programas, medios, estrategias y tácticas de reforma administrativa, habían recorrido ya un largo trecho en este campo, mismo que nosotros pudimos aprovechar al programar nuestras acciones de reforma.

Fue así que aprendimos, con Brasil y Venezuela, que por sólida que sea una unidad central encargada de la promoción y planeación de la reforma, se requiere, asimismo, reproducir este esfuerzo en los distintos niveles sectoriales e institucionales en que se desagrega el sector público, buscando comprometer en el proceso a todos los grupos e intereses afectados por el mismo.

Con Perú, Uruguay, Costa Rica y Colombia, supimos de la conveniencia de estudiar sistemáticamente las áreas sectoriales y los procesos administrativos básicos cuyo análisis debería programarse con carácter prioritario. También con ellos y con otros países que sería difícil enumerar sin incurrir en omisiones, estudiamos la conveniencia de situar a los distintos organismos, que se han venido creando dentro de un sector de la actividad nacional. Bajo la supervisión de unidades coordinadoras de nivel ministerial. (7)

---

7. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, 1960. Porrúa Pág. 91-104

Y a últimas fechas hemos tenido que reconocer, junto con la mayoría de los países Latinoamericanos, la necesidad de aceptar que las prioridades que resultan de los marcos teóricos que empleamos, en la práctica, - son resultado, en muy buena medida, de las coyunturas de índole política, económica y técnica que se van presentando.

Por ello se ha llegado a considerar a la reforma administrativa, en sus términos más amplios, como un proceso permanente y dinámico que se -- inscribe en el marco político, económico y social de un país y que no se limita a los clásicos aspectos de la Organización y Métodos tradicional, ni a los esfuerzos meramente eficientistas que los caracterizaron en --- otros tiempos.

Reconociendo esta experiencia, las autoridades públicas de México - han decidido ir sumando las acciones reformadoras que se van llevando a cabo, de una manera orgánica, y dentro de un marco previo que permita ir integrando estas acciones específicas en torno de un modelo de largo plazo, que contempla la definición del tipo y características de la Administración Pública que queremos conseguir en los próximos años.

No quiere esto decir que desdeñemos la utilidad que puede tener, en ocasiones, la revisión y puesta al día de los sistemas y procedimientos administrativos con que cuenta actualmente el Estado, con la idea de volverlos más eficientes o económicos; pero contemplamos también a la reforma administrativa como un esfuerzo fundamental por preparar a la Administración Pública para enfrentar, con visos de éxito, los problemas que -- desde ahora se pueden vislumbrar en su horizonte próximo y en el mediano.

Se considera así, a la reforma administrativa, como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar. (8)

Esto lleva necesariamente a aceptar la existencia de diferencias de ritmo, intensidad y amplitud en los programas y acciones que se intentan llevar a cabo en este campo. Se podría concebir a la reforma casi como proceso cíclico, que generalmente se inicia con un gran impulso, -- una etapa de gran dinamismo, seguida por un ritmo más acrecentado y sostenido, a medida en que va resolviendo los problemas más ingentes, institucionalizándose y enfrentándose a nuevos obstáculos que siempre se presentan en un proceso de este tipo.

Por lo mismo, la etapa de los grandes impulsos y las grandes reorganizaciones de fondo no podría ser permanente, bien porque se llegan a atenuar los estrangulamientos más evidentes o, por otra parte, porque --- adoptar una actitud de cambio por el cambio mismo puede llegar a poner en peligro el equilibrio básico que requiere ordinariamente toda sociedad. De ahí la conveniencia de contar, desde el inicio, no sólo con un programa de reforma, sino con la infraestructura institucional y los lineamientos de estrategia que permitan garantizar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, así como ir acomodando la velocidad y el alcance de las reformas específicas que se requieran, aprovechando las variadas condiciones del medio político, económico, social y administrativo.

De esta manera, el establecimiento de una infraestructura orgánica que permita propiciar y articular la participación y el consenso de todos los que resulten involucrados en el proceso, se puede ir llevando a cabo con mayor flexibilidad de la que permitiría un encuadramiento demasiado rígido. Esto permite, asimismo, ir preparando apoyos técnicos de calidad suficiente, que puedan ir incorporándose al proceso de reforma, -- atendiendo a las modalidades que el avance mismo del programa requiera y dando a los nuevos cuadros mayor oportunidad de participación en la programación y solución de los aspectos del programa en que habrán de intervenir.

Esta concepción facilita el establecimiento de una corresponsabilidad a todos los niveles, señalando claramente lo que a cada quien compete, tanto a nivel macro como microadministrativo (entendido como el ámbito interior de cada una de las dependencias gubernamentales).

Ello obliga también a contar con una estrategia de implantación que sea flexible y que no pretenda esperar a integrar todos los mecanismos que requiere una reforma de fondo, para iniciar la puesta en acción de algunas medidas preliminares.

Otra ventaja es que se cuente con una base jurídica inicial, que permita que el programa pueda ser considerado como una función permanente del Estado y facilite que las autoridades gubernamentales, que necesariamente se suceden en el tiempo, puedan responsabilizarse, sin compromisos riesgosos, a intentar acciones modulares y de resultados a corto plazo, desde luego del programa y el modelo básico, otorgando el apoyo político que este tipo de acciones reclama y que a veces no puede obtenerse fácilmente.

En México, este apoyo se ha manifestado y mantenido ya a lo largo de dos regímenes gubernamentales: se inició como programa de gobierno en 1965 y ha proseguido, con una sólida continuidad de criterios y un decidido e incrementado apoyo, bajo la dirección del gobierno del Presidente López Portillo.

Resumiendo estas ideas iniciales, podríamos decir que, si bien para efectos de su análisis, programación y operación específica, una reforma administrativa puede ser concebida como una variable independiente, lo que conduciría a contemplarla como un fin útil en sí misma, creo que en nuestro tiempo sólo puede tener posibilidades de realización y permanencia cuando se la vincula, como medio indispensable, para el logro de otras reformas que demanda con urgencia el medio ambiente social y político en que aquella habrá de inscribirse.

Esto no significa negar que, en ocasiones, pudiera resultar conveniente comenzar por perfeccionar algunos aspectos puramente adjetivos de la estructura administrativa actual, sobre todo cuando se requieren efectos de demostración y se necesita ganar adeptos y apoyo político inicial. Pero conviene que esto sólo se haga cuando ya se cuente con un marco integral de referencia.

Una reforma administrativa siempre implica, a querer o no, costos políticos, y enfrenta, por lo mismo, a quienes deciden llevarla a cabo, con diversos obstáculos y resistencias, no sólo del propio sistema administrativo sujeto a modificación sino, sobre todo, con las fuentes de poder que están interesadas en mantener dichas estructuras.

Por esta razón, considero que generalmente no basta para involucrar al poder político en un programa de este tipo, la sola conveniencia de racionalizar y simplificar las acciones gubernamentales. La experiencia parece conducir a la idea de que un gobernante sólo toma la decisión de llevar a cabo una reforma administrativa a fondo, cuando al no atender las demandas por una mayor eficacia en la acción del Estado, enfrentaría un mayor costo político que aquél que implicaría comprometer parcialmente la estabilidad lograda con la estructura administrativa presente hasta ese momento. Este sería el caso, por ejemplo, de la conveniencia de preparar al Estado contemporáneo para las tareas que le permitan jugar un papel determinante en la promoción y dirección del desarrollo.

Las consideraciones anteriores nos obligan, en consecuencia, a plantearnos a la reforma administrativa, no tan sólo como un problema de capacidad técnica que es sin duda uno de sus aspectos importantes, sino básicamente como un problema de oportunidad política y de decisiones al más alto nivel de la Administración Pública.

En México, el actual Programa de Reforma Administrativa auspiciado por el Ejecutivo Federal, se nutre así de varios factores que se presentan actualmente en el desarrollo político, económico y social del país. Mencionaré algunos ejemplos de los aspectos importantes de esta circunstancia.

Por una parte, en lo interno, se presenta la existencia de un gobierno que ha decidido revisar seriamente la política de desarrollo seguida por el país en los últimos años, misma que propició el crecimiento económico sosteniendo durante casi veinte años, pero que mantuvo algunas injusticias de tipo social. Se plantea por ello la interrogante de como convendría que estuviésemos organizados para afrontar los problemas de -

las próximas décadas, no sólo desde un punto de vista de eficiencia operativa sino buscando, al mismo tiempo, consolidar y ampliar su legitimidad política y social. (9)

Intenta, asimismo, dar respuesta o adaptarse, por otra parte, a las nuevas condiciones de un medio social y político que presiona, en condiciones crecientes de organización, participación, toma de conciencia y capacidad de articular demandas. Y además, intenta adaptarse también a los actuales procesos internacionales que, al empezar a obstaculizar la anterior expansión de la economía mexicana, generan problemas que requieren nuevas respuestas, para mantener el ritmo de desarrollo y estabilidad alcanzado.

En otros términos, y como ocurre en casi todos los países aquí representados, los logros del Estado (fundamentalmente en materia de salud y de bienestar social) traen consigo el surgimiento de nuevas demandas, para las cuales la estructura anterior no siempre ha estado, o está, bien preparada. Las respuestas que el aparato estatal intenta dar resultan, por lo general, lentas, insuficientes, o poco eficaces ante las nuevas exigencias de la economía y la sociedad.

El aumento del ingreso per cápita y la acumulación del ahorro interno han traído como consecuencia la amplitud del mercado interno y el crecimiento de las expectativas de consumo. Asimismo, la difícil geografía del país, aunada al incremento demográfico acelerado, dificultan un crecimiento armónico entre las distintas regiones y los diversos sectores económicos del país, de tal manera que la productividad del sector primario se va rezagando notablemente frente a la de los sectores industrial y de servicios. (10)

Lo anterior origina, como todos sabemos, una mayor migración de las

---

9. La Reforma Administrativa. Experiencias Latinoamericanas. México Inap. 1975 - Págs. 51-52.

10. Idem.

áreas rurales a las ciudades y, por ende, una demanda cada vez mayor de servicios urbanos, que no siempre pueden ser atendidos con la oportunidad y amplitud requerida.

En México, nuestro sector público se ha tenido que enfrentar a desequilibrios y problemas, que con algunos datos resultarían reveladores.- Por ejemplo:

El cambio en la estructura por edades de la población reporta que en la actualidad más de un 52% de los habitantes son menores de quince años de edad.

La relación urbano-rural de la población que, en 1921 registraba sólo un 31% de población urbana, en 1975 llegaba al 54%. - El crecimiento económico alcanzado no ha disminuido sensiblemente - la marcada disparidad entre diversas regiones y sectores del país, - lo que hace que grandes núcleos de población vivan aún marginados - del progreso conseguido en los últimos años.

El deterioro sostenido de las relaciones internacionales - de intercambio, ha agravado la brecha que separa al país de los altamente desarrollados, aumentando peligrosamente su dependencia externa.

"El proceso de sustitución de importaciones, que empieza a llegar a su límite en algunos campos, se basó en una indiscriminada importación de tecnología, con apoyo en un proteccionismo industrial no selectivo, mismo que ha producido, entre otros efectos negativos, una creciente desocupación de la fuerza de trabajo, el desperdicio de la dotación relativa de los recursos del país y elevados costos de los bienes producidos". (11)

Finalmente, y también como resultado de la estrategia de desarrollo seguida hasta 1970, la emergencia de una clase media en constante aumento, con más capacidad económica y por ende con mayores expectativas de consumo, que se traducen, asimismo, en una mayor capacidad de presión polí

tica y de movilidad social, equivalente a las de países más desarrollados, lo cual distorsiona el perfil de prioridades que requiere la programación equilibrada de nuestro desarrollo con justicia social.

Estos son algunos de los aspectos que han dado lugar a la decisión de aumentar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, buscando dar una respuesta más orgánica y pronta a estas nuevas demandas -- que, sumadas a las que aún subsisten del pasado, plantean el cuadro político que habrán de encarar los gobernantes de hoy y los del futuro próximo y mediano.

Con base en las experiencias anteriormente citadas, Luis Echeverría al tomar posesión de su cargo como Presidente de México, en diciembre de 1970, mostró de inmediato un interés directo en promover las reformas estudiadas y propuestas por la CAP. Sin embargo, subrayó que más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actitudes. Por esta razón se propició una amplia base de participación, consenso y trabajo en equipo, tanto entre los propios funcionarios públicos como entre éstos y los sectores organizados de la población. "En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases operativas del actual programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal". En estos acuerdos se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDA), auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y con la asesoría de Unidades de Programación (UP), para vincular así las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del sector público en su conjunto. Estas CIDA estarían encargadas de planear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las -- funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.- La

primera, que inició sus funciones el 10. de febrero de 1971, sustituyó a la CAP, que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección procedió a elaborar un marco global de referencia y un programa operativo de reformas, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha y, al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables de las CIDA y UCM del resto de las dependencias, para proporcionar una adecuada infraestructura de participación y comunicación. Esta Secretaría no esperó a tener un diagnóstico total de la administración o una legislación exhaustiva del proceso de reforma para iniciar sus acciones. Inicialmente, le bastó para ello la facultad establecida en la Ley de Secretarías ya mencionada, de estudiar las modificaciones que deben hacerse y el acuerdo presidencial ya mencionado.

Esto ha permitido que, conforme se han ido fortaleciendo las etapas iniciales de la reforma y se ha dado lugar a la aparición de nuevas posibilidades, se hayan podido ir programando cada vez con mayor detalle, las reformas específicas a realizar, emitiendo para ello, disposiciones jurídicas que se refieren a los aspectos particulares que ya hayan sido motivo de previas negociaciones y aceptación por parte de los organismos responsables y que además resultan, por ello, de más fácil revisión posterior.

Los demás acuerdos presidenciales que se han expedido hasta ahora, - ocho hasta la fecha especifican, por una parte, la división de responsabilidades por lo que toca a los campos micro y macroadministrativos: se refieren a la capacitación de empleados de base y de confianza: a la participación de los mecanismos de programación en el señalamiento de prioridades de reforma; a la instauración de sistemas de orientación e información al público; al planteamiento integral de sistemas de administración para los recursos humanos del Estado, y por último, a la delegación de funciones, con su correspondiente causa de descentralización operativa y de aceleración y simplificación de trámites.

Podemos señalar que, dentro del actual proceso de reforma administrativa en que está empeñado México, se cuenta ya con un modelo integral, - un diagnóstico básico, un plan global, varios programas específicos y -- una estrategia de implantación. Se utiliza una metodología de análisis

que revisa, tanto las condiciones de cada institución en particular, como el resultado de su acción conjunta dentro de los sectores y sistemas de apoyo gubernamentales que se han convenido en el modelo básico.

Se ha establecido ya su infraestructura jurídica y orgánica, debidamente integrada con recursos técnicos, materiales y financieros y, sobre todo, ha asegurado el apoyo político suficiente para que pueda ir respondiendo, dentro de un marco legal flexible, a las prioridades que vaya -- dictando la marcha misma de la reforma.

El marco de referencia para el actual programa de reforma partió de la idea de que el Poder Ejecutivo cuenta ya, para el cumplimiento de las vastas tareas encomendadas al Estado con un aparato burocrático constituido por un complejo conjunto de órganos más de 850, si bien estos están estructurados, jurídica y administrativamente, de diversas maneras y bajo distintas denominaciones. Más que una tarea incremental parecía requerirse de un esfuerzo de coordinación y aumento de productividad.

Ahora bien, de estos órganos, algunos desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tienen a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Se distinguieron para efectos de análisis, por una parte, las actividades fin del gobierno, bien sea de carácter social, económico, político o cultural, agrupándolas convencionalmente en lo que los economistas llaman sectores de actividad, y por la otra, las actividades de apoyo, o sean las que están destinadas principalmente a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (de apoyo: programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad. etc.) ( 12 )

Se considera que solamente son administrables las instituciones, -- mientras que los sistemas macroadministrativos o globales tanto los de carácter operativo como los de actividades de apoyo comunes a dos o más dependencias solamente son gobernables, en la medida en que se pueden orientar, coordinar y evaluar sus actividades.

De aquí que el esquema de análisis se haya orientado a la revisión de los cambios que se requieren tanto a nivel de a) instituciones b) sistemas comunes de apoyo administrativo y c) sectores, así como d) del -- conjunto total de la Administración Pública, conforme a las estrategias y prioridades que señalaría en cada caso el Titular del Ejecutivo Federal.

El estudio de cada una de las instituciones desde un punto de vista interno, considerándolas como un universo total en sí mismas, se dio en llamar microadministrativo, y en cambio el análisis de la acción de dos o más dependencias, tanto sectorial como sistemáticamente consideradas se ha denominado macroadministración.

Como no se les concibe en términos de acción aislada o unilateral, a las dependencias que tienen a su cargo la coordinación de a) un sector de actividad o de b) un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma se ha previsto que dichas entidades analicen y tomen en cuenta la complejidad de sus interrelaciones con el resto de las entidades gubernamentales, a fin de contribuir efectivamente a la eficacia de la administración pública en su conjunto.

De acuerdo con estos lineamientos, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y el funcionamiento tanto en el enfoque macro como en el microadministrativo del aparato burocrático estatal.

4.3. PLANTEAMIENTOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La Reforma Administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa (13) del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendado. Por ello, sus propósitos son, entre otros:

a) Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el estado para cumplir debidamente sus atribuciones.

b) Responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas.

c) Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites.

d) Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable, y

e) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El proceso de reforma administrativa no es un fenómeno de naturaleza mecánica; se basa fundamentalmente en valores humanos y exige ciertos com-

---

13. Cohen Allan R. The Human Dimensions Of Administrative. Reform. D & CH II. 1971 Pp. 74-75.

portamientos (decisiones, apoyo, asignación de recursos, actividades participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública, entre otros).

Debe, por lo mismo, señalar con claridad los beneficios directos que pueden esperar los seres humanos que participen en el esfuerzo, así como las responsabilidades que cada quien y a cada nivel, habrá de corresponder.

Así, más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos del Programa de Reforma Administrativa se orientan atender demandas específicas planteadas, tanto por los gobernados, como por los propios servidores públicos. (14) Se persigue así desarrollar una Administración Pública que permita:

a) Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeñe -- sus atribuciones constitucionales, principalmente las relacionadas con la actual estrategia del desarrollo económico y social.

b) A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les 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.

c) A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

---

14. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. - México, 1980 Porrúa, Pp. 50-51.

d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

En 1970 al inicio del gobierno del Presidente Echeverría se recogieron los diagnósticos y las investigaciones elaboradas por la Comisión de Administración Pública que había elaborado para la nueva administración. De tal forma que, en 1971, desaparece la Comisión de Administración Pública y se crea la Dirección de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia. En apoyo a las tareas de esta Dirección, se pudo elaborar las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976". "En él se pretendía garantizar que al llevarse a cabo la revisión microadministrativa de cada institución no se desconociera la necesidad de analizar y reformar los sistemas y sectores macroadministrativos, siempre que sea posible con criterios uniformes y coherentes, aprovechando las experiencias que se hayan dado en la realidad nacional". (15)

En dicho plan se establecían once programas que habrían de orientar, a guías de marco de referencia, las actividades de reforma del sexenio.

