

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

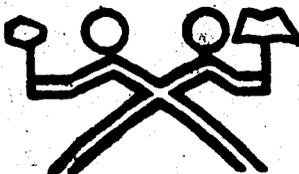
---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**Cuautitlán**

**CONTADURIA Y ADMINISTRACION**



**LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LOS  
RECURSOS HUMANOS EN EL  
SECTOR PUBLICO.**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN ADMINISTRACION**  
**P R E S E N T A**  
**ALICIA PERALTA NOVERON**

**DIRECTOR DE TESIS:**  
**L. A. ENRIQUE ONTIVEROS JUNCO**  
**CUAUTITLAN IZCALLI**                      **1980**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# I N D I C E

	Página
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>I.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.</b>	
1.1 Estado y Gobierno .....	5
1.2 Administración Pública Federal ....	16
1.3 Administración Pública Centraliza da .....	22
1.3.1 Secretarías de Estado, y ....	24
1.3.2 Departamentos Administrati- vos .....	25
1.4 Administración Pública Paraestatal.	25
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>II.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>35</b>
2.1 Definiciones .....	36
2.2 Antecedentes .....	37
2.3 Objetivos .....	39
2.4 Metodología .....	40
2.5 Su aplicación en el Sector Público.	45
<b>CAPITULO TERCERO</b>	
<b>III.- LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINIS- TRACION PUBLICA .....</b>	<b>54</b>
3.1 Antecedentes .....	55
3.2 Clasificación .....	65
3.3 Reclutamiento de personal .....	68
3.4 Selección .....	72
3.5 Inducción .....	79
3.6 Capacitación .....	83

3.7	Análisis de puestos .....	89
3.8	Valuación .....	93
3.9	Calificación de Méritos .....	97

**CAPITULO CUARTO**

IV.-	LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LOS RECURSOS HUMANOS .....	102
4.1	Definiciones y antecedentes de la Reforma Administrativa .....	103
4.2	Metodología y Objetivos de la Reforma Administrativa .....	111
4.3	Estructura y funcionamiento de los órganos específicos de la Reforma Administrativa .....	127
4.4	Etapas de la Reforma Administrativa .....	143
4.5	Los Recursos Humanos en la Reforma Administrativa .....	169

**CAPITULO QUINTO**

V.-	EVALUACION DE LOS LOGROS OBTENIDOS POR LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL AREA DE LOS RECURSOS HUMANOS ..	177
5.1	Introducción .....	177
5.2	Mejoramiento de los servicios generales .....	180
5.3	Mejoramiento de los Recursos Humanos .....	188
5.4	Evaluación de los avances obtenidos en la Reforma Administrativa..	201

CONCLUSIONES .....	207
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA .....	215
--------------------	-----

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LOS RECURSOS HUMANOS**

**EN EL SECTOR PUBLICO.**

## INTRODUCCION.

Debido al crecimiento socioeconómico, político y cultural que ha experimentado México a partir de la Independencia de 1810, el Estado ha visto multiplicadas sus funciones que debe prestar como eje rector que es, de dicho crecimiento, y en esta forma cumplir los requerimientos que la so ciedad mexicana le demanda.

La evolución histórica nacional, el mejoramiento de los cuadros técnicos del país, la voluntad de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida y la decisión del Gobierno de la República a