A continuación se enuncian los once programas, con su correspondiente objetivo central:

a) Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa. - Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

b) Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.

c) Racionalización del gasto público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.

d) Estructuración del sistema de información y estadística. Tiene de a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.

e) Desarrollo del sistema de organización y métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ella se viene otorgando.

f) Revisión de las bases legales de la actividad pública federal. Intenta copilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente que responda a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.

g) Restructuración del sistema de Administración de Recursos Humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.

h) Revisión de la Administración de Recursos Materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.

i) Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, - instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.

j) Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles - financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

k) Macroreforma sectorial y regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas - de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

En dicho documento, la presentación de las acciones de reforma enmarcadas dentro de once grandes áreas o campos de estudio significaba un orden rígido de prioridades al que suelen ser tan afectos los que sólo reflexionan sobre estos problemas desde una perspectiva meramente teórica. Por el contrario, se señalaba con toda claridad y realismo que, en la práctica, las acciones de reforma habrían de intentarse a través de proyectos especí

ficos que tendrían necesariamente que atacar parcial y secuencialmente los problemas a resolver.

Se insistía también, que dichos proyectos específicos habrían de obedecer, en todos los casos, a decisiones políticas también específicas; las que lógicamente estarían basadas en la viabilidad, oportunidad, prioridad y circunstancia de cada caso concreto. En ese sentido se establecía claramente que la viabilidad de dichas acciones podría estar determinada en algunos casos por la magnitud de los obstáculos a remover, por los intereses que resultarían afectados, por la oportunidad para modificar normas jurídicas de diferente jerarquía, así como por la inexistencia de recursos humanos o financieros en la cantidad y la calidad que se reuniera para cada tipo de proyecto.

Se advertía, sin embargo, que dichas acciones, si bien separadas en el tiempo y en el espacio, debían de estar encuadradas dentro de lo previsto por el marco o Plan Global de Reforma, buscando que resultasen complementarias y convergentes, así como que se reforzaran entre sí. Lo único que se reconocía era la imposibilidad de exigir un orden dogmático de prioridades sólo válido en conceptualizaciones meramente teóricas o académicas. El tiempo mismo del proceso "Diagnóstico-Programación-Ejecución" no podrían ser el mismo en todos los casos. Algunos áreas habían sido suficientemente analizadas y conocidas en el pasado por lo que podría empezarse a revisar de inmediato, en tanto que otras requerirían todavía iniciar el estudio y diagnóstico con miras a proponer acciones específicas de reforma. No podría haberse establecido, dogmáticamente, una regla de tiempo similar en todos los casos.

El Plan Global incorporaba como importante requerimiento metodológico, la evaluación continua del avance de la reforma, realizada mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y el programa original. Se insistía en que dicho marco original de referencia no debía utilizarse en forma tan rígida que no pudiera incorporar o adaptarse a los cambios que fuera reclamando la realidad, producto muchas veces de los problemas ya resueltos o modificados. Esto ratificaba la concepción misma de la reforma como un pro-

cero técnico-político permanente de revisión y racionalización que debía retroalimentarse constantemente con información de los resultados alcanzados, así como de los tropiezos existentes para poder ser reafirmado o reorientado en su caso. Siendo una tarea sistemática y continua sus resultados parciales sólo podrían ser considerados, en todos los casos, como meros puntos de partida para nuevas acciones.

Por todo lo anterior, sentimos que no es desacertado afirmar que se cuenta y se cuenta actualmente con un programa de reforma administrativa realizado con la seriedad y la madurez que reclama una acción de tal envergadura. Que muchos de los objetivos no se han alcanzado aún y que otros son susceptibles de enriquecerse y mejorarse, no nos cabe la menor duda. Pero a mi juicio sería un error creer que, para el próximo sexenio, lo adecuado sería querer partir de cero ignorando que mucho de lo que se ha avanzado es prerrequisito indispensable para poder llevar a cabo logros más espectaculares en los próximos años.

Pasemos ahora a diciembre de 1976, el gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas "contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que podíamos producir y nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia.( 16)

De ahí, y después de analizar las contradicciones, se fijó el objetivo político prioritario del gobierno, que fue el de promover, en todos los

---

16. López Portillo, José. Primer Informe de Gobierno. México, 1977 Talleres Gráficos de la Nación

aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población; y de ahí también que la traducción de esos objetivos a la realidad, tal como lo señaló el Licenciado López Portillo desde su campaña electoral, exigiera contar con los medios, esto es, con los instrumentos administrativos idóneos.

El reconocimiento de que esos instrumentos habían acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal.

Al igual que en el sexenio anterior, la CAP elaboró un Informe sobre la Administración Pública Federal que sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971; también se dieron las Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976, y se definió un modelo de análisis, se completaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial.

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el período 1976-1982 fueron:

1.- Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3.- Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y de federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mejor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

5.- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

La reorganización estructural y funcional puesta en marcha por el actual gobierno surgió de un análisis crítico de las estructuras existentes en consecuencia su implantación no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado y perfecto, sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y al exámen de sus efectos positivos y de sus defectos; los primeros permiten proyectar nuevos pasos hacia adelan

te y, los segundos, ejecutar rectificaciones y llenar omisiones.

Como todo lo que hemos señalado, reconocemos que se ha realizado un - esfuerzo importante en los últimos años en torno al intento de mejorar el aparato público. Pero existe una marcada coincidencia en advertir que no basta con sólo remendar e introducir cambios constructivos en algunas de - las partes menos importantes o conflictivas del aparato público, ya que es - to sólo produce mejoras marginales que no tocan el fondo del problema. - Sugiere que se vuelva indispensable y a dar el paso que conduzca a reorga - nizar de base la estructura del Ejecutivo Federal, responsabilizando clara - mente a las distintas entidades públicas del cumplimiento de los objetivos prioritarios, de la nueva estrategia, si se quiere que ésta verdaderamente se traduzca en realidades. En síntesis, que hay que aprovechar el momen - to que se avecina para plantearse claramente qué tipo de administración re - quiere el país para cumplir con la tarea que habrá de corresponderse en el último cuarto del siglo XX.

#### 4.4. PROGRAMAS ENCAMINADOS A LOS RECURSOS HUMANOS

La administración de los Recursos Humanos es uno de los tipos de dirección administrativa que supone mayor responsabilidad para el jefe del ejecutivo como cabeza administrativa de la rama ejecutiva del gobierno federal.

Esta administración de los recursos humanos no puede ni debería considerarse aisladamente. Es únicamente una fase del más amplio problema de la dirección administrativa y que está estrechamente relacionada con las demás fases.

La eficacia es un problema de vital importancia para un jefe del ejecutivo que desee aumentar la capacidad de su administración para responder a las exigencias que en tal respecto se formulen. (17) La calidad del personal adscrito al servicio público es un reflejo directo de la calidad de la administración pasada y presente.

Es posible que un buen personal resulte ineficaz en el gobierno federal si se sitúa en un sistema de organización que sea estructuralmente desacertado. No debe permitirse que la importancia concedida a un buen personal resulte en detrimento de la importancia que debe concederse a una organización acertada. (18) Ambos problemas son de gran transcendencia y, de hecho, están entrelazados. Es difícil atraer un buen personal para que ingrese en una organización deficiente en su estructura, y es asimismo difícil mejorar la estructura de una organización sin la concurrencia de un buen personal por medio del cual haya de funcionar. Ambos problemas deben ser atacados simultáneamente por el jefe del ejecutivo, toda vez que tiene a su cargo la dirección en ambas materias.

---

17. Dwight, Waldo. Administración Pública. México, Trillas, 1980 - Pag. 313.

18. Floyd, W. Reeves y Paul T. David. Administración del Personal en el Servicio Federal. Washington, 1973, Pp. 59-133.

Los programas encaminados deben guiarse sobre tres problemas básicos: a) administración del personal, b) la coordinación general y c) organización del trabajo.

a) Administración del personal. Un primer grupo de ideas rectoras de la reforma tendrán que estar relacionadas, probablemente, con la mejor integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del estado. La reforma debe crear las condiciones adecuadas para garantizar que, en el futuro, el mejor talento técnico y profesional disponible en el país se sentirá atraído hacia una carrera dentro de la administración.

Los reformadores necesitarán implantar medidas que tiendan a crear un ambiente que permita desarrollar al máximo la iniciativa de los individuos; que contrapongan, frente al principio tradicional de la administración unipersonal y centralizada, el del trabajo en equipo y la delegación de autoridad y responsabilidades; que establezcan un clima de trabajo estimulante y competitivo; que, en fin, transformen la administración pública en una entidad capaz de conferir el más alto prestigio a quienes trabajen para ella, y en consecuencia, atraiga y retenga a los mejores. (19)

Un punto de suma importancia, indispensable consiste en que se sientan las bases para crear un servicio permanente de funcionarios públicos, tanto con el objetivo de evitar que los cambios de gobierno echen por la borda experiencias y conocimientos acumulados, como para conseguir que aquéllos encuentren en la carrera administrativa atractivos suficientes que los inciten a brindar sus mejores esfuerzos desinteresada y seguramente. Asimismo, la reforma de la administración del personal debe establecer criterios generales, de aplicación en todo el aparato administrativo federal, en materia de reclutamiento y selección de personal. El establecimiento de un organismo central de selección del personal, libre de posibles influencias políticas, es indis-

pensable para elevar la calificación de los cuadros de funcionarios y - empleados. No se puede seguir con una contratación caótica, que no - - siempre tiene en cuenta factores objetivos para la elección, y sin un control central, que discierna las consecuencias de una elevada tasa de aumento en la contratación de empleados públicos.

b) La Coordinación general. En el área de la organización administrativa los mayores esfuerzos deben dirigirse a resolver el problema de la coordinación; especialmente si se lleva adelante el propósito declarado de poner en ejecución un plan a mediano plazo. "Al más alto nivel, es decir al nivel de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, la ausencia de la práctica de reuniones de gabinete, tiene como resultado depositar íntegramente la pesada carga de la coordinación de las políticas gubernamentales en el titular del poder Ejecutivo". ( 20 )

Nada parecería impedir, dentro de la actual organización institucional del Poder Ejecutivo, que se estableciera la práctica de acuerdos colectivos manteniendo el principio de responsabilidad individual, que sería un eficaz instrumento de coordinación, allí donde ésta es más compleja y, a la vez, necesaria, es decir, en el ámbito de las políticas generales de gobierno.

c) Organización del trabajo. En materia de organización del trabajo, la reforma tal vez debería proponerse conseguir un cambio de actitud, en todas las entidades del sistema, respecto de la adaptación y uso de las modernas técnicas de administración y organización. En efecto, los organismos gubernamentales no sólo no deben ir a la zaga del sector privado en la aplicación de técnicas modernas destinadas a elevar la productividad del trabajo y simplificar sistemas y procedimientos y racionalizar las decisiones, sino que han de actuar como pioneros en este campo, impulsando el uso de métodos avanzados, propiciando la investigación para la adaptación de esas herramientas y difundiendo

sus experiencias a los restantes sectores. La contribución verdaderamente útil del grupo de expertos, a este respecto, sería no tanto formar unidades técnicas a las que se les encomiende el problema, sino más bien, como se dijo, crear el ánimo y disposición favorable a la idea de que los cambios de sistema y procedimientos, y el uso de técnicas modernas es indispensable.

#### ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

La Administración Pública mejora en la medida en que mejoran los hombres que integran, en que se elevan las aptitudes y la capacidad de éstos para cumplir las funciones específicas que tienen señaladas y también, de manera fundamental, su actitud y su conciencia de servicios. Para lograr ese perfeccionamiento y sentar las bases de un sistema de personal adecuado a las actuales dimensiones y objetivos del sector público, se llevan a cabo programas de capacitación y se adoptan medidas para mejorar la función de administración de personal.

A este respecto, el anterior régimen se ha caracterizado por su intensa actividad normativa en materia de capacitación vinculándola estrechamente al proceso de reforma administrativa.

El acuerdo del 28 de enero de 1971, ya mencionado, que sentó las bases para impulsar la reforma administrativa, señalada en sus considerandos "que el volumen creciente de los recursos de que dispone el Estado y la complejidad, cada vez mayor de un país en proceso de modernización, exigen niveles óptimos de eficiencia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le preste servicios".

El 26 de junio de 1971, aparece en el Diario Oficial el importante acuerdo, referido a la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Dicho ordenamiento establece que "las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos públicos incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es-

tado, procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal, a efecto de que éste pueda obtener ascensos conforme al escalafón, así como mantener y elevar su aptitud profesional, para lo cual coordinarán, con el mismo Instituto, la acción que en esta materia vengán desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultura, deportiva y recreativa de los propios trabajadores y de sus familiares".

Este acuerdo prescribe que "en la realización de los programas anteriores, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y el Sindicato de cada dependencia u organismo tendrán la intervención que legalmente les corresponda".

El 28 de diciembre de 1972, se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, instrumento fundamental para la reforma administrativa en esta materia, que tiene entre sus atribuciones: "proponer sistemas de organización para reestructurar las unidades de personal con el objeto de que atiendan las funciones de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado".

En forma específica, el Acuerdo de referencia dispone que la Comisión elabore un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencia y sectores administrativos, y establezca los lineamientos de las unidades de capacitación.

A esta amplia base normativa del sector público en materia de capacitación, se agrega el acuerdo que, por primera vez, señala de manera explícita la obligación de atender al personal de confianza.

Este personal no estaba comprendido en forma clara en las disposiciones jurídicas vigentes, puesto que el Apartado B del Artículo 123 constitucional, que establece las condiciones mínimas a favor de los servidores públicos, no incluye el derecho a la capacitación de las per

sonas que desempeñan cargos de confianza, en virtud de prescribir solamente que "disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Este acuerdo, publicado el 5 de abril de 1973, establece que para el desarrollo de programas de capacitación de empleados de confianza, - las dependencias del Ejecutivo coordinarán sus acciones respectivas con la Secretaría de la Presidencia.

La Comisión de Recursos Humanos, desde su sesión inaugural consideró prioritario el cumplimiento de la función relativa al Censo de Recursos Humanos del Sector Público, y en acatamiento a un nuevo acuerdo presidencial, publicado el 27 de junio de 1974, el 25 de febrero, la primera etapa, que incluye a las Secretarías y Departamentos de Estado, las Procuradurías, los Tribunales Administrativos y las Juntas laborales. - En el sexenio del Lic. Echeverría estos fueron los programas que más apoyo dieron al mejoramiento de la Administración de los Recursos Humanos.

En el sexenio del Lic. López Portillo, planteó como uno de sus objetivos globales: "establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente - en el ejercicio de sus funciones, exige partir de una concepción integral y contar con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos del Gobierno Federal, que institucionalicen la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado en la proposición e instrumentación de las medidas de reforma.(21)

La necesaria participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar - los derechos de los trabajadores públicos, condujo al titular del ejecu

tivo a disponer la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la concertación de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa federación sindical.

Por otra parte, se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, formado por los directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico de la referida Comisión de Recursos Humanos.

Estos trabajos permiten contar con un proyecto de actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un modelo de escalafón intercomunicado, que ya fue aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y que responde en esa primera etapa al compromiso presidencial manifestado en el "Primer Informe de Gobierno, proyectos de lineamientos y guías técnicas, un diagnóstico de la capacitación del personal federal, recomendaciones en materia de regularización de trabajadores de doble empleo, métodos para la revisión de los sobresueldos y otros trabajos preparatorios de las decisiones del próximo año".

Por otra parte, se hizo posible la revisión y reestructuración de los horarios existentes en la Administración centralizada. De esta manera, se logró una mejor coordinación en las labores de oficina, mediante el establecimiento de una jornada unida de trabajo en la que se cuenta con siete horas de coordinación global, en un número menor de horarios diferentes y escalonados, comparados con las cuatro horas de coordinación global que se daban anteriormente a lo largo de todo el día, con la multiplicidad de horarios que existían en el sector central.

Esta reforma obligó a la revisión de las condiciones generales de trabajo de todas las dependencias civiles, ya que antes de su implantación el número de horarios variaba según la dependencia, entre cuatro y ciento treinta y siete; como resultado del acuerdo respectivo, ahora dieciséis dependencias civiles reportan un mínimo de tres horarios y -

y un máximo de cuarenta y dos, los que se redujeron drásticamente en 1978.

Para enfrentar una situación que se presentaba al iniciarse cada sexenio, caracterizada por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el Ejecutivo dio una respuesta de institucionalidad, estableciendo un "mecanismo de reubicación interna y de reasignación interinstitucional" al que coloquialmente se denominó "bolsa de trabajo" cuya instrumentación se encomendó a las Oficinas Mayores en lo interno de cada dependencia y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global.

El mecanismo de reasignación interinstitucional probó ser particularmente útil para regularizar la situación de los 79,000 trabajadores transferidos "en bloque" con motivo de los cambios producidos por la Ley Orgánica, incluyendo a 3,169 que se hallaban irregularmente adscritos a una dependencia en lo presupuestal y a otra en lo orgánico.

Para el futuro inmediato los programas de reforma administrativa en esta área apuntan al establecimiento de normas y mecanismos permanentes y eficaces que garanticen la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, tanto dentro de los procesos de Reforma, como en el desempeño de sus tareas ordinarias. Para ellos, además de las acciones enunciadas, se trabaja en el establecimiento de sistemas integrales de administración y desarrollo de recursos humanos que propicien el desarrollo individual y profesional de los trabajadores, así como el desempeño eficiente y honesto de las actividades que tienen asignadas.

Se integran, asimismo, los sistemas de capacitación a los programas sustantivos de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, así como a sus sistemas escalafonarios y de promoción.

#### CAPACITACION DE EMPLEADOS.

Ahora insertamos la capacitación en el marco de la reforma como un

proceso orientado, en suma, a la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Históricamente, la solución del desafío social originado por la necesidad de capacitar mano de obra técnica de alta calificación para enfrentar la instrumentación adecuada de la reforma administrativa fue casuística y empírica. Pero las dificultades han provenido de la copia crítica de modelos exógenos cuya validez es dudosa por cuanto las características sociológicas que marcan una sociedad en un determinado momento histórico, no son iguales y en la mayoría de los casos ni similares a las de otras sociedades que viven en diferentes períodos históricos. "Entre el capitalismo industrial norteamericano, ya en la década de los treinta, entrando en la fase de las grandes corporaciones y del gigantismo del estado, de la tecnificación y super especialización, de la profesionalización de una tecnoestructura que comanda las decisiones estratégicas de tipo administrativo, y América Latina, sociedad de monoculturas de exportación, de industria incipiente de base familiar, de un nivel de profesionalización ecléctico, con base en la formación jurídica y contable había una distancia difícil de mensurar ya que se trataba de una diferencia de calidad y no de cantidad". ( 22)

En la actualidad el estado asume funciones cada vez más amplias y complejas e interviene en los diferentes ámbitos de la vida económico-social del país. Esto da por resultado nuevas responsabilidades y para cumplir con ellas requiere no sólo contar con un nuevo aparato administrativo, sino que éste además sea adecuado, productivo y eficaz.

En este sentido, el aumento en la extensión, tamaño y complejidad en las actividades gubernamentales, así como la necesidad de hacer el uso más efectivo de los recursos disponibles, hacen deseable el adiestramiento de funcionarios a efecto de capacitarlos para la solución de los problemas de funcionamiento y adecuación del aparato administrativo y para el correcto desempeño de funciones resultantes del nue-

---

22. La Reforma Administrativa. Op. Cit. Pag. 385.

vo papel dinámico del Estado. Por ello la capacitación sólo tendrá posibilidades de realización de los objetivos que le toca cumplir en el proceso de reforma administrativa, si se le vincula íntimamente con el contexto político y social en que habrá de inscribirse. Un panorama como el descrito señala como es necesaria la relación y estrecha vinculación con el contexto socio-político que informa a esta última, porque no concebimos al servidor público como un autómata es indudable que se requiere de su emoción social y su sensibilidad para que el Estado obtenga de sus estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del Estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa, es decir la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

"Conceptuamos la capacitación del elemento humano de la Administración Pública como el proceso consciente y deliberado que procura medios para que tenga lugar el aprendizaje de conocimientos y habilidades y la formación de mejores actitudes y de una motivación para servir al país en el ejercicio de la función pública y, con ello, garantizar las acciones de reforma". (23)

La capacitación es, pues, un instrumento. Es el medio que conecta el trabajo de los administradores al logro de los objetivos de la reforma. Por ello, la capacitación, como la reforma, es un proceso. Sus énfasis, contenidos, estilos y propósitos dependen de las necesidades del estado en materia política.

---

23. Ibid. Pag. 388.

Considero que la estrategia reformista es condicionada por el tipo de programa político a enfrentar por el Estado y que por tanto, la capacitación para la reforma administrativa debe abocarse a los problemas - que debe contribuir a resolver en función de las necesidades del estado. Por ello, la idea de que la capacitación constituye un componente cualitativo de los recursos humanos del que va a depender en alto grado la - productividad y la eficiencia en el trabajo administrativo, así como la mística en el servicio.

De ahí mismo se corrige la conveniencia de incluir en la estructura curricular reuniones que se orienten a dar a los líderes de este proceso una idea clara de las tesis políticas y del contexto económico y - social en que operan. Porque uno de los principales medios del proceso de reforma es la concientización del administrador público. Ello - supone un compromiso político con las metas de los gobiernos. "Si no - hay compromiso político no puede haber identificación con los objeti- - vos", lo cual no significa pretender unificar los criterios del Adminis- - trador hacia una ideología determinada, ya que postulamos la necesidad - de la participación, la pluralidad, la oposición y el debate político.

Asimismo, considero que para transformar el aparato administrativo, frío y racionalista se requiere que el administrador se sienta partíci- - pe del proceso de transformación de la sociedad, dejando a un lado su - mentalidad tradicional, que conjugue la acción política y el trabajo ad- - ministrativo y que añada a su formación técnica una concientización po- - lítica.

Por ello, los programas de capacitación deben estructurarse te--- niendo presente que es condición indispensable para que el Estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral - del país, el contar no solamente con la colaboración de los trabajado-- res a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente, esto es, que requiere del compromiso político para - alcanzar las metas de justicia que se propone una administración efi- - ciente. La capacitación, en suma, deberá orientarse pues, a la cabal - toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega

en el desarrollo integral del país.

En 1955 se constituyó el Instituto Mexicano de Administración Pública como una asociación civil. A iniciativa de un grupo de mexicanos interesados en contribuir desde esta tribuna a promover el cambio del aparato administrativo para hacerlo compatible con los planes de desarrollo del país y activador de los mismos.

"Nació con el deseo de estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre administración pública, así como de aplicar el progreso de las técnicas y de los métodos administrativos en las esferas de los gobiernos federales, estatal y municipal y se ha constituido a través del lapso transcurrido desde su fundación en el foro en donde se discuten con independencia y libertad los planteamientos teóricos y las situaciones prácticas. ( 25 )

En 1974, el Instituto Mexicano de Administración Pública, debido a que su proyección nacional se reconoce como característica fundamental, se constituye en Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) por acuerdo que sanciona el Consejo Directivo de la Institución. Este se desempeña como ejecutor, principalmente en la función educativa en materia de administración pública. La desarrolla a través de la organización y realización de los cursos que se solicitan las diversas Secretarías de Estado para la capacitación de su personal directivo, de los programas en colaboración con las universidades de provincia, así como de los ciclos de conferencia y mesas redondas. Hasta ahora el Instituto ha desarrollado su actividad de capacitación en el ámbito nacional, característica que está lejos de restarle proyección, le permite enfrentarse al reto concreto del México de hoy en la problemática de su administración pública, con lo que se busca una visión clara de los problemas nacionales y en este terreno un enfoque comparativo multisectorial y una confrontación permanente de opiniones y experiencias. En suma, el marco de referencia permanente de las acciones del Instituto es la reforma administrativa y la problemática vinculada a las necesidades políticas.

El organismo coordinador del sistema de capacitación correspondía a la Secretaría de la Presidencia en el anterior sexenio (1970-1976), y ésta delegaba algunas actividades al Instituto Nacional de Administración Pública; en el presente sexenio, ya que desapareció la Secretaría de la Presidencia, pasó esta actividad a la Secretaría de Educación Pública; "promover, organizar y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal"... ( 26 )

La Secretaría de Educación Pública al igual que la anterior, llevaron a cabo actividades de capacitación por televisión, conferencias, cursos secretariales, de ejecutivos, simposiums, seminarios, etc.

Aún con esta intensa acción, todavía existe un elevado número de servidores públicos que requieren capacitación como condición para garantizar las acciones de reforma administrativa.

#### LA DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES.

México, como muchos otros países organizados formalmente de acuerdo a los principios federales, se ha visto obligado, en el curso de su historia, a desarrollar un alto grado de centralismo administrativo. Ahora el centralismo administrativo se traduce en un funcionamiento lento, costoso e inoperante de la maquinaria burocrática y que, en ocasiones, obliga a los ciudadanos a padecer un servicio público en el que privan procedimientos tardados y molestos y, algunas veces excesivamente costosos.

Para afrontar este problema y tomando en cuenta, por una parte, avances logrados en las ciencias administrativas y en los medios de comunicación, y por la otra la creciente demanda por una mayor participación de los nive

les inferiores de la administración en las decisiones gubernamentales, se está llevando a cabo un estudio sobre la posibilidad y conveniencia de que el Gobierno Federal delegue ciertas facultades o funciones que podrían llevarse a cabo más eficiente y económicamente, bajo la supervisión directa de las autoridades locales o municipales ya que estas tienen una comunicación más directa con las comunidades correspondientes. Sin embargo, tal delegación no implicaría necesariamente que el Gobierno Federal abdicara sus derechos constitucionales a la supervisión y control global de las facultades o funciones.

A este respecto, parece existir consenso en el sentido de que aunque tal acción es teóricamente posible o aconsejable, solamente se puede llevar a la práctica cuando existen ciertas condiciones mínimas que garanticen que ello no conduciría a un desorden o anarquía del sistema federal en su conjunto, y que podría surgir como resultado de la mencionada delegación, des concentración o descentralización de funciones, ya que es obvio que las decisiones basadas exclusivamente en los intereses de una comunidad pequeña pueden no estar siempre de acuerdo con los intereses del país en su conjunto y viceversa.

Es así como muchos estudiosos de los problemas administrativos señalan la conveniencia de procurar la descentralización de ciertas funciones operativas tradicionales asignadas a los órganos centrales o de más alto nivel del sistema de la Administración Pública, siempre y cuando dichos órganos centrales conserven el derecho a programar, supervisar y evaluar en su conjunto, los procesos que se descentralizan en los niveles inferiores o en los órganos locales. Debería enfatizarse como requisito previo que dichos órganos centrales de gobierno deben tener una organización que les permita contar con información, suficiente y oportuna, que les otorgue un control y supervisión adecuado de tales procesos.

El problema en cuestión no es simplemente el de la cesión por parte del Gobierno Federal de una parte considerable de sus atribuciones a los Gobiernos Estatal y Municipal, sino del estudio de aquellos casos en los que podría resultar más apropiado para el Gobierno Federal delegar en di-

chos niveles de gobierno aquellas funciones de las cuales es actualmente responsable y que las autoridades locales y municipales podrían llevar a cabo con una mayor eficiencia, economía y oportunidad. En tales casos sería necesario que el Gobierno Federal estableciera las especificaciones y parámetros requeridos en cuanto a uniformidad, control y evaluación de las funciones en cuestión. (27 )

Lo anterior tendría la ventaja adicional de que permitiría al Gobierno Federal concentrar su atención en el desarrollo de su capacidad en funciones tan importantes como la programación, la evaluación de resultados y la corrección de desviaciones, con respecto a la acción de la cual es responsable.

Tal como se ha expuesto anteriormente, cabe esperar que la descentralización administrativa facilite la fiscalización ( 28 ) y participación popular, especialmente cuando una política nacional afecta en lo íntimo a las vidas de un gran número de personas, los ejecutores habrán de estar también en contacto con las demandas de las personas afectadas. La mayor autoridad discrecional de los funcionarios del interior y su más vigorosa representación de las necesidades locales dará por resultado la adaptación de los propósitos nacionales a las peculiares condiciones locales. Al mismo tiempo la descentralización federal debería, como ya se ha advertido anteriormente, fomentar la efectiva cooperación de los tres niveles gubernamentales para el ejercicio de funciones relacionadas entre sí o interdependientes, esta libertad eliminaría barreras entre las diversas jurisdicciones. Asimismo, puede aplicarse la descentralización a una mayoría de depar

---

27 Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. Pag. 203.

28 Fiscalización.- Esta se utiliza para lograr mayor eficacia y armonía, que determinan la conveniencia administrativa de las transacciones financieras, está siempre presenta la otra cuestión de la legalidad y honestidad en el manejo de los fondos. Para ampliar sobre el tema ver: Introducción a la Administración Pública, Pedro Muñoz Amato. Edit. Fondo de Cultura.

tamentos o funciones en el gobierno nacional, todas aquellas actividades relativas a un problema especial de zona puede coordinarse en el interior.

Existe además las posibles ventajas de eliminar varios tipos de demora y expediente o prescindiendo de la exigencia de comunicarse frecuentemente con las autoridades centrales antes de comenzar a actuar en los lugares foráneos. Análogamente tales disposiciones reducirían el congestionamiento del trabajo en el centro y, al poder prescindirse de labores minuciosas se dedicaría como dije anteriormente a funciones de más detenida atención. Además, estando la capital atestada de gente y habiéndose convertido en un grave problema, la falta de espacio para oficinas, la descentralización permitiría que éstas se trasladasen a lugares en que no es tan grave el congestionamiento físico. Asimismo, cuando los funcionarios responsables se encuentran en o cerca de los lugares en que se ha de actuar, puede reducirse considerablemente los gastos de viaje y otros parecidos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la descentralización proporciona una ocasión oportuna para mejorar la moral de un gran sector del servicio civil ( 29 ) al acabar con una molesta diferenciación que tiende a fomentarse entre el servicio gubernamental y el mucho más numeroso personal que trabaja en las localidades foráneas. Una verdadera descentralización... exige la delegación de una gran dosis de autoridad discrecional, lo cual a su vez supone aumento de oportunidades para la iniciativa y responsabilidad en el interior, o sea en los lugares fuera del centro. ( 30 ) Tales realizaciones aumentarían inevitablemente el prestigio y la moral de todos los funcionarios empleados fuera de la capital.

La primera desventaja de la descentralización, como ya se advirtió más arriba, es la creciente dificultad de sostener una política que abarque toda la nación, o sea, de conservar la uniformidad necesaria para la eficaz administración de una política que afecte al conjunto del país.

---

29. Dwight Waldo. Op. cit. Pag. 207.

30. Idem.

El sistema descentralizado requiere un alto grado de competencia por parte de los funcionarios inspectores foráneos, es fácil que el establecimiento de tal sistema aumente los gastos de personal inspector. La necesidad de este tipo de hombres en tales posiciones, combinada con el limitado prestigio de que gozan los empleados foráneos y su posible susceptibilidad a las presiones locales, puede desacreditar los esfuerzos en pro de la descentralización. Existe otra desventaja que es la libertad de que gozan los funcionarios foráneos con respecto a posible coerción de los funcionarios centrales inducirá a una variedad de abusos locales en materias tales como compras, reclutamiento del personal e iniciativas que en el mejor de los casos planteará un difícil problema y en el peor hará el sistema impracticable.

El Gobierno federal mexicano ha tomado recientemente importantes medidas tendientes a la desconcentración administrativa a varios niveles y en diversos campos de autoridad.

Se han tomado ya algunas medidas dentro del actual programa de reforma administrativa federal por parte de la mayoría de algunas dependencias y entidades gubernamentales las que han desconcentrado decisiones y procedimientos referentes a algunos de los asuntos que anteriormente sólo podían tramitarse en la ciudad de México, ubicándolas en oficinas regionales y estatales. Estas oficinas desconcentradas pueden ahora expedir pasaportes, otorgar permisos de importación y tratar asuntos educativos que antes obligaban tanto a los maestros como a los estudiantes a viajar a la ciudad de México, así como atender algunos trámites fiscales.

Por su parte, el gobierno del Distrito Federal, que de acuerdo con la Constitución depende del Organismo o Poder Ejecutivo Federal, ha establecido dieciséis delegaciones, cuyos titulares tienen atribuciones para atender los problemas locales, tales como distintos tipos de permisos y licencias, obras públicas menores, diversos procedimientos legales y otros servicios anteriormente manejados por una unidad administrativa centralizada a nivel de todo el Distrito Federal.

En la actualidad, se está llevando a cabo un estudio a fondo sobre la posibilidad y conveniencia de delegar en los gobiernos locales la construcción, con cargo a fondos federales, de ciertas obras públicas, reservándose

el Gobierno Federal el derecho de fijar las especificaciones técnicas necesarias, así como la posibilidad de ejercer la supervisión global del gasto y de los resultados obtenidos. ( 31 )

Parece ser, por tanto, que estamos en el umbral de un esfuerzo decidido de fortalecimiento del federalismo que permita democratizar, pluralizar y en general, mejorar las actividades gubernamentales, procurando que cada nivel de gobierno sea responsable del tipo de funciones que puede llevar al cabo más eficiente y ventajosamente, para beneficio de la sociedad en su conjunto, dentro de los límites y con las garantías y prerequisites que se han señalado anteriormente.

---

31. Carrillo Castro, Alejandro: Op. cit. Pag. 204.

4.5.

## EVALUACION DE LAS MEDIDAS DE REFORMA

## 4.5.1. PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS.

En cuanto a los logros alcanzados hasta la fecha podría considerarse que, durante 1971, los trabajos se orientaron básicamente a la concepción del sistema mismo de reforma, elaborando los programas y las bases legales, estableciendo los Comités Técnicos Consultivos e instituyendo -- las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación a que se ha hecho referencia. El período 1972-1973 se dedicó a la instrumentación y consolidación de los - mecanismos reformadores. Todas las 21 dependencias centrales y por lo me - nos 32 de las más importantes del sector descentralizado y de participa - ción estatal tienen técnicas e instructivos para apoyar y consolidar el - programa I (32) y han organizado diversos programas de capacitación para el personal de Organización y Métodos.

La mayoría de las dependencias han iniciado ya sus reformas en el - ámbito interno, si bien con distintas prioridades y complejidades. Las - macrorreformas por su parte, han tendido básicamente a desarrollarse ----

---

32. Se estableció en la Dirección General de Estudios Administrativos - un Centro de Documentación e Información para las tareas de reforma, y se han publicado aproximadamente 20 documentos de carácter general, unos pa - ra dar a conocer el estado o forma actual del gobierno como el Directo - rio de Funcionarios del Gobierno Federal, el Manual de Organización del - Gobierno Federal o el Prontuario de Normas Jurídicas aplicables a las Se - cretarías y Departamentos de Estado; otros para ser usados como punto de partida para las reformas internas de las dependencias, como las guías -- técnicas para los distintos sistemas de apoyo administrativo, especialmen - te por lo que se refiere a recursos humanos, adquisiciones, organización y métodos, estadística, normas jurídicas, orientación e información al pú - blico, almacenes y archivos.

en cuatro direcciones: a) reformas incrementales (33) (creación de nuevos instrumentos y organismos públicos), para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes y de las aptitudes de los servidores públicos en todos los niveles.

a) Cambios incrementales. La actual administración ha constituido o reorganizado más de 50 organismos destinados básicamente a cumplir nuevas funciones, o a coordinar y compatibilizar otras ya existentes pero dispersas, entre los cuales destacan el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

b) Simplificación y coherencia de normas legales. Por lo que se refiere a bases jurídicas para propiciar reformas, se han hecho cambios en varias normas orgánicas del Poder Ejecutivo: en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se mejoraron los instrumentos de control de ese importante sector, y se incluyeron empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos; en la Ley Orgánica del Ejecutivo (llamada de Secretarías y Departamentos de Estado) se reformaron los artículos 26 y 28, con el fin de permitir una más expedita delegación de facultades por parte de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, y diversas leyes orgánicas de otros organismos existentes, tales como las de Reforma Agraria, Aguas, Petróleos Mexicanos, Instituto del Seguro Social y otras.

c) Reformas técnicas a los diversos sistemas de apoyo. Algunos sistemas de apoyo como el de Organización y Métodos, el de Orientación e Información al Público, el de sistematización de datos, entre otros, estaban formados por unidades aisladas que trabajan en diversas dependencias, sin relación ni comunicación entre sí; el otorgamiento de bases jurídicas comunes para estas tareas así, como la constitución de comités -

---

33.Dror, Yehezkel. Strategies for Administrative Reform D & CH. vol. II -- num.2, 1970-1971. pp.20-21.

técnico-consultivos para integrar estas unidades ha dado ya importantes resultados. En otros sistemas administrativos, como el de presupuesto, pago a proveedores gubernamentales y control de las adquisiciones públicas, se llevaron a cabo reformas técnicas y de procedimientos para racionalizar sus labores y coordinar mejor las tareas de las unidades periféricas.

d) Reformas específicas en el sistema de Recursos Humanos. Con el fin de impulsar el cambio de actitudes y el mejoramiento de las aptitudes de los Recursos Humanos al servicio del Estado, se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Sector Público, encomendándosele la coordinación de las disposiciones sobre la materia que se manejan en forma dispersa en las distintas dependencias así como el estudio de las mejoras -- que sean necesario imprimir a este sistema. Ya se han iniciado reformas técnicas y de procedimientos, en los sistemas de capacitación y remuneración; se ha empezado por simplificar el catálogo de empleos que databa de 1936, se ha iniciado el levantamiento de un censo de empleados públicos, y se ha creado un mecanismo de coordinación para las tareas de capacitación de empleados de base de las distintas dependencias.

#### 4.5.2. OBSTACULOS ENCONTRADOS.

Por lo que se refiere a los obstáculos que habrán de presentarse y se están presentando ya a las tareas de Reforma, es posible definir la persistencia de diversos factores que, como ha ocurrido en otras épocas y lugares, tienden a presentar escollos de importancia a estos esfuerzos. Esto es lógico porque toda reforma siempre afecta el equilibrio preexistente de un sistema. Estos factores provienen esencialmente de dos causas fundamentales: a) Problemas de carácter estructural y b) Resistencias debidas a actitudes o aptitudes humanas inadecuadas.

a) Entre los problemas estructurales, podemos mencionar como los más importantes:

1) Falta de un programa formal de desarrollo nacional. Si la reforma administrativa debe seguir las prioridades del programa de desarrollo para no caer en una siempre búsqueda de la "eficiencia por la eficiencia", es requisito indispensable que exista formal o inequívocadamente un programa de desarrollo. Como éste no ha sido elaborado formalmente, el propio Programa de Reforma Administrativa está concebido para ser el generador de los mecanismos programadores. Pero hasta en tanto no se cuente con un programa formal de desarrollo, se corre el riesgo de las acciones específicas de reforma administrativa no siempre se orienten en función de las prioridades que deberían surgir del plan de desarrollo.

2) Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales. Al no existir un programa de desarrollo que establezca las prioridades resulta todavía difícil someter las reformas incrementales y técnicas, que genera el Programa de Reforma Administrativa dentro de cada dependencia, a un procedimiento de compatibilización. En lo formal existe ya el mecanismo para controlar las reformas del sector público y cuidar que éstas sean compatibles entre sí obedeciendo a una condición de coherencia gubernamental, pero aún no fluyen por este instrumento la mayor parte de los proyectos de reforma. (34)

3) Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas. Por las razones anteriores, se corre un gran riesgo de que las di-

ferencias y desequilibrios estructurales existentes entre distintas entidades básicamente diferencias técnicas y de recursos, pudieran provocar que las estructuras más anacrónicas y relativamente más eficientes sean las -- más limitadas en sus intentos y posibilidades de reforma. Se generaría -- así un círculo vicioso, en el que la incapacidad anteriormente mostrada -- por algunas dependencias, se tomaría como razón para negarle sistemática-- mente mayores recursos, los cuales pueden requerir para poter estimular y sin cronizarse con otras estructuras más modernas y eficientes.

4) Aumento en la duplicación de responsabilidades. De no existir el mecanismo de regulación propuesto, se puede acentuar la duplicación de funciones por pretexto de la reforma, ya que las nuevas responsabilidades y funciones no siempre se habrán de establecer programática y racionalmente entre las dependencias públicas. La multiplicidad y concurrencia de funciones que caracterizan la acción administrativa, propician que las estructuras relativamente más eficaces y con mayores recursos intenten col-- mar de hecho, los vacíos o inacciones que, por falta de recursos, dejan -- las menos eficaces aunque cuenten con las facultades formales para ello, -- incrementándose así las desigualdades que se pretende corregir. Esto distorsionaría incluso la filosofía misma del programa de reforma.

5) Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de Re forma. No se cuenta todavía con suficientes recursos humanos preparados -- y con experiencia para apoyar en todos los campos el actual programa de re forma. Sin embargo existe una "masa crítica" de técnicos y especialistas que pueden ayudar al programa de reforma a preparar a más técnicos y exper tos que se requieren para consolidarlo. Por ello, se está promoviendo en las universidades del país el estudio de la Administración en general y de la Administración Pública en particular. A esta insuficiencia de recursos humanos se agrega en ocasiones la dificultad que hay en algunas institucio nes para establecer o integrar adecuadamente sus instrumentos orgánicos de Reforma por falta de recursos financieros, de espacio o de equipos sufi--- cientes.

---

24. Desde 1965, existe un procedimiento que funciona en forma para autori zar y dar prioridad a los proyectos de inversión de las entidades públicas y que podría tomarse como modelo.

6) Mecanismos de decisión excesivamente centralizados. La tradición burocrática se ha caracterizado por el profundo arraigo de la centralización de las decisiones y el crecimiento incremental de los tramos del control. Así, de las más de 850 dependencias públicas existentes, un buen número acuerda directamente con el Presidente de la República, dificultando y congestionando su labor con un tramo de control tan extenso. - Por su parte, la tendencia a las reformas incrementales en las instituciones expande también los tramos de control de sus funcionarios internos, - los cual se traduce en concentración de los asuntos de rutina a nivel de los más altos funcionarios y ello, por lo general, les impide dedicar el tiempo suficiente a la programación y evaluación de sus tareas y sobre todo a los programas de Reforma Administrativa.

b) Las principales resistencias humanas que se han presentado se deben básicamente a:

1) Falta de información. La incertidumbre, normal al inicio de todo programa de Reforma, o a la ignorancia respecto a los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia del actual programa, pueden llevar al temor de que la reforma administrativa pueda ser solo un pretexto para ceses masivos de personal, buscando "economía o eficiencias" en abstracto o por razones políticas de los nuevos cuadros.

2) El estilo tradicional de administración. La estructura tradicional centralizada, favorece la subsistencia de un estilo de dirección predominante paternalista o personalista. Todo ello impide que se acepte fácilmente la conveniencia de delegar funciones, porque los jefes pueden creer que con ello pierden "autoridad" y "control".

3) El excesivo congestionamiento de los altos niveles. Lo anterior origina a su vez que los más altos funcionarios, sobre todo en algunas dependencias fundamentales, por una parte se vean recargados de decisiones rutinarias, lo cual les impide tener tiempo suficiente para hacerse cargo de los problemas de la reforma y, por la otra, pretendiendo una mayor coordinación gubernamental, ocupen un número excesivo de posiciones ejecutivas o directivas en comités y comisiones intersecretariales o de estricto control de todos los organismos.

4) Actitudes no participativas. Por las razones anteriores, - se tiende a no delegar responsabilidades en niveles inferiores, lo que, - aunado a la inercia burocrática, genera actitudes no participativas en -- los niveles medio y operativo del sistema y origina anomía o indiferencia hacia los esfuerzos reformadores, así como **resistencia** para asumir responsabilidades.

5) Persistencia de expectativas negativas tradicionales. Para justificar las actitudes no participativas y reforzar la inercia del sistema, se originan rumores y desconfianzas que se traducen en frases tales como: "nunca se podrá acabar con el burocratismo", "siempre privará la improvisación", "es imposible acabar con la corrupción", etc.

6) Existencia de intereses creados. Finalmente, deben prevenirse también la posibilidad de la resistencia u oposición franca a las reformas, cuando estas aceptan los privilegios e intereses creados de diversas personas o grupos que pueden estar tanto dentro como fuera de la administración. En estos casos solo la franca decisión gubernamental de no aceptar intereses individuales sobre los colectivos y enfrentarse con determinación a estos obstáculos.

## 4.5.3.

## FUTURAS MEDIDAS DE REFORMA.

Reconociendo que se ha realizado un esfuerzo importante en los últimos años en torno al intento de mejorar el aparato público, existe una marcada coincidencia en advertir que no basta solo con remendar e introducir cambios constructivos en algunas de las partes menos importantes o conflictivas del aparato público, ya que esto solo produce marginales que no tocan el fondo del problema; es indispensable ya dar el paso que conduzca a reorganizar la estructura del Ejecutivo Federal, responsabilizando claramente a las distintas entidades públicas del cumplimiento de los objetivos prioritarios de la nueva estrategia, si se quiere que ésta verdaderamente se traduzcan en realidades. En síntesis, que hay que aprovechar el momento que se avecina para plantearse claramente que tipo de administración requiere el país, para esto resulta indispensable hacer explícitas y específicas las metas que a cada entidad habrán de encomendarse, así como la fijación de plazos de realización y de mecanismos y modalidades para su instrumentación operativa.

La programación y la coordinación del sector público se vuelven así la esencia de la reforma administrativa que reclama en el futuro la Administración Federal. Sólo la programación sistemática de las actividades que a cada entidad competen, así como el establecimiento de mecanismos de programación y coordinación, tanto a nivel global como sectorial, permitirán la verdadera selección de prioridades y la efectiva conciliación de la actual disponibilidad de recursos (humanos, físicos y financieros) del sector público con los objetivos más relevantes de la nueva estrategia de desarrollo. (35)

Una fuerte corriente de opinión se inclina a pensar que una adecuada programación y jerarquización del gasto de inversión pública solo serán posibles si se ubican a estas funciones directamente bajo el mando del Titular del Ejecutivo Federal. Se piensa que solo así podrán resol-

---

35. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. - México, 1980 Porrúa. Pp.127-131.

erse los problemas de corto plazo sin que ello implique sacrificar la --- puesta en marcha de las transformaciones indispensables para asegurar el - desarrollo a largo plazo. Se garantizaría así mismo la sustitución de la improvisación por la previsión, tanto a nivel de cada dependencia como al del sector público en su conjunto.

Por mi parte pienso que para que este esfuerzo de coherencia y definición clara de responsabilidades tenga verdadera eficacia, se requiere -- que tales cambios se introduzcan a nivel de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal. (36) En este ordenamiento, que hasta ahora ha sido modifi-- cado sólo para agregar y desmembrar sin un criterio programático las unida-- des que auxilian al Ejecutivo en su tarea, deben quedar señaladas claramen-- te las atribuciones que deben tener las unidades de Coordinación Sectorial, las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Ha llegado el momento de que las facultades del Ejecutivo para orde-- nar la ejecución eficaz de su política no tenga que buscarse en un sin nú-- mero de disposiciones, no sólo dispensas sino, en ocasiones, todavía suje-- tas a controversias doctrinales.

De nada sirve desconcentrar o descentralizar una acción de la Admi-- nistración Pública, cuando ésta se caracteriza por ser anárquica, duplica-- tiva y contradictoria. Pienso que si ha de llevarse a sus últimas conse-- cuencias de descentralización administrativa que ha iniciado en 1970, se requiere que las funciones que habrán de delegarse en los distintos ámbi-- tos geográficos de la República sean claras y precisas y no se presten a - confusión o disputas interinstitucionales. Prerrequisito inicial de una - eficaz descentralización de la Administración Pública en su ordenación ra-- cional, y el señalamiento preciso de las responsabilidades y tareas que ha-- brán de delegarse.

---

36. Idem.

## CONCLUSION:

Es síntoma de madurez el conocer nuestros defectos, enfrentarnos a ellos y proponernos vencerlos. Sobre este principio podemos afirmar, - sin temor a equivocarnos, que nuestro país ha adquirido la madurez para avocarnos a una Reforma Administrativa de fondo.

Actualmente existe una conciencia ciudadana de gobernantes y gobernados respecto a las fallas en los sistemas de administración de las dependencias del poder público y es ahora que se ha propuesto atacar el - problema, los resultados estan y se seguirán viendo en un plazo razonable.

En la convicción de que el progreso de un pueblo depende del progreso de su gobierno y que, por lo tanto, el futuro de México está ligado a la actuación de sus gobernantes, estos han tratado de dar los primeros pasos hacia la eficiencia del Sector Público. Es por ello que - desde hace algún tiempo el tema de la Reforma Administrativa ha ocupado en México la atención de un amplio sector social. Ahora todo el mundo habla de ella, pero pocos de los que están en posibilidad de participar en el proceso muestran interés por reformar sus sistemas de trabajo. - Parecería que existe una resistencia mental al cambio en los servidores del Estado, derivado tal vez de antiguas rutinas de labores que, si bien antaño les sirvieron para ir cumpliendo sus responsabilidades, - ahora francamente resultan obsoletas.

Así pues, se concluye para que el proceso de reforma no choque con esta barrera y se frustre, es necesario atacar el problema de raíz; --- crear una verdadera conciencia de cambio y adoptar una actitud vigilante en lo que respecta a la implantación de procedimiento basado en las modernas técnicas administrativas.

Conocido por todos es el hecho de que el proceso de reforma administrativa no ha sido realizado ni en una mínima parte. Todos hemos -- oído hablar de ello, hemos opinado, quizá preparado algún estudio, y se puede decir que el tema está trillado sin haber encontrado una solución a los diversos problemas que se le presentan y sin haber podido vencer-

los grandes obstáculos que le han salido al paso, siendo éstos de diversas índoles: económicos, políticos, técnicos y administrativos.

Dentro de los problemas económicos: México es un país en vías de desarrollo, que requiere de una inversión cuantiosa para poder efectuar una transformación general de su organización gubernamental, lo que resulta difícil; ya que es necesario resolver algunos problemas con prioridad a este, entre los cuales destacan los del campo, educación y la distribución del ingreso. Como solución a lo anterior se plantea una perfecta planeación a corto, mediano o largo plazo, que permita resultados inmediatos proyectados hacia el futuro. El problema de falta de disponibilidad de recursos puede aligerarse evitando las fugas de ingresos a la administración, representadas por deficiencias administrativas que aumenta los gastos y disminuyen los ingresos.

Problemas políticos: es innegable que dentro de una organización tan inmensamente grande, como es el gobierno federal, existen gran cantidad de intereses creados, que tenaz y paulatinamente se oponen a cualquier cambio o modificación estructural por insignificante que éste sea.

Cabe hacer notar que la inestabilidad que existió durante los regímenes posrevolucionarios, representó un grave obstáculo para el desarrollo de la Administración Pública.

Es sabido que existieron y aún existen, aunque ya no con tanta frecuencia, constantes cambios de funcionarios y empleados, lo que solo crea una discontinuidad total dentro de las diferentes áreas de trabajo en el gobierno.

La designación inadecuada de funcionarios, sin las características indispensables para el desarrollo del puesto que se les ha encomendado y cuyo nombramiento obedece a compromisos de carácter político, trae como lógica consecuencia la falta de eficiencia dentro de las dependencias u oficinas a su cargo, ya que en estos casos es frecuente que los programas no se cumplan y que el personal no tenga la dirección que requiere, situación que origina las lacras de la administración de que tanto se ha

hablado.

A la problemática interna le debemos agregar las dificultades de la política exterior, que ha sido determinante para el lento progreso de los países en vías de desarrollo.

Problemas técnico-administrativo: por un lado ha sido una continua preocupación de los gobiernos de la última década el incorporar elementos materiales y humanos que hagan posible una modernización de la organización, procedimientos y sistemas de trabajo, por otro lado las dificultades para la implantación de una moderna administración han continuado. Buena parte de ellas se han podido vencer o el progreso y las necesidades las han hecho a un lado, pero otras, como son las que afectan intereses particulares, o de grupos arraigados de la administración con tradicionalismo anacrónico, han puesto toda su fuerza para evitar que las cosas cambien en detrimento de su situación.

Así pudimos observar que el avance en la administración por un lado, es sorprendente. Las oficinas públicas presentan una afluencia de jóvenes profesionistas y técnicos especializados, que le han dado una dinámica nueva en contraste con las dependencias en las que no hay uso de cambio, existiendo en todos los niveles el burócrata tradicional de todos nosotros conocido.

Otro aspecto no menos importante de una reforma de esta naturaleza es el referente a la capacitación de personal administrativo, ya que no podemos contar con una administración pública verdaderamente eficaz, -- sin el personal adecuadamente preparado.

Se ha comentado con frecuencia el hecho de que el gobierno federal cuenta con un equipo humano sobrado y que la población burocrática va en aumento día a día. La afirmación anterior carece de fundamento y es producto de aseveraciones ligeras. La continua lentitud y el frecuente retraso de las labores administrativas del gobierno se debe casi siempre a la carencia de personal para el adecuado cumplimiento de las funciones de una dependencia u oficina; el agobio de papeles y asuntos pendientes viene a formar un status normal de trabajo del empleado federal.

por ello con frecuencia se le juzga apático y negligente pero la realidad es que se ha provocado un estado anímico poco favorable, pues independientemente de que dedicara toda su capacidad y tiempo al trabajo, -- nunca estaría al día y la imagen representada sería similar a la que de él se tiene trabajando normalmente.

Estos y muchos otros obstáculos y carencias hacen del cambio una tarea ardua a la cual es difícil avocarse y permanecer constantemente en ella; sin embargo, su realización es inaplazable y exige de toda nuestra capacidad, constancia, esfuerzo y dedicación para encontrar las soluciones que hagan posible la presencia y operación de una administración pública digna de este país.

Dentro de los principales obstáculos, y carencias que mencionamos en el capítulo anterior y que en este reafirmamos, la reforma administrativa trata de dar solución:

1. Carencia de elementos materiales necesarios para su labor.
2. Reducidos sueldos.
3. Condiciones físicas de trabajo poco favorables.
4. Sobrecarga de trabajo y carencia de colaboración ante ello.
5. Falta de motivación al ver frenado su desarrollo injustamente -- ante la imposibilidad de alcanzar posiciones superiores.
6. Falta de lealtad a sus jefes y su función al tener que proteger su empleo y posición ante posturas políticas.
7. Falta de seguridad en su trabajo del personal no de base.
8. Carencia de planeación en las labores a desarrollar.
9. Carencia de técnicas de personal.
10. Escalafones complejos y poco equitativos.
11. Falta de información y participación en el trabajo y total des--integración a sus labores.
12. Falta de especialización y exceso de rutinas.
13. Mandos intermedios improvisados.

Un proyecto de la envergadura del que ha abocado nuestro gobierno, requiere de una actitud favorable de todos los miembros del organismo social que han de participar en él, representados, en este caso, por todos los servidores públicos, paso inicial que no se ha cumplido, ya que los objetivos, criterios y alcances de la reforma, sólo han sido del conocimiento de las altas esferas, entre las cuales ha habido actitudes a favor y en contra, no habiendo logrado integrar la opinión interna. Para los niveles intermedios y bajos de la burocracia, la reforma no es más que un fantasma que les hace pensar en la inutilidad de su trabajo actual y que les da un verdadero sentimiento de inseguridad que los convierte en guardianes de la organización actual.

Hemos hablado de planeación, sistemas, capacitación e información en las oficinas públicas y de la necesidad de participación de los diversos niveles jerárquicos en este proceso, situación que exige la presencia del administrador moderno, ya que hemos visto que el éxito o el fracaso de los planes de nuestro gobierno depende básicamente del factor humano, encontrando como principal barrera para la solución de los problemas, la resistencia al cambio y la falta de preparación del personal al servicio del estado, y como factor determinante del éxito y el progreso de las técnicas administrativas y la colaboración y participación de los empleados. Así, podemos concluir que la base del triunfo de la administración está en las actitudes de los hombres que trabajan para ella, y que se pueden crear o transformar positivamente a través del contenido profundo de las relaciones humanas.

Al representar brevemente esta opinión personal sobre el panorama de la administración actual y la diversidad de problemas que la aquejan y limitan en la realización de sus planes, ha sido mi intención hacerme partícipe del proceso de transformación por el que atraviesa la administración pública, invitándoles a la reflexión a fin de encontrar soluciones conjuntas que contribuyan a lograr eficiencia que de la administración del Estado se requiere. Las inquietudes, preocupaciones, planes y actividades del Sector Público, viene a redundar en una mejor comprensión y mayor entendimiento entre los ciudadanos y el estado.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

## Capítulo IV.

1. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976. México, Secretaría de la Presidencia. D.G.E.A., 1972, Pag.25.
2. La Reforma Administrativa en México, INAP. 1975 Pag.75
3. La Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. México --- INAP, 1975, Pag.56
4. Cordoba, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Editorial Era. Núm.15 México, 1972, Pag.9.
5. Ob. Cit. INAP. 1975. Pag.57.
6. Muñoz Ledo Porfirio. Programa Actual de Reforma. Revista de Administración Pública No.22. Febrero, 1971.
7. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México,1980. Porrúa Pag.91-104.
8. Idem.
9. La Reforma Administrativa. Experiencias Latinoamericanas. México --- INAP. 1975 Pags.51-52.
10. Idem.
11. Ibid. Pag. 53.
12. Jiménez Nieto, Juan. Op. Cit. PP. 31-94.
13. Cohen Allan R. Then Human Dimensions Of. Administrative. Reform. D & CH II. 1971 Pag. 74-75.
14. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México,1980 Porrúa, Pag. 50-51.

15. Ibid. Pag. 51.
16. López Portillo, José. Primer Informe de Gobierno. México, 1977 Talleres Gráficos de la Nación.
17. Dwight, Waldo. Administración Pública. México, Trillas, 1980 Pag. - 313.
18. Floyd, W. Reeves y Paul T. David. Administración del Personal en el Servicio Federal. Washington, 1973, Pag. 59-133.
19. Pichardo Pagaza. 10 Años de Planificación en México. México, 1970 - Pag. 125-127.
20. Idem.
21. Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. Pag. 146.
22. La Reforma Administrativa. Op. Cit. Pag. 385.
23. Ibid. Pag. 388.
25. Ibid. Pag. 408-409.
26. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pag. 21.
27. Carrillo Castro, Alejandro. Op. Cit. Pag. 203.
28. Fiscalización. Esta se utiliza para lograr mayor eficiencia y armonía, que determinan la conveniencia administrativa de las transacciones financieras, está siempre presenta la otra cuestión de la legalidad y honestidad en el manejo de los fondos. Para ampliar sobre el tema ver: Introducción a la Administración. Pedro Muñoz Amato. Edit. Fondo de Cultura.
29. Dwight Waldo. Op. Cit. Pag. 207.
30. Idem.
31. Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. Pag. 204.

32. Se estableció en la Dirección General de Estudios Administrativos - un Centro de Documentación e Información para las tareas de reforma y se han publicado aproximadamente 20 documentos de carácter general, unos para dar a conocer el estado o forma actual del gobierno - como el Directorio de Funcionarios del Gobierno Federal, el Manual de Organización del Gobierno Federal o el Prontuario de Normas Jurídicas aplicables a las Secretarías y Departamentos de Estado; otros para ser usados como punto de partida para las reformas internas de las dependencias, como las guías técnicas para los distintos sistemas de apoyo administrativo, especialmente por lo que se refiere a recursos humanos, adquisiciones, organización y métodos, estadística, normas jurídicas, orientación e información al público, almacenes y archivos.
33. Dror, Yehezkel. Strategies for Administrative Reform D. & CH. vol.- II Núm. 2, 1970-1971. Pag. 20-21.
34. Desde 1965, existen un procedimiento que funciona en forma para autorizar y dar prioridad a los proyectos de inversión de las entidades públicas y que podría tomarse como modelo.
35. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, 1980 Porrúa. Pag. 127-131.
36. Idem.

C A P I T U L O

V

ANALISIS DE LA PROBLEMATICA

DE RECURSOS HUMANOS EN LA

SECRETARIA DE SALUBRIDAD

Y ASISTENCIA 1983-1984

(SECRETARIA DE SALUD)

## 5.1 SITUACION DE LA SALUD EN MEXICO

A pesar de significativos avances logrados en materia de Salud Pública, nuestro país padece aun severas deficiencias.

El propósito esencial de este capítulo es presentar un esquema general de la problemática que en materia de salud enfrenta el Sector la cual condiciona en gran medida la orientación del Programa y constituye el marco dentro del cual se insertan sus objetivos y acciones.

Entre los principales aspectos del diagnóstico que presenta el Programa Nacional de Salud, destacan para efectos de la superación del personal los siguientes.

México es uno de los países que presenta una de las más altas tasas de crecimiento demográfico. La población de México es eminentemente joven y se caracteriza por una elevada proporción de mujeres de edad fértil, así como por una marcada urbanización y al mismo tiempo por una acusada dispersión rural, lo que hace sentir sus efectos sobre los servicios de salud, contribuyendo a que un número importante de mexicanos todavía no tengan acceso a niveles deseables de bienestar.

La elevada tasa de crecimiento de la población nacional, superior a la tasa promedio de los países en vías de desarrollo, representa una fuerte presión adicional para la ampliación de la cobertura de los servicios de salud y la elevación en el rendimiento de los recursos.

La estructura por edad de la población es uno de los factores que condicionan la demanda de servicios de salud; los grupos que generan la mayor presión son los niños; los ancianos y las mujeres en edad fértil.

La distribución geográfica de la población ha sido resultado del desarrollo desequilibrado de la economía, generándose con ello una concentración en tres áreas urbanas, el Valle de México, Guadalajara y Monterrey. En contrapartida se presenta el fenómeno de crecimiento de la dispersión geográfica; observándose un aumento de las localidades de menos de 500 habitantes.

A estos factores de concentración urbana y dispersión rural hay que añadir las difíciles condiciones geográficas del país y la persistencia de problemas de comunicación en algunas regiones, que dificultan el acceso efectivo a los servicios de salud.

México ha entrado en una fase en la que subsiste la patología de la pobreza y se configuran problemas de atención de casos individuales relacionados a alta tecnología y servicios hospitalarios complejos y costosos y la aparición de patologías sociales y del ambiente que hacen indispensable que el Sistema Nacional de Salud esté en aptitud de responder a ambos requerimientos.

Los servicios de salud que posee nuestro país son resultado de agregaciones históricas que no conllevaron una coordinación racional y eficaz. Se pueden identificar las siguientes modalidades:

- 1°.- Los servicios públicos a la población en general, mediante pago de una cuota inferior al costo y acorde a la condición socioeconómica del usuario o mediante trabajo de beneficio comunitario:
- 2°.- Los servicios públicos de instituciones de seguridad social a los que tienen acceso los trabajadores y sus beneficiarios mediante cotizaciones.
- 3°.- Los servicios que proporcionan entidades públicas a sus trabajadores y familiares:
- 4°.- Los servicios privados que prestan conforme a una contraprestación convencionalmente fijada.

Entre los primeros figuran los servicios que prestan conjuntamente - la S.S.A. y los gobiernos estatales a través de convenios de coordinación, el Departamento del Distrito Federal, el programa IMSS-COPLAMAR y algunos establecimientos públicos locales; entre los segundos se hallan los que - proporcionan el IMSS, el ISSSTE, el ISSSFAM; entre los terceros se encuentra Petróleos Mexicanos, y en los últimos están los que prestan personas físicas y morales con ánimo lucrativo o sin él, como las instituciones de asistencia privada.

La evolución histórica de las instituciones que otorgan servicios de salud a la población ha tenido como resultado que las instituciones de seguridad social cubran el 45% de la población total.

La población abierta (aquella que no tiene acceso a los servicios de las instituciones de seguridad social) representa un total de 39 millones de habitantes; de esta cifra la Secretaría de Salubridad y Asistencia cubrió en 1983 a 13 millones de personas, incluyendo los servicios del Departamento del Distrito Federal, en tanto que el Programa de solidaridad social denominado IMSS-COFLAMAR atendió 11 millones de personas.

Estimaciones institucionales conducen a reconocer que cerca de 14 millones de mexicanos no tienen formal y permanente acceso a servicios de salud.

Para la prestación de servicios de atención a la salud el Sector Público cuenta con cerca de 10 mil unidades, en las que se incluyen los establecimientos de atención primaria, hospitales generales y los de alta especialidad.

El gasto programable asignado al sector salud para 1984 fue superior en un 39% al correspondiente en el año de 1983. Este presupuesto, al compararlo con el gasto total del gobierno federal, presenta una tendencia a la disminución en relación con años anteriores.

El Sector Público cuenta con 54 mil médicos y 76 mil enfermeras; el 80% de estos recursos presta sus servicios en las instituciones de seguridad social y el 20% restante en los de población abierta, siendo estas últimas instituciones en las que deben atender un porcentaje de aproximadamente el 50% de la población.

La conjunción de las variables y factores que condicionan la salud dan la dimensión y complejidad del problema al que se tiene que enfrentar la Secretaría de Salubridad y Asistencia y las instituciones que forman parte del Sector Salud, para cumplir el compromiso constitucional de proteger la salud de todos los mexicanos.

## 5.2 CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA SSA

En la actualidad, la Secretaría de Salubridad y Asistencia cuenta con 116834 trabajadores,<sup>(1)</sup> cifra que representa el 32.1% del total de los servidores públicos empleados por el Sector Salud.

El número de servidores de la Secretaría ha mostrado un importante incremento en los últimos 11 años, como respuesta a las crecientes demandas sociales y como resultado de la voluntad gubernamental de mejorar los niveles de salud de la población.

El crecimiento general de los recursos humanos, a una tasa media anual de 8.8%, ha superado el ritmo de crecimiento de la población nacional.

Sin embargo, a pesar de este importante incremento de recursos, que ha permitido extender la cobertura de la atención para la salud, existe aún una grave carencia de servicios para una gran parte de la población nacional.

Por otra parte, es importante señalar que el aumento de los recursos humanos de la Secretaría ha incidido primordialmente en el área administrativa ( 11% anual ), mientras que el área médica registra un crecimiento sensiblemente inferior ( 6.4% ). Este incremento del personal administrativo obedece, en gran medida , a las funciones que ejerce la Institución como coordinadora del Sector Salud y como autoridad sanitaria.

Actualmente, del total de recursos humanos de la Secretaría, 69473 - personas estan dedicadas a la prestación de servicios médicos y 47361 trabajadores cumplen funciones administrativas de apoyo.

A su vez, el personal de atención médica está constituido por 11156 médicos, 36972 enfermeras y paramédicos, 16107 pasantes, 2371 internos y 2867 residentes.

La existencia de un gran volumen relativo de personal de enfermería, médico y paramédico obedece a la situación de que la Secretaría además de sus funciones de coordinadora de Sector y autoridad sanitaria, se dedica simultáneamente a la prestación de servicios de salud.

El conjunto de médicos adscritos a la Secretaría representa el 12% del total de estos profesionales en el País. Con estos recursos la Dependencia debe responder a la demanda de 27 millones de mexicanos, que equivalen al 36% de la población nacional, los cuales no reciben atención médica de ninguna otra institución pública o privada.

Por otro lado, la distribución del personal en el territorio nacional muestra series desequilibrios. Tan solo en el Distrito Federal se encuentran ubicados 40108 trabajadores, los cuales representan el 34% del total en el País.

De igual manera, se observan importantes diferencias en la concentración de personal por cada Entidad Federativa. ( 2 )

Mientras que en el Estado de Baja California Sur existe un trabajador de la Secretaría por cada 303 habitantes, en el Estado de San Luis Potosí solamente hay un trabajador por cada 1403 habitantes; es decir se observa una diferencia de 4.6 a 1.

En el caso de los médicos adscritos a la Dependencia, los desequilibrios territoriales son aun más importantes. En el caso de Baja California Sur existe un médico por cada 632 habitantes de población abierta no atendida por ninguna otra institución. En el caso de San Luis Potosí, la relación es de un médico por 13835 habitantes; la desproporción es de 22 a 1.

Si se extiende el análisis a otras Entidades Federativas, se observa que los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango y Jalisco congregan al 21% de los médicos de la Institución para hacer frente al 13% de la demanda total.

Por otra parte, los estados de Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Sinaloa solo cuentan con el 5% de los médicos para atender al 25% de la demanda.

Aunado a la carencia relativa de recursos humanos, existen limitaciones en la disponibilidad de recursos financieros que evidencian aun más la necesidad de incrementar el rendimiento y la productividad del personal. Baste decir que la Secretaría de Salud y Asistencia ejerce el 11.3% del presupuesto total asignado al Sector Salud y la cobertura de sus servicios debe extenderse a más de la tercera parte de la población nacional.

## 5.2.1 PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS. \* (3)

## INTRODUCCION:

El actual régimen ha planteado como uno de sus programas prioritarios el del establecimiento del Servicio Civil de Carrera en el ámbito de los Recursos Humanos del Gobierno Federal.

El objetivo que se persigue consiste en la implementación de sistemas de administración de recursos humanos que proporcionen a los trabajadores: Estabilidad laboral, Esquemas de superación y desarrollo y Equidad salarial, tendientes a lograr la activa y eficaz participación de los trabajadores en las acciones de gobierno.

La consecución de los resultados finales de este programa son previsibles para el mediano plazo, y es por ello que en la actualidad resulta indispensable visualizar a la administración de personal como un fenómeno de permanente y constante cambio.

Es en base a este fenómeno que en forma reciente se han esquematizado las funciones de los trabajadores en puestos únicos y definidos, y estos a su vez han sido ubicados en estructuras organizacionales; asimismo, se han implementado tabuladores salariales para el logro de una adecuada administración de sueldos y salarios, y en forma más reciente aún se ha compactado el sueldo de los trabajadores que como se sabe anteriormente se estructuraba en diversas partidas y conceptos.

La Administración de Personal de nuestra Secretaría, en ninguna forma ha quedado ajena a este proceso de cambio y a la fecha puede afirmarse que está al corriente de estas reestructuraciones establecidas a nivel de Gobierno Federal. Sin embargo, se encuentra igualmente distante de lograr el objetivo esencial que es la implementación del Servicio Civil de Carrera.

Es importante señalar que en este marco de acción, la Secretaría como Coordinadora del Sector Salud, tiene la responsabilidad de lograr el esquema de Servicio Civil en una rama integral de trabajadores del Gobierno, como es la médica y paramédica, para lo cual ha establecido la estricta vinculación con las áreas competentes de las entidades del sector en esta materia.

Con el objeto de contar con los mecanismos de acción necesarios para lograr los --

avances requeridos en la implementación del Servicio Civil de Carrera, la Administración de Personal de la Secretaría, se ha estructurado en los siguientes subprogramas:

- Contratación de Personal,
- Capacitación y Desarrollo,
- Administración de Sueldos y Salarios,
- Registro e Información Presupuestal,
- Relaciones Laborales,
- Pago de Sueldos, y
- Actividades y Prestaciones de Carácter Social.

#### Planteamiento del Problema:

En el desarrollo de cada uno de los subprogramas mencionados, la Secretaría ha logrado avances de consideración; sin embargo aún se presentan problemas para poder estar en condiciones de estructurar el Servicio Civil de Carrera.

Los problemas fundamentales son los siguientes:

Contratación de Personal.- Los sistemas de Reclutamiento y Selección de Personal en el área médica, descansan fundamentalmente en la integración a la Secretaría de Internos, Pasantes y Residentes, sin embargo no se ha consolidado un sistema formal que permita a la Institución allegarse de los mejores recursos humanos en estos puestos.

Por lo que se refiere a las ramas paramédica y administrativa, la problemática es aún más compleja en virtud de que las fuentes de reclutamiento no han resultado ser las adecuadas, tanto en calidad como en suficiencia.

Por otra parte, y en relación a los procesos de inducción y evaluación del desempeño, éstos han sido contemplados a través de implementaciones mínimas de la Secretaría.

Capacitación y Desarrollo.- A este respecto, debe señalarse que la capacitación no se ha establecido bajo un proceso sistemático y permanente, sino que ha funcionado en la Secretaría a través de cursos esporádicos y con difusión insuficiente, lo que en ocasiones no proporciona un beneficio directo a la labor que los trabajadores realizan. Como consecuencia de lo anterior, tampoco se han logrado esquemas formales de desarrollo del personal.

Administración de Sueldos y Salarios.- En esta materia, se ha presentado por una parte la problemática de la insuficiencia presupuestal para poder adecuar los tabuladores a la determinación del peso específico que debe asignarse a cada puesto. Por otra parte y aún cuando se han logrado avances importantes, resulta necesario ampliar el catálogo de puestos existentes para poder contar con una estructura que garantice una equidad en la distribución de los beneficios salariales.

Registro e Información Presupuestal.- El control del ejercicio del presupuesto de servicios personales en la Secretaría, ha venido siendo ejecutado en una forma integral o sea al nivel de la institución; sin embargo, no se ha logrado establecer la información necesaria para manejar el presupuesto de cada Dirección General o de cada Jefatura de Servicios Coordinados y mucho menos de cada área de responsabilidad.

Lo anterior origina un exceso de centralización en la toma de decisiones, que actúa en contra de los objetivos de la administración de la Secretaría que tiende a ser descon centrada en su máxima expresión posible.

Relaciones Laborales.- En esta materia puede afirmarse que aún con la situación que prevalece en el País, se han logrado establecer relaciones tanto directas como a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad y Asistencia, para lograr una tranquilidad general entre los trabajadores. Sin embargo, existen esquemas de disidencia - que a pesar de ser pequeños, deben ser visualizados con la mayor atención, a fin de lograr que la tranquilidad existente se establezca en forma permanente.

Pago de Sueldos.- Es en este subprograma donde con mayor objetividad se visualiza - la problemática, ante la existencia de frecuentes casos de pagos incorrectos o de retraso en la asignación de remuneraciones. Sin embargo, debe señalarse que se han logrado - avances importantes en la materia al grado tal que las reclamaciones por estos conceptos, resultan en la actualidad de escasa cuantía en relación al universo total de trabajadores de la Secretaría.

Actividades y Prestaciones de Carácter Social.- En esta materia y aún cuando la - Secretaría ha venido implementando una importante labor tendiente por una parte, a propor - cionar a los trabajadores actividades de carácter cívico, cultural, recreativo y deporti - vo y por otra, a otorgar beneficios tendientes a proteger su salario a través del incremen - to de su capacidad adquisitiva; la carencia de adecuados mecanismos de difusión de estas acciones, ha originado que no hayan penetrado en forma adecuada a la base trabajadora.

### Propuesta de Solución:

**Contratación de Personal.-** La integración del Servicio Civil de Carrera requiere de la implantación en forma sistemática de procesos de reclutamiento, selección, inducción, evaluación del desempeño y entrevistas de salida, que permitan lograr que desde el ingreso del personal hasta cada una de las etapas de su desarrollo dentro de la institución, se lleven a cabo en base a los conocimientos adquiridos; experiencia obtenida y en su caso, a la eficiencia demostrada en el desempeño de sus labores.

Para esto, y en el caso específico de la rama médica y paramédica, resulta necesario implementar procedimientos que permitan tener una permanente y oportuna información del desempeño de los trabajadores desde sus etapas como pasantes, internos o residentes; ya que debieran ser estos procesos de enseñanza las principales fuentes para el reclutamiento de trabajadores permanentes de la Secretaría.

**Capacitación y Desarrollo.-** Este proceso debe realizarse de manera integral y con la finalidad de que la capacitación adquirida propicie la superación y crecimiento del trabajador, promoviendo de esta forma un real proceso de desarrollo de personal. Para lograr este objetivo del Comité de Capacitación de la Secretaría, ha estructurado un programa integral que habrá de implementarse en 1985.

**Administración de Sueldos y Salarios.-** Durante 1984 se lograron importantes avances en materia de incrementos salariales, repercutiendo en forma más importante en la rama médica y paramédica donde se presentan casos de aumentos tan sustanciales, que en ocasiones exceden a un 100% en relación a los existentes en diciembre de 1983.

Entre los objetivos fundamentales en esta materia, se encuentra el de lograr la -- implementación de los tabuladores de la curva del gobierno federal al personal administrativo, en tanto que por lo que se refiere al personal de las ramas médica y paramédicas, se han establecido ya los mecanismos de coordinación necesarios para iniciar durante el presente año la homologación de los salarios en el sector.

Es importante señalar que la homologación de salarios debe establecerse aunada a -- una homologación funcional, que traerá consigo el establecimiento por una parte, de catálogos de puestos y adscripción de funciones equivalente en todo el sector y por otra, la determinación de una normatividad que permita a través de la referencia de estos a los salarios, el logro de la más estricta equidad en la relación laboral.

Por otro lado, a partir del mes de enero del presente año, la Secretaría operará - con un catálogo de puestos que además de estar debidamente autorizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, permitirá lograr una asignación salarial fundamentada en el peso específico de las funciones que se encomiendan a cada puesto.

Registro e Información.- A partir del presente mes, cada una de las unidades de - trabajo de la Secretaría, incluyéndose a las Jefaturas de Servicios Coordinados, contarán con la información relativa al presupuesto asignado a cada una de ellas en materia de servicios personales, así como las plantillas de personal correspondientes; en forma tal que cada uno de los funcionarios estará en condiciones de tomar las decisiones que más convengan al funcionamiento del área a su cargo, adecuándose en todo caso, a los - tabuladores y demás normas que en la materia establece la corresponsabilidad del gasto público.

En paralelo, el área central establecerá registros contables y presupuestales por - cada unidad administrativa, a través de un nuevo sistema de procesamiento electrónico de información, que ha entrado en funcionamiento a partir del inicio del presente año, con lo que se podrá efectuar en forma permanente, una captación de datos al respecto con cada unidad administrativa.

Con estos resultados, que significan una transformación radical de los mecanismos con que se han operado a la fecha, se estima que el proceso de elaboración y distribu-- ción de cheques federales se realizará con mayor oportunidad y eficiencia.

Relaciones Laborales.- En la medida en que las alternativas de solución planteadas - se vayan implementando y como consecuencia de ellas, se logrará una mayor motivación del personal, lo que se estima permitirá que al margen de la atención a los movimientos de - grupos disidentes, las relaciones con el Sindicato serán tendientes a mantener la tranqui lidad laboral que actualmente existe.

Pago de Sueldos.- Para 1985 se cuenta con:

- Sueldos compactados, lo que facilitará y agilizará el trabajo de tipo administrati vo.
- Un nuevo sistema de cómputo que permite mayor elasticidad en los movimientos con-- tractuales de los trabajadores, y por consiguiente implica un mejor pago de remun raciones.
- Un nuevo archivo de información actualizada en base a los datos tomados a fines - del año pasado, y que permite contar con información confiable en relación a la si

tuación laboral de los trabajadores.

Actividades y Prestaciones de Carácter Social.- Durante los últimos meses del año - próximo pasado, se celebró un convenio de trabajo con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado, que permitirá lograr el apoyo de esta institución para incrementar en forma sustancial las actividades que en esta materia se vienen realizando. Es por ello que resultará de especial importancia, el incrementar mecanismos eficaces de difusión que permitan hacer del conocimiento de los trabajadores todas - las prestaciones que por este concepto se les brindan.

Conclusiones:

- 1a.- A través de la ejecución de las propuestas de solución planteadas, la Secretaría estará en condiciones de establecer el Servicio Civil de Carrera en la rama médica y paramédica.
- 2a.- Asimismo, el personal administrativo de la Secretaría, contará con los elementos necesarios para ser incluidos dentro del Servicio Civil de Carrera de la rama administrativa, que está coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo a que este personal existe en todas las Secretarías - de Estado.
- 3a.- Finalmente, es importante resaltar que la realización de las propuestas de solución señaladas, se traducirán en un importante incremento de la calidad - de los servicios que presta la Secretaría, a través del mejoramiento de la - eficiencia de los trabajadores.

#### 5.2.2 CAPACITACION Y MOTIVACION DEL PERSONAL

El nivel de escolaridad de los trabajadores de la S.S.A., influye determinadamente en el desempeño óptimo de sus actividades.

En el área de atención médica existe personal con estudios formales de nivel profesional, constituido por médicos generales y especialistas, así como personal de nivel técnico representado por enfermeras y paramédicos, fundamentalmente. Por tratarse de - actividades estrictamente reglamentadas, el personal de atención médica debe acreditar su formación académica, garantizándose así un nivel mínimo de competencia profesional y técnica.

Por otro lado el área administrativa, esta conformada por personal con una escolaridad heterogénea debido a las necesidades funcionales de dirección, coordinación, supervisión y operación. En los niveles operativos se tiene un nivel medio de escolaridad de secretaría y estudios técnicos, considerando el número significativo del personal concentrado en estos niveles.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia dispone así de personal preparado de acuerdo a sus requerimientos operativos básicos. Sin embargo las necesidades de actualización y formación para elevar los niveles académicos de los trabajadores y responder a la demanda de los servicios de salud en los diferentes niveles de atención, requerirá siempre de cuadros altamente preparados y capacitados.

La capacitación y enseñanza de Salud en la S.S.A., ha sido una preocupación institucional constante.

No obstante la evolución que ha experimentado el proceso de capacitación y enseñanza en salud en la S.S.A., existen aún carencias manifiestas en materia de superación profesional y técnica, mismas que repercuten en la calidad de los servicios prestados, así como en la imagen y prestigio de la institución.

En general, se puede decir que aún no existe una adecuada detección de necesidades de superación de las diferentes áreas y por lo tanto los programas de capacitación, y desarrollo y de enseñanza en salud se elaboran en algunos casos sin establecer prioridades en cuanto a las deficiencias funcionales y las propias carencias del personal.

En términos generales, la situación actual de la Secretaría en materia de capacitación, motivación y superación presenta las siguientes características. (4)

- La capacitación no es considerada siempre como un proceso sistemático y continuo, ya que es accesible a los trabajadores esporádicamente y en acciones que no se relacionan directamente con las funciones y actividades de sus puestos.
- Para la implantación de cursos y eventos, en algunas ocasiones no se dispone o no se emplea personal suficientemente capacitado en la docencia.

Los cursos de capacitación y enseñanza en salud carecen en muchos casos de una difusión suficiente, adecuada y oportuna.

Existe deficiencia en el seguimiento de los capacitandos, lo cual impide mostrar el grado de aprovechamiento de las acciones de capacitación dentro de sus áreas específicas de trabajo.

El personal técnico, en algunos casos, carece del adiestramiento óptimo para el manejo del equipo de trabajo con que cuenta para el desempeño de sus labores.

El personal del laboratorio de análisis clínicos y diagnóstico requiere de apoyos -- adicionales en cuanto a capacitación y actualización de conocimientos técnicos.

Los inspectores sanitarios requieren de conocimientos técnicos y administrativos más específicos para evaluar calidad e implementar adecuadamente métodos de seguridad -- preventiva.

El personal de los diferentes niveles de atención carece de elementos educativos que le permitan llevar a cabo funciones específicas de carácter social, asistencial, preventivo, curativo y de rehabilitación.

Por otro lado, las fallas relativas al proceso de selección de personal influyen necesariamente en el nivel de aptitud actual de los trabajadores de la Secretaría ya que no siempre se cubre el perfil del puesto, sino que se intenta adecuar el puesto a las características de la persona. Por lo tanto, el personal de nuevo ingreso no logra ubicarse dentro de un contexto laboral al desconocer lo específico de las funciones y actividades que tiene que desarrollar.

Otro factor que contribuye al deterioro del nivel de actitud del personal, es la concepción que erróneamente, en ocasiones, existe acerca del proceso de inducción dentro de la Institución. Su función en ocasiones se reduce a la presentación del nuevo trabajador con el personal de área a la cual se integra, sin especificarle suficientemente las actividades que en esta realizan y las que se pretende que el trabajador desarrolle en ella.

Por otro lado, el trabajador en ocasiones encuentra que las actividades que desarrolla no se ajustan a sus aptitudes, avaladas por su escolaridad, misma que le permitiría desarrollarse en puestos superiores al que desempeña.

Los efectos que se tienen por el nivel de aptitudes actual se reflejan también en una creciente resistencia de los trabajadores a aceptar nuevos métodos de trabajo. En términos generales el trabajador se concreta a cumplir con una determinada función sin tratar de desarrollar nuevas ideas y sugerir innovaciones para la mejora de los servicios por carecer de los conocimientos y elementos técnicos que le permitan hacer proposiciones que coadyuven al logro de los planes y programas de la Institución.

Otras consecuencias derivadas de la situación actual de la capacitación en la Secretaría son el retraso en los trámites administrativos, la deficiente atención que se da a los usuarios de los servicios, así como el empleo inadecuado de los materiales y equipo de trabajo provocándose desperdicio y deterioro de los mismos.

El desarrollo de la S.S.A., depende, entre otros factores, de la integración de su personal a los objetivos y funciones institucionales, situación que actualmente se encuentra obstaculizada por problemas que no han sido resueltos con la oportunidad y eficacia requerida.

Hasta el momento no todos los trabajadores han logrado establecer un punto de equilibrio entre sus intereses y los de la Institución debido a que desconocen la estructura y funcionamiento de la Secretaría, así como sus objetivos, programas y políticas. Este tipo de información es insuficientemente difundida entre el personal y no es siempre accesible y vinculada al desarrollo de sus funciones.

Este desconocimiento por parte de los trabajadores influye negativamente en el cumplimiento de las normas que regulan el área a la que se encuentran adscritos. Al respecto es importante resaltar que algunas unidades administrativas carecen de instrumentos administrativos accesibles, factores que afectan desfavorablemente la concentración de esfuerzos para el logro de objetivos. Sin embargo es importante aclarar que el desconocimiento al que se hace mención también obedece en la mayoría de los casos a que al trabajador no le interesa o preocupa estar suficientemente informado para el desempeño de su trabajo.

Se percibe por otra parte que los trabajadores en algunos casos no se consideran suficientemente reconocidos y motivados en su trabajo debido a que no siempre existe una evaluación periódica del rendimiento laboral.

Los mecanismos motivacionales existentes son insuficientes para lograr incrementar la productividad y proporcionar a los trabajadores la estimulación interna requerida p<sub>2</sub>

na realizar satisfactoriamente sus funciones prevaleciendo en ocasiones actitudes monótonas y rutinarias que influyen en el bajo rendimiento laboral. Si bien, la Secretaría de Salud y Asistencia hace uso de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas cuya finalidad es incentivar a los trabajadores; estas acciones motivacionales requieren ser complementadas con mayor amplitud y accesibilidad para quienes se desempeñan con eficiencia y eficacia en sus labores.

La comunicación que se establece entre diferentes niveles funcionales de la S.S.A., no siempre refuerza las actitudes positivas, ni abate aquellas que puede considerarse negativamente en una relación laboral, debido a la poca información que se llega a tener sobre los errores y aciertos en el desempeño de las actividades.

### 5.2.3 CAPACITACION PARA LA DESCENTRALIZACION. (5)

#### Antecedentes.

La descentralización de los servicios de salud es un proceso de alcances muy amplios y profundos para la Secretaría, mediante el cual se ha enriquecido notablemente el acervo jurídico, administrativo y programático del marco de actuación de los servidores de la administración pública de la salud.

El artículo 4º constitucional, la Ley General de Salud y el Programa Nacional de Salud vienen a constituir el fundamento del ámbito jurídico, programático y administrativo de la protección a la salud y de la estrategia de descentralización, que ha rendido sus primeros frutos en la forma de acuerdos de coordinación con los Estados para establecer el programa de descentralización y para la transferencia de la realización de obras públicas en unidades médicas.

La estrategia de la descentralización está profundamente enraizada en la política nacional de descentralización de la vida nacional, que busca " la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional".

En la lucha contra el centralismo, los servidores de la salud están aportando su esfuerzo e imaginación para encontrar soluciones prácticas a la compleja red de requerimientos que permitirán hacer posible de manera cabal, que la Secretaría se convierta en una

---

• Manifiesto de toma de posesión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Dependencia normativa y la operación de los servicios quede a cargo de los gobiernos locales.

Descentralizar es efectuar una adecuada redistribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno e integrar los sistemas estatales de salud, como proceso de revitalización profunda; descentralizar es también medio de promover bondas transformaciones en el lenguaje, en las ideas, en los estilos, en las prácticas y en los procedimientos, que a la vez dan coherencia y viabilidad a nuestro Sistema Nacional de Salud.

Descentralizar es reubicar apoyos y recursos para descongestionar la administración pública centralizada; descentralizar consiste en desatar el proceso que de lugar a la actuación de las entidades estatales y municipales, para dar viabilidad al artículo 115 Constitucional en el ámbito de la salud.

La complejidad inherente al propósito descentralizador, obliga a ser previsores y ordenados en los pasos necesarios para llevar a buen término, en todas las entidades, la transformación que es imperativo político, jurídico y administrativo, pero que a la vez es anhelo y demanda de la población.

Pasar de la coordinación programática a la integración orgánica plantea una de las más complejas tareas que ha asumido la Secretaría en la historia de su relación con los gobiernos estatales. Implica exigencias y requerimientos de amplitud tan vasta, que está conmoviendo los cimientos de su estructura, de su organización y de su operación.

Conlleva requerimientos para la Secretaría de Salud y para los Estados. Para la Secretaría la definición de normas, políticas, funciones, operaciones y procedimientos a descentralizar; para los Estados consisten en la integración de normas, políticas, funciones y procedimientos para realizar la operación.

El proceso de descentralización tiene características propias para el ámbito de la salud. Ha sido necesario que se realice de manera gradual, mediante las etapas de coordinación programática y de integración orgánica. Habrá de abarcar una vertiente relacionada con la prestación de servicios de salud y otra referente al ejercicio de facultades de autoridad sanitaria. Deberá conducir a lograr una unidad de mando bajo la coordinación de la Secretaría y con los lineamientos del Programa Nacional de Salud y del Sistema Nacional de Salud. Habrá de desembocar en los Estados, en una unidad de operación a cargo de los servicios estatales de salud. Tendrá que fortalecerse con la acción del Subcomité de Salud y Seguridad Social de los COPLADES y de las delegaciones

del IMSS, ISSSTE y DIF.

#### Problemática.

Se trata pues, de lograr un cambio substancial en la relación y vinculación de la Secretaría y los gobiernos locales, que por implicar nuevas bases de actuación, involucre un proceso de comunicación y de transferencia de información, que debe sustentarse en un ejercicio de capacitación que se convierta a su vez en el vínculo de los propósitos y requerimientos, con los resultados que como metas ha señalado el Programa Nacional de Salud.

La relación entre capacitación y descentralización resulta ser interdependiente y ha de retroalimentarse constantemente, ya que no es posible avanzar hacia una nueva concepción del desarrollo, sin asegurar las posibilidades de acción a nivel local y sin encadenar la descentralización con los actores de este proceso: los servidores públicos.

La capacitación para la descentralización es el elemento que asocia la voluntad política con el proceso operativo, mediante la transmisión de información y conocimientos en que ha de sustentarse la acción. Debe consistir en un mecanismo para el cambio, que desarrolle nuevas actitudes y que dote a sus destinatarios de nuevos conocimientos y habilidades, que se transformen tanto en una conciencia de la normatividad como en una conciencia de la operatividad.

#### Propuesta de Solución.

Las acciones de capacitación para la consolidación de los sistemas estatales de salud, deben recorrer un camino crítico conformado por los siguientes pasos:

- Detección de necesidades
- Definición de objetivos
- Elaboración del programa
- Estructura de contenido y selección de técnicas y materiales didácticos
- Selección, reclutamiento y formación de instructores
- Instrumentación, ejecución y evaluación del programa

Esta metodología hará posible definir un programa en que cada área mayor de la Secretaría, a su vez, defina sus propios programas, cuyo conjunto permita contar con elementos de juicio suficientes para señalar prioridades, con las cuales se determine el programa de capacitación para la descentralización para 1985.

A este propósito deben concurrir las áreas centrales de la Secretaría, los gobiernos de los Estados involucrados, y los Servicios Coordinados que habrán de transformarse conjuntamente con el Programa IMSS-COPLAMAR, en los servicios estatales de salud.

En este contexto es la Subsecretaría de Planeación, a través de la Dirección General de Organización y Modernización Administrativa, quien asume la responsabilidad de coordinar el proceso de capacitación mediante la definición de los aspectos sustantivos de la instrumentación, ejecución y evaluación. La responsabilidad directa corresponde a las unidades que van a descentralizar funciones, atribuciones y operaciones.

La naturaleza del proceso de descentralización hace imprescindible dar inicio a la capacitación de los cuadros técnicos, mandos medios y superiores, que constituyen los interlocutores para hacer llegar a las bases, la filosofía de la descentralización y las nuevas modalidades operativas. De este universo hay que distinguir subprogramas para las unidades centrales y para los sistemas estatales de salud.

En este camino será menester, integrar subprogramas que deriven de la redistribución de competencias para ejercer la autoridad sanitaria; los que deriven del fortalecimiento del primer y segundo nivel de atención y su mejor interrelación; los que deriven de la atención de la regulación sanitaria; los que deriven del apoyo administrativo; los que deriven del área de planeación, presupuesto, organización y control.

En consecuencia, será necesario integrar el programa general con subprogramas para el ámbito central y para el ámbito regional, a través de los cuales se pueda conducir la descentralización hacia la integración y consolidación de los sistemas estatales de salud y de los servicios estatales de salud.

La capacitación para la descentralización precisa lograr resultados que garanticen la participación decidida, informada y competente de los servidores de la salud, en la conformación de todos los cambios que requieren ser instrumentados, para que la protección a la salud se genere más ágilmente en el terreno inmediato de los hechos.

También debe coadyuvar a depurar las estrategias que se aplicarán en la transformación que debe sufrir el esquema que se ha venido aplicando durante cerca de 50 años de coordinación con los Estados, basada en una responsabilidad preponderantemente federal.

Igualmente ha de aportar una dinámica e impulso para conformar un panorama cuyas -  
tases normativas, principios estructurales y alcances de operación, lleguen a marcar un  
hito trascendente en la historia de la administración pública de la salud en nuestro -  
país.

### CONCLUSIONES GENERALES DEL DIAGNOSTICO.

La situación actual del país se caracteriza por una fuerte contracción económica, que implica abatimiento en el nivel de empleo. Este factor influye en el estado de salud de la población al afectar la calidad y nivel de alimentación y vivienda; disminuyendo a la vez la cobertura real de los servicios de salud y seguridad social e incrementando el número de la población abierta, cuya atención es responsabilidad de la S.S.A.

Si bien los esfuerzos desarrollados por el Sector Salud por brindar a los habitantes del país niveles de salud satisfactorios se han traducido en avances considerables, en cuanto al abatimiento de la tasa de mortalidad general y la elevación de la esperanza de vida, es innegable también que sus beneficios no se han distribuido de manera homogénea. Existen todavía amplios grupos de población sin acceso a los servicios de salud y las ineficiencias de orden operativo deterioran la calidad básica de los servicios prestados. Al respecto se aprecian graves desigualdades ya que actualmente se estima que - - 20% de la población del país no tiene acceso a los servicios de salud.

En relación con los esquemas de atención de las diversas instituciones de salud, - es necesario señalar que las grandes diferencias en cuanto a calidad y cantidad se encuentran fundamentalmente en los servicios primarios que se imparten a los grupos protegidos por la seguridad social y los ofrecidos a la población abierta, esas diferencias, se producen tanto por los recursos como por el número de personal de que dispone cada institución.

La S.S.A., como cabeza de sector, y por su función de prestadora de servicios sociales, tiene que coordinar los aspectos programáticos del sector y enfrentar al mismo tiempo el problema de otorgar el servicio a la población abierta no atendida por otras instituciones de Salud, que abarca aproximadamente 27 millones de personas, cantidad que representa un poco más del doble de la que se atiende actualmente. Para la atención de este universo, cuenta con el 32.1% del total de los recursos humanos que conforman el sector; y ejerce el 11.3% del presupuesto asignado al mismo.

Si los costos de la atención se incrementan a ritmos acelerados y las tasas de crecimiento demográfico continúan siendo altas, se vuelve aún más crítica la insuficiencia de los recursos destinados a elementos asistenciales básicos.

En materia de recursos humanos se observan grandes diferencias a nivel institucional, sobre todo, en términos de las jornadas de trabajo y niveles de remuneración.

En lo que a intensidad de trabajo se refiere aún cuando la tasa de crecimiento de personal ha sido de 8.8% anual y que han rebasado la tasa de crecimiento demográfico el número de personal es insuficiente, con el agravante provocado por la polarización de centros productivos y la dispersión de poblaciones.

No obstante los problemas mencionados, encontramos que el nivel de atención médica se ha incrementado a razón del 3.4% anual. Este desarrollo requiere de los cursos de capacitación al personal tanto médico como administrativo, pero no solo referentes a -- buscar la especialización o mejoramiento técnico, sino también de eventos que mejoren y refuercen la actitud del personal.

El fortalecimiento, expansión y modernización de la Secretaría responde a la necesidad de mejorar y elevar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura.

Sin embargo, existen diversos factores que propician la ineficiencia e ineficacia en el trabajo y el establecimiento de una imagen negativa o desfavorable de la institución y del trabajador mismo, situación que demerita y mina las acciones concentradas para la prestación y la ampliación de la cobertura de servicios.

Estos factores son principalmente la falta de identificación con los objetivos de la Institución, la incapacidad de cumplir eficientemente con las responsabilidades implícitas en la realización del trabajo cotidiano, las deficiencias e insuficiencias de las acciones de capacitación por parte de la Secretaría y la indiferencia e inconformidad con la que el trabajador desempeña sus funciones.

### 5.3. OBJETIVOS, METAS Y ESTRATEGIAS

#### 5.3.1. OBJETIVOS

##### Objetivo General.

El objetivo general del programa es mejorar la cantidad y calidad de los servicios que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia mediante la superación profesional y técnica del personal que labora en la Institución.

La ampliación de la cobertura de los servicios y el logro de mejores niveles de salud, requiere de un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles y de un incremento en el desempeño de los trabajadores. De esta manera, la superación profesional y técnica constituye el elemento fundamental para hacer realidad el derecho constitucional de protección a la salud.

Del objetivo general se derivan cuatro objetivos específicos que orientan el desarrollo de los programas.

##### Objetivos Específicos.

- Mejorar la eficiencia de los servicios en el primer nivel de atención, a través del óptimo desempeño del personal que integra el equipo de salud.
- Mejorar los servicios de atención del segundo y tercer niveles, mediante el desarrollo del personal de dichos servicios.
- Mejorar la eficiencia del sistema de regulación sanitaria, incrementando la calidad de las acciones y el rendimiento del personal técnico.
- Mejorar la eficiencia y la productividad del personal administrativo con el objeto de proporcionar un adecuado apoyo a la operación de las áreas sustantivas.

#### 5.3.2. ESTRATEGIAS GENERALES

El desarrollo del Programa de Superación Profesional y Técnica esta basado en dos estrategias: la capacitación y la motivación.

Estas estrategias constituyen los mecanismos fundamentales que permitirán la consecución de los objetivos. En ellas se concretizan las principales demandas emitidas en los foros de consulta.

La primera estrategia está orientada a incrementar los conocimientos y aptitudes del personal de la Secretaría, mediante sistemas adecuados de formación y desarrollo de los recursos humanos.

La segunda estrategia tiende a generar actitudes favorables al mejoramiento del servicio por parte de los trabajadores, a través de elementos motivacionales que incidan sobre los elementos determinantes de su comportamiento laboral.

La puesta en operación de estas estrategias se basa en el funcionamiento de dos instrumentos específicos.

Por una parte, contempla el establecimiento de un Comité de Capacitación y Superación Profesional y Técnica con la responsabilidad directa de las áreas mayores de la Secretaría, a efecto de que norme y coordine la ejecución de los programas específicos en la materia.

Por otra parte, requiere de la creación de Comités Estatales de Capacitación y Superación Profesional y Técnica que traduzcan a nivel local los lineamientos formulados a nivel nacional y sean responsables de la operación de los programas en cada Entidad Federativa.

### 5.3.3 PROPUESTAS DE SOLUCION

La problemática señalada puede ser resuelta mediante acciones específicas de capacitación y motivación enmarcadas en el programa institucional de superación profesional y técnica de los trabajadores.

Las acciones de este programa se fundamentan en la participación directa de todas las áreas de la Secretaría, de acuerdo a sus propias atribuciones y responsabilidades. Solamente así será posible incidir en la formación y desarrollo del personal, para hacer más y hacerlo mejor con los recursos de que disponemos.

De esta manera, entre las propuestas de solución habrían de considerarse los siguientes aspectos:

Por una parte, establecer un Comité de Capacitación y Superación Profesional y Técnica, con la responsabilidad directa de las áreas mayores de la Secretaría, a efecto de que norme y coordine las acciones que se instrumenten en este sentido.

Por otra parte crear Comités Estatales de Capacitación y Superación Profesional y -  
Técnicos que traduzcan a nivel local los lineamientos formulados a nivel nacional y sean  
responsables de la operación de los programas en cada Entidad Federativa.

Como principales funciones de estos Comités deben contemplarse las siguientes:

- Formular y difundir cursos de capacitación específicos a cada área de trabajo, -  
congruentes con los objetivos institucionales incrementando así las aptitudes y -  
habilidades del personal de la Secretaría.
- Desarrollar programas permanentes de comunicación y consulta entre el personal, a  
fin de mantenerlo informado sobre las políticas y programas institucionales y for-  
talecer su integración y participación;
- Estimular el desarrollo del personal de la Secretaría a través de una adecuada in-  
formación que permita al trabajador ubicarse e identificarse con la institución -  
y con su puesto, fortaleciendo el sistema de inducción al personal en concordancia con el Servicio Civil de Carrera;
- Diseñar y operar sistemas de estímulos y recompensas que motiven al personal para  
elevar la calidad de los servicios y para aumentar la productividad y el rendimien-  
to en el trabajo.

#### 5.3.4. CONCLUSIONES

La superación profesional y técnica es un propósito institucional que puede llevarse  
a cabo si existe la participación decidida de todas las áreas sustantivas de la Secreta-  
ría.

Dichas áreas sustantivas son las que con mayor precisión conocen las necesidades de  
superación del personal que les está adscrito, ya que están en posibilidad directa de -  
confrontar la capacidad de los recursos humanos disponibles con los requerimientos de -  
los servicios que se prestan. Asimismo, son estas mismas áreas las que poseen la idonei-  
dad técnica para determinar dónde, cómo y cuándo hay que ampliar o profundizar los cono-  
cimientos y habilidades.

En consecuencia, la responsabilidad inmediata de motivar, promover y crear las condi-  
ciones para la superación profesional y técnica de los trabajadores debe corresponder a -  
las áreas sustantivas respecto del personal a su cargo. La Oficialía Mayor, en el ámbito  
de su competencia, deberá proporcionar el apoyo necesario para que se lleven a cabo, con

el mayor nivel de aprovechamiento y rendimiento, las acciones concretas que las acciones concretas que las áreas sustantivas proyecten y organicen.

Los trabajadores de la Dependencia han demostrado ya su voluntad de contribuir al mejoramiento de los servicios de salud.

En una acción sin precedentes, durante el pasado mes de noviembre se celebraron 545 reuniones jurisdiccionales, 24 reuniones a nivel Direcciones Generales y 33 reuniones estatales de consulta al personal de la Secretaría. En estos foros, a los que asistieron 43,950 personas, se presentaron 5,160 ponencias conteniendo pronunciamientos específicos de los trabajadores sobre 24 temas seleccionados.

Este mecanismo, fue complementado con el llenado de 22,715 cuestionarios mediante los cuales el personal expresó sus inquietudes y propuestas, de las cuales emanaron los lineamientos fundamentales del Programa de Superación Profesional y Técnica para los trabajadores de la Secretaría de Salud.

Los trabajadores han respondido al llamado de las autoridades para proporcionar más y mejores servicios. Nos corresponde ahora a nosotros traducir este entusiasmo en acciones concretas que ayuden a incrementar el bienestar de los mexicanos.

## 5.4 PROGRAMAS DE ACCION \*(6)

### 5.4.1. PROGRAMA DE SUPERACION DEL PERSONAL DE ATENCION DE PRIMER NIVEL.

#### Descripción del Programa

Por su relación costo-benéfico, el primer nivel de atención en Salud reviste una particular importancia, ya que permite al Sector Público proporcionar servicios de salud a un gran número de personas, con mínimos recursos y grandes resultados.

La atención médica proporcionada por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se da aproximadamente, en un ochenta por ciento, en el primer nivel de atención de salud. La población que acude en busca de este tipo de atención, es primordialmente de escasos recursos económicos y baja escolaridad y se encuentra distribuida en todo el territorio nacional.

De esta manera, la superación profesional y técnica del personal de atención de primer nivel, constituye uno de los elementos determinantes en el mejoramiento del bienestar de la población nacional.

El objetivo específico de este programa es promover el uso racional y eficiente de los recursos disponibles en el primer nivel de atención y prestar un servicio humano y eficaz a la población usuaria.

Este programa de acción está orientado básicamente al personal médico y paramédico de los centros de salud, integrado por médicos, enfermeras y técnicos en salud.

Las acciones del programa están orientadas a tres áreas temáticas que inciden directamente en el mejoramiento de la calidad y cantidad de los servicios prestados.

El primer aspecto que se considera en el programa se refiere al mejoramiento de las relaciones médico-paciente, mediante el establecimiento de una comunicación más positiva y abierta entre el prestador del servicio y el usuario del mismo, y un mayor acercamiento del médico hacia la comunidad.

El segundo tema central se orienta a mejorar las actitudes del personal sobre la administración y utilización de los recursos disponibles y al adecuado manejo de la información clínica como soporte estadístico de los programas institucionales.

La tercera área temática comprende la adecuada identificación del personal con los propósitos institucionales, a efecto de lograr una mayor participación individual y una mejor integración de los equipos de salud.

#### LINEAS DE ACCION.

Promover la capacitación permanente del personal de atención al público a efecto de mejorar la calidad de los servicios de salud; a través de sistemas de educación continua y reuniones periódicas de análisis y discusión de temas médicos.

Establecer campañas motivacionales a nivel jurisdiccional y por Entidad Federativa - que promuevan una atención más humana hacia los pacientes y una mejor comunicación con - los usuarios de los servicios, desarrollando programas de visitas domiciliarias.

Aplicar programas específicos de capacitación para el uso adecuado y eficiente de - los recursos materiales disponibles en los centros de salud, así como para el manejo de - registros clínicos e información bioestadística.

Desarrollar programas permanentes de comunicación y consulta entre el personal del - primer nivel de atención, a fin de mantenerlo informado sobre las políticas y programas - institucionales y fortalecer su integración y participación.

Desarrollar campañas y programas de motivación tendientes a obtener un mayor apro- - vechamiento del tiempo laborable y una mejor presentación e imagen del centro de salud.

Desarrollar sistemas de reconocimiento y estímulo para los trabajadores destacados, a fin de fortalecer el sentido de responsabilidad del personal médico y paramédico.

Establecer mecanismos de difusión y utilización de los resultados de la investiga- - ción médica relevante para la operación de los servicios y promover un espíritu de mejo- - ramiento permanente del personal de la Institución.

La conducción del programa estará a cargo de la Jefatura de Servicios Coordinados de Salud Pública en cada Entidad Federativa y de la Dirección General de Salud Pública en el Distrito Federal.

El programa contempla, asimismo, la participación de la Dirección General de Adminis- - tración de Personal, la Escuela de Salud Pública de México, la Dirección de Medicina De

ventiva, la Dirección General de Enseñanza en Salud y la Sección Sindical correspondiente.

#### 5.4.1. PROGRAMA DE SUPERACION DEL PERSONAL DE ATENCION DE SEGUNDO Y TERCER NIVELES.

##### Descripción del Programa

Los servicios prestados por el segundo y tercer nivel de atención, en hospitales e institutos de salud, representan cerca del veinte por ciento de los servicios prestados por la Secretaría y están dirigidos a patologías complejas y de características críticas.

El uso de alta tecnología y personal especializado en diversas áreas médicas requiere de elevados presupuestos para la realización óptima de los objetivos propuestos. Sin embargo estos servicios son proporcionados a la población a un bajo costo, y en ocasiones gratuitamente.

Por la magnitud y especialización de los recursos involucrados y por la importancia de estos servicios en la salud y supervivencia de la población usuaria, resulta particularmente relevante la superación de la calidad de la atención en el segundo y tercer nivel, así como la utilización racional de los equipos y materiales disponibles.

El objetivo específico de este programa es mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos disponibles en el segundo y tercer nivel y desarrollar una actitud de superación en el servicio por parte del personal de atención al paciente.

Las acciones de este programa están dirigidos fundamentalmente al personal que interviene en la atención del paciente y sus familiares, enfermeras, trabajadores sociales y personal administrativo de contacto con el público; así como al personal de laboratorio y apoyo técnico.

Las acciones del programa se orientan principalmente a tres aspectos vinculados estrechamente con la superación de los servicios médicos proporcionados.

El primer aspecto comprendido en el programa se refiere al mejoramiento de la relación médico-paciente promoviendo actitudes en el personal de servicio que faciliten una comunicación eficiente y un trato considerado con el usuario, a fin de obtener los máximos beneficios del acto médico.

El segundo aspecto se orienta a desarrollar una adecuada recepción, atención y manejo del paciente y sus familiares por parte del personal del área de trabajo social y enfermería.

El tercer aspecto concierne el uso eficiente de los recursos del área de trabajo, concientizando al personal sobre la responsabilidad en el uso y conservación de equipos y materiales de alta tecnología.

#### LINEAS DE ACCION

Promover la capacitación y actualización permanente del personal de atención médica, mediante cursos, seminarios y mesas redondas, con el propósito de mejorar la calidad del servicio y crear una dinámica de superación permanente.

Desarrollar cursos y programas de sensibilización entre el personal médico y paramédico que fomenten un trato más humano y considerado hacia el paciente y sus familiares.

Desarrollar programas de motivación que fortalezcan el sentido de responsabilidad del personal, permitiendo un mejor aprovechamiento del tiempo laboral y un mayor rendimiento del equipo de salud.

Procurar el desarrollo de una adecuada recepción, atención y manejo del paciente y de sus familiares por parte del personal que conforma el área de recepción.

Desarrollar acciones de concientización entre el personal tendiente a lograr la utilización y mantenimiento adecuado de los equipos disponibles en los hospitales; así como un uso racional de materiales, medicamentos y exámenes de laboratorio.

Incorporar los avances realizados en materia de investigación a efecto de proporcionar un servicio médico eficaz y oportuno.

El órgano responsable para la operación de este programa, será la Dirección General de Educación para la Salud.

Los órganos con los cuales se establecerá coordinación para la operación del programa son las Direcciones Generales de Enseñanza en Salud y de Investigación en Salud y las Direcciones de los Centros de Salud e Institutos.

#### 5.4.3. PROGRAMA DE SUPERACION DEL PERSONAL DE SUPERVISION Y CONTROL SANITARIOS.

##### Descripción del Programa

El control sanitario es una de las acciones básicas en materia de salubridad y - concretamente en el ámbito de la salud pública.

Por ser el proceso a través del cual se vigila que los productos, servicios, personas y establecimientos no impliquen un riesgo a la salud de la población, el recurso humano juega un papel medular.

El control sanitario no ha alcanzado aún su pleno desarrollo, de ahí que la superación profesional y técnica del personal que actúa en la materia sea un factor determinante para alcanzar resultados satisfactorios. Por tal motivo es cuestión de primer orden capacitar y motivar al personal que se dedica a estas tareas.

El programa responde al objetivo de generar en el personal de control sanitario un mejor desempeño laboral, mediante un adecuada motivación hacia el trabajo y un mejor conocimiento de la problemática sanitaria del país, que incidan directamente en la práctica de un ejercicio profesional responsable.

A partir de este marco, el programa de superación del personal de supervisión y control sanitarios ha sido pensado en términos de asegurar la calidad profesional y técnica que debe reunir el recurso humano dedicado a este campo de la sanidad.

Este programa de acción esta orientado hacia el personal de inspección, supervisión y control sanitario; el cual está integrado por químicos, farmacobiólogos, médicos veterinarios, ingenieros químicos industriales, biólogos y trabajadores de profesiones afines a la actividad sanitaria.

Las acciones del programa se centran en dos áreas, una de carácter técnico y jurídico y otra sobre relaciones humanas, comunicación y relaciones con el público.

La primer área se refiere al incremento y actualización de los conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para el ejercicio eficaz de las funciones de inspección y control.

La segunda área corresponde a la preparación que debe tener el trabajador de control sanitario en materia de relaciones hacia el usuario y de vocación responsable de servicio, a fin de actuar como agente promotor de la sanidad pública.

#### LINEAS DE ACCION

Instrumentar acciones de capacitación y adiestramiento para preparar personal especializado en actividades de regulación sanitaria, con base en el perfil adecuado de este recurso humano, abatiendo la improvisación.

Desarrollar cursos y eventos sobre relaciones humanas y comunicación para el personal de inspección, que mejoren su actuación hacia el público y coadyuven a concientizar al usuario sobre la importancia de este servicio.

Promover programas de motivación encaminados a fortalecer entre el personal la vocación de servicio, la honestidad y la responsabilidad profesional inherentes a la función que realiza.

Desarrollar cursos y programas de sensibilización para el uso y conservación de los recursos materiales disponibles, a fin de incrementar el aprovechamiento de los bienes escasos y prolongar su vida útil.

Desarrollar programas permanentes de comunicación y consulta entre el personal de supervisión y control sanitario a fin de mantenerlo informado sobre las políticas y programas institucionales y fortalecer su integración y participación.

Propiciar la difusión y aplicación de los avances en materia de investigación en el área de regulación sanitaria a efecto de mantener una superación permanente del personal y los servicios.

La conducción del programa estará a cargo de la Dirección General de Control Sanitario de Bienes y Servicios.

El desarrollo del programa contempla la participación de la Dirección General de Inspección y Bienes Sanitarios, la Dirección General de Administración de Personal, la Dirección General de Enseñanza en Salud, la Dirección General de Educación para la Salud y la Dirección General de Investigación en Salud.

#### S.3.4. PROGRAMA DE SUPERACION DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO.

##### Descripción del Programa.

El programa de Desarrollo de Personal Administrativo obedece a una necesidad apremiante de capacitación, que ha sido exteriorizada por el personal de la S.S.A., con base al tipo de funciones que realizan y a la necesidad de conocimientos y habilidades que de su trabajo se requiere. Este programa se orienta sustancialmente a proporcionar a los trabajadores los elementos de capacitación necesaria para elevar la calidad de las acciones adjetivas de los servicios de salud.

El objeto del programa es desarrollar los conocimientos, habilidades y aptitudes del personal de la S.S.A., en la diferentes etapas del proceso administrativo, median-te el aprovechamiento de sistemas adecuados de capacitación y desarrollo que permitan su integración institucional y mejor desempeño.

El desarrollo del programa comprende dos aspectos primordiales:

El primer aspecto contempla capacitar y sensibilizar al personal administrativo, para que esté en posibilidad de desarrollar con más conocimiento y mejores aptitudes los planes y programas de la S.S.A., mediante cursos de capacitación, actualización y adiestramiento en áreas prioritarias.

El segundo tema esta orientado a informar a todo el personal administrativo, sobre los aspectos generales de la Secretaría y los específicos de su área laboral, así como a fortalecer los mecanismos de comunicación entre los diversos niveles funcionales.

##### LINEAS DE ACCION.

Aprovechar los cursos de capacitación internos y externos, específicos a cada área de trabajo y congruentes con los objetivos institucionales, incrementando así las aptitudes y habilidades del personal administrativo de la S.S.A.

Estimular el desarrollo del personal de la Secretaría, a través de una adecuada información que permita al trabajador ubicarse e identificarse con la institución y con su puesto fortaleciendo el sistema de inducción al personal en concordancia con

el Servicio Civil de Carrera.

Impulsar y fortalecer los mecanismos de comunicación intrainstitucional en la S.S.A., para mejorar las relaciones interpersonales, así como los canales de difusión que faciliten el desempeño de las actividades del personal a través de la sistematización de acciones de comunicación y difusión de los servicios que presta la Secretaría.

Establecer un sistema coordinado de evaluación para la capacitación administrativa en cada dirección general, así como en los órganos administrativos desconcentrados por función y por territorio, que contemple mecanismos de integración, supervisión, control y evaluación de las actividades de los trabajadores.

Sensibilizar al personal administrativo sobre la importancia de su trabajo en el contexto institucional, y hacia el campo de la salud, a través de la instrumentación de cursos y eventos diseñados para tal efecto, y con el apoyo de un sistema de incentivos dentro del proceso de trabajo.

Promover una utilización racional de los recursos disponibles para el desempeño de las actividades administrativas, a fin de hacer más eficiente y productivo el apoyo hacia las áreas sustantivas de la S.S.A.

El órgano responsable de instrumentar y operar el programa de desarrollo del personal administrativo será la Dirección General de Administración de Personal.

Desde el punto de vista normativo, el Comité de Capacitación y Superación Profesional y Técnica atenderá las necesidades de capacitación del personal de la Secretaría.

Desde el punto de vista operativo, las Unidades de Capacitación de las áreas administrativas centrales o desconcentradas harán efectivo, este programa.

## 7.4.5 PROGRAMA DE MOTIVACION PERMANENTE AL PERSONAL.

### Descripción del Programa.

El mejoramiento de los servicios de salud está determinado, en última instancia, por la voluntad de superación que exista entre el personal de la Secretaría. No es suficiente que el trabajador sepa hacer bien las cosas, es necesario que quiera hacerlas bien.

Por lo general, los trabajadores de la Institución no han encontrado el clima y las condiciones de trabajo que contribuyan a generar en ellos la voluntad de superación profesional y técnica que se requiere.

De esta manera, las acciones de este programa inciden sobre los elementos motivacionales mas significativos señalados por los trabajadores, como son: la vocación de servicio, la afiliación, el reconocimiento, la competencia y la autorealización.

El objetivo específico de este programa es fortalecer las actividades positivas del personal dentro de su realidad laboral, buscando una mayor identificación de sus intereses y necesidades individuales con los intereses y necesidades institucionales.

Por su naturaleza general, este programa está dirigido a todos los trabajadores de la Secretaría en los diversos niveles funcionales existentes.

### LINEAS DE ACCION.

Concientizar al personal sobre la importancia y trascendencia de su trabajo en el ámbito de la Institución, a fin de fortalecer su sentido de responsabilidad.

Sensibilizar al trabajador sobre la realidad social de México y del significado de la salud en el bienestar nacional, con objeto de desarrollar su espíritu de compromiso social.

Desarrollar sistemas permanentes de información al personal sobre los propósitos, programas y políticas de la Secretaría y fortalecer los sistemas de inducción, a fin de mejorar la identificación del trabajador con la institución.

Desarrollar sistemas permanentes de consulta y diálogo entre el personal de la Dependencia, con objeto de conocer mejor la realidad laboral y las alternativas de mejoramiento de los servicios, promoviendo una mayor integración y participación individual.

Vincular los programas de capacitación y desarrollo al sistema escalafonario, a fin de estar en posibilidades de promover al personal destacado y mejor preparado.

Instrumentar sistemas adecuados de estímulos y recompensas orientadas a promover entre el personal un espíritu permanente de superación personal y colectiva que conlleve el mejoramiento de los servicios.

Desarrollar sistemas de comunicación e información sobre los avances institucionales, otorgando reconocimiento a los esfuerzos del trabajador, a fin de fortalecer su sentimiento de realización y logro.

El órgano responsable de la coordinación de este programa de acción será la Dirección General de Administración de Personal.

Desde el punto de vista operativo, el programa estará a cargo de la Dirección General de Salud Pública en el Distrito Federal y de las Jefaturas de Servicios Coordinados en los estados.

5.5.1 VERTIENTE OBLIGATORIA

En el marco del nuevo sistema participativo Nacional la vertiente obligatoria, responde a la necesidad de contar con un esquema rector general al que deban referirse y apegarse todas las acciones y programas de la Administración Pública Federal, con objeto de dar congruencia y uniformidad a dichas acciones y programas.

El Programa de Superación Profesional y Técnica, nacido en el seno de la S.S.A., - íntegramente al ámbito institucional de la misma; de esta manera, es obligatoria para - todo el personal, tanto de las áreas centrales como de los órganos desconcentrados por función o por territorio.

Esta vertiente de obligatoriedad debe traducirse en una verdadera participación - decidida de todo el personal de la Secretaría.

La participación de los encargados de prestar los servicios de salud, sea personal médico, paramédico, técnico, de enfermería o administrativo, es vital para la consecución de los fines del programa, debido a que en manos del personal se encuentra la capacidad de su cabal ejecución.

Significativa participación ha tenido este personal en los foros de consulta que proporcionaron la materia para la formulación del presente Programa.

Es patente el hecho de que el Programa desde su concepción, contempla la necesidad de una participación activa, del personal que interviene directa o indirectamente en la prestación de los servicios de salud en todos los niveles.

Requiere de un verdadero compromiso de servicio, que implica vocación, entusiasmo, desarrollo al máximo de habilidades, responsabilidad, alto sentido de la ética profesional, convicción de la importancia del diario quehacer y aprovechamiento óptimo de los - recursos existentes.

5.5.2 VERTIENTE DE COORDINACION.

La vertiente de coordinación obedece a la necesidad de redistribuir competencias - entre la Federación y las Entidades Federativas tal y como lo ordena el texto Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollada en la - Ley de Planeación.

En materia de salud, la redistribución de competencias encuentra apoyo adicional en la concurrencia a que se refiere el Artículo 4º de la Constitución del cual se deriva la Ley General de Salud que establece la concurrencia de la Federación y los Estados en materia de Salubridad General.

En consecuencia, la coordinación de acciones en la ejecución del Programa de Superación Profesional y Técnica se dará también dentro del marco de la concurrencia.

En este orden de ideas, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, respetando la soberanía de las Entidades Federativas podrá instrumentar acciones que le permitan aprovechar los acuerdos de coordinación y desarrollo ya establecidos con los gobiernos de dichas Entidades con el objeto de establecer los mecanismos pertinentes a efecto de desarrollar y llevar a cabo los objetivos de superación del personal de la S.S.A., que labora en cada Estado.

Por su parte, las Entidades Federativas, en ejercicio de su soberanía podrán participar conjuntamente con la Secretaría a efecto de coadyuvar a la realización de las acciones concretas para la ejecución del Programa.

Las acciones que lleguen a coordinarse y en su caso, los Programas Estatales que lleguen a formularse deberán ser congruentes tanto con las disposiciones jurídicas anteriormente señaladas, como con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Salud, así como los demás programas del Gobierno Federal derivados del Plan Nacional de Desarrollo y declarados obligatorios por Decreto Presidencial, entre los que destaca el Programa Nacional de Capacitación y Productividad.

Las fórmulas de coordinación como instrumentos negociados, traducirán a nivel local los objetivos y subprogramas del Programa podrán referirse entre otras, a las siguientes cuestiones:

- Precisión y detalle de los compromisos que asuma la Entidad Federativa, en la ejecución del Programa.
- Forma y términos en los cuales la Entidad Federativa asumirá los compromisos adquiridos.
- Precisión y detalle de las acciones que deberán ser ejercidas conjuntamente por la Secretaría y la Entidad Federativa y forma términos en que serán llevadas a cabo.

- Precisión y detalle de las acciones que podrán ser ejercidas indistintamente por la Secretaría o la Entidad Federativa y forma y términos en que serán llevadas a cabo.

Las acciones que a nivel estatal se desarrollarán, podrán incluir las previsiones operativas que sean pertinentes. En forma simplemente ejemplificativa podrán contener:

- La inclusión de un capítulo o apartado dentro de los Programas Estatales de Capacitación, referente a acciones concretas de capacitación a personal de la Secretaría y Asistencia que presta sus Servicios en la Entidad Federativa de que se trate.
- Buscar el acceso del personal de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que labora en la Entidad Federativa a cursos específicos de capacitación impartidos por las Instituciones del Sistema Educativo Estatal.
- Participación, en caso de que la legislación estatal lo permita, de los trabajadores de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que labora en la Entidad Federativa en el Sistema Estatal de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, o en su defecto, la posibilidad de otorgar estímulos mediante un reconocimiento expreso de actos o actividades sobresalientes o ejemplares.
- Los recursos que tanto la Secretaría de Salubridad y Asistencia como el Gobierno de la Entidad Federativa comprometerán para el desarrollo del Programa en la Entidad Federativa.

Lo anterior permitirá que el Programa procure la búsqueda de un mayor equilibrio en la cobertura territorial.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

## CAPITULO V

- 1.- Información estadística tomada del informe que presentó la Dirección General de Administración de Personal, titulado Realizaciones 1984 Proyecciones 1985. En Enero de 1985.
- 2.- Segunda etapa de la Descentralización de los Servicios de Salud Diciembre 1984.
- 3.- Extracto de los puntos importantes de la ponencia expuesta por el Lic. Ricardo Ferrari Gleason, Director General de Administración de Personal de la SSA, en la Reunión de Interrelación de Oficinas Centrales en Cocoyoc, Mor. (Enero 1985).
- 4.- Programa de Superación Profesional y Técnico de los trabajadores de la SSA, (Proyecto).
- 5.- Extracto de los puntos importantes de la ponencia expuesta por el Lic. José R. Castelazo de los Angeles, Director General de Organización y Modernización Administrativa de la SSA, en la Reunión de Interrelación de Oficinas Centrales.
- 6.- Análisis y participación en el documento "Programa de Superación Profesional y Técnica, de los Trabajadores de la SSA, en el que a la fecha se tiene como proyecto y en el que a través de estas líneas de acción se va a implementar a corto plazo.

## BIBLIOGRAFIA

## CAPITULO V

1. Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la participación corresponde por parte de la S.P.P., y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (Diario Oficial, 15/I/78).
2. Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la S.S.A. (Diario Oficial, 8/III/83).
3. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1973.
4. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial 13/III/73).
5. De la Madrid H., Miguel, Discurso de Toma de Posesión 1º de diciembre de 1982.
6. Derecho Constitucional a la Protección de la Salud, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
7. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Undécima Edición, Editorial Porrúa, México 1983.
8. González Fernández, José Antonio. Aspectos Trascendentes de la Administración de la S.S.A., Octubre 1983.
9. Hacia un Sistema Nacional de Salud, Comisión de Salud y Seguridad Social, Coordinación de los Servicios de Salud y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
10. Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México, S.S.A., México, 1960.
11. Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de la República (Diario Oficial, 25/VIII/34).

Ley de Planeación. (Diario Oficial, 5/I/83).

Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981.

Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación 31 de Mayo de 1983. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Ruiz Massieu, José Francisco. Marco General de la Descentralización. Reuniones Regionales de Análisis y Divulgación de la Estrategia de Descentralización de los Servicios de Salud en los Estados de la Federación. Octubre 1983.

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

G E N E R A L E S

## CONCLUSIONES GENERALES.

Como se desprende de esta tesis, el problema que afrontamos en México y generalmente en los países en vías de desarrollo es la problemática de nuestra administración de recursos humanos, en donde los resultados que ella dé, serán decisivos en todas las fases de operación de cualquier organismo.

Los Recursos Humanos por ser los más complejos en la administración requieren de consideraciones objetivas importantes que mejorarían los problemas existentes, dentro de las soluciones podemos citar el buen funcionamiento de nuestro sistema de reclutamiento y selección, contratación, capacitación y desarrollo, los relativos a los servicios de extensión y bienestar al trabajador y sus familiares así como los que surgen al término de la relación de trabajo.

Como vimos en la solución de todos estos problemas concurren diferentes disciplinas y técnicas que aportan elementos de juicio consistentes y válidos para que se garanticen tanto los legítimos intereses de los trabajadores, como las prestaciones de las diversas instituciones.

La naturaleza, la complejidad, el costo y la importancia de los Recursos Humanos, así como la diversidad de los problemas que plantea su utilización, hacen necesaria una administración especializada en la materia en la que se cumplan los propósitos fundamentales: la optimización de la productividad del trabajo humano y el reconocimiento y la satisfacción de los motivos que impulsan a las personas a trabajar.

La Reforma Administrativa, como vimos, pretende llevar a cabo actualmente en México, programas que apoyen a los recursos humanos; puede decirse que cuenta ya con un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para llevarlo a cabo.

También se puede pensar que en México ya existe una "masa crítica" de especialistas en administración que puede asegurar el despegue exito

no del Programa de Reforma. Pero además, hay que destacar el apoyo político que ésta ha recibido y el profundo espíritu de participación y compromiso de todos los servidores públicos. La inercia ha sido rota y ya están en marcha reformas y procesos administrativos de variada importancia; pero si el proceso de programación del Sector Público se sigue enfrentando a los obstáculos que se han visto obligado a encarar, es muy posible que a corto y mediano plazo se realicen predominantemente reformas técnicas e incrementales y, sólo en un lugar secundario, reformas programáticas.

Cabe advertir, que una reforma administrativa como la que se está -- llevando a cabo, no puede ni pretende logros relumbrantes como los que -- podríamos desear. Pero, en cambio, garantiza la existencia de un proceso que tiene la solidez y la perdurabilidad de las ideas colectivas. Está basado en la cabal institucionalización de la participación y del trabajo en equipo como políticas fundamentales del Gobierno.

Esta solidez mayor o menor depende de la institucionalización de reformas y programación; de las actitudes innovadoras y participativas que se generen verdaderamente en los niveles de decisión política y de la -- sensibilización que llegue a despertarse en todos los niveles administrativos, de esto depende que en los próximos años se vea una transformación fundamental del aparato administrativo público mexicano. Como vemos hasta ahora ha probado tener la solidez necesaria para garantizar -- que habrá de continuar en el futuro aun cuando se sucedan cambios en la administración.

La reforma administrativa ha conseguido el pleno apoyo del Congreso y de tres presidentes que, en forma sucesiva, han reconocido que esta tarea ha de trascender, necesariamente, en el ámbito de uno o más períodos de gobierno, así como que "apenas se están dando los primeros pasos" en este importante camino y que la reforma habrá de requerir, en el futuro, el perfeccionamiento de los recursos humanos existentes, la toma de decisiones audaces, la paciente y voluntariosa negociación de las medidas de reforma y el estudio y análisis, con un mayor detalle, de los sistemas, las estructuras y los procedimientos específicos que habrán de someterse al cambio.

El esfuerzo de reforma administrativa está apenas saliendo del laboratorio para aplicarse en la realidad de la administración pública. - En este proceso estamos recibiendo grandes y continuas enseñanzas, que se han enriquecido sin duda con las experiencias que nos aporta la interacción.

En consecuencia, su implantación no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado y perfecto, sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y al examen de sus efectos positivos y de sus defectos; los primeros permiten proyectar nuevos pasos hacia adelante y, los segundos, ejecutar rectificaciones y llenar omisiones.

Actualmente, se cuenta ya con las principales bases jurídicas y con la mayor parte de los mecanismos de coordinación y congruencia que se requieran para sustentar y traducir a la realidad las nuevas estructuras y definiciones funcionales de la Administración Pública Federal, -- así como para promover su mejoramiento sostenido y permanente.

En cuanto a la nueva base legal que sustentó las transformaciones sustantivas y los nuevos instrumentos de orientación y apoyo global, se requiere todavía de ajustes para eliminar o dar cauce de solución o conurrencias subsistentes en el campo de la programación, el presupuesto y el financiamiento. En ese sentido, es necesario revisar la legislación específica de algunas entidades que actúan en la esfera del crédito público.

Por otra parte, hace falta dar un impulso cada vez más significativo a las reformas institucionales a cargo de los titulares de cada dependencia y entidad, a fin de poder contar tanto, en el nivel microadministrativo como en el sectorial, con una escala ágil y eficiente de planeación, programación presupuestación, control y evaluación, así como con mecanismos cada vez más estructurados de comunicación y toma de decisiones con los niveles de orientación y apoyo global.

Para respaldar estas tareas es urgente multiplicar los esfuerzos -- destinados a disponer, en número y en calidad, de un personal idóneo --

por su capacidad y honradez en el desempeño de estas funciones.

Será necesario, asimismo, vencer la resistencia al cambio que se mantiene en diversos niveles, a fin de continuar el proceso de desconcentración de decisiones, todavía excesivamente concentradas en los altos niveles, así como en la capital de la República y cumplir con las disposiciones jurídicas y administrativas tendientes a romper la insularidad, tanto institucional como sectorial, para lograr una coordinación de las acciones públicas tanto en sentido vertical como horizontal o territorial.

En suma, lo importante para que esta transformación del aparato administrativo público del gobierno mexicano ofrezca los rendimientos esperados en el corto y el mediano plazo, será que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos. De estos requisitos depende, en gran medida, que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.

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

G E N E R A L

## BIBLIOGRAFIA GENERAL:

- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971-1976. México D.G.E.A.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Carrillo, Castro Alejandro. Reforma Administrativa en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- Sirvent, Carlos. La Burocracia. Anuvies Editores México, 1977.
- Cohen Allan R., The Human Dimensions of Administrative Reform D CH II, 1971.
- Córdoba, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Editorial Era 1983, México
- Córdoba, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Editorial Era. Núm. 15 1972.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Crozier, Michel. El Fenómeno Burocrático. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina, 1979.
- De la Madrid H. Miguel, Discurso de Toma de Posesión 1º de diciembre de 1982.
- Derecho Constitucional a la Protección de la Salud, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- Dror, Yehezkel. Strategies for Administrative Reform. D E CH. Vol. II Núm. 2 1970-1971.
- Dwight, Waldo. Administración Pública. México, Trillas, 1980.
- Figueroa, Rodolfo. Prioridades Nacionales y Reclutamiento de Funcionarios Públicos lb. 95. El Colegio de México, México 1981.

- Floyd, W. Reeves y Paul T. David. Administración del Personal en el Servicio Federal. Washington, 1973.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Undécima Edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
- González Fernández, José Antonio. Aspectos Trascendentes de la Administración de la S.S.A., Octubre 1983.
- Hacia un Sistema Nacional de Salud, Comisión de Salud y Seguridad Social, Coordinación de los Servicios de Salud y Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983.
- Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México, S.S.A., México, 1960.
- Henry Jacoby. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Paidós. Editoriales, Buenos Aires, Argentina. 1971.
- Instituto Nacional de Administración Pública. Ponencias No. 4 Editorial INAP. México, 1974.
- Jean Meynaud. La Tecnoocracia. Mito o Realidad. Tecnos Madrid, 1968.
- La Reforma Administrativa en México, INAP, 1975.
- La Reforma Administrativa. Experiencia Latinoamericanas. México, INAP, 1975.
- La Burguesía Mexicana. Cuatro Ensayos. Editorial Nuestro Tiempo, 1981.
- Leal, Juan Felipe. México: Estado Burocrático y Sindical. Editorial el Caballito, México, 1982.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPP).
- Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios de la República (Diario Oficial, 25/VIII/34).
- López Portillo, José. Primer Informe de Gobierno. México, 1977.

- Maurice Duverger. Sociología Política. Ariel, Barcelona, 1968.
- Ma. Greenberg. La Burocracia en la Sociedad de Transición, El Caso de México. Revista de Política y Administración.
- Max Weber. Economía y Sociedad. Editores Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Merton, Robert. K. Teoría y Estructura Sociales. Fondo de Cultura Económica, México 1964.
- Muñoz Ledo, Porfirio. Programa Actual de Reforma. Revista de Administración Pública No. 22, 1971.
- P.M. Blaus. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Paidós. Editores Buenos Aires, Argentina 1971.
- Peter Smith. Continuidad y Cambio dentro de la Elite Política Mexicana. Revista de Política y Administración, 1975. Colegio de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Públicas.
- Ricardo Pagaza. 10 Años de Planificación en México. México, 1970.
- Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación 31 de Mayo de 1983. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. S.P.P.
- Revista de Administración Pública. INAP, México, 1975.
- Relaciones Jurídico-Laborales en el Sector Público. Coordinación General de Estudios Administrativos. No. 9, 1980.
- Ruiz Massieu, José Francisco. Marco General de la Descentralización. Reuniones Regionales de Análisis y Divulgación de las Estrategias de Descentralización de los Servicios de Salud en los Estados de la Federación. Octubre 1983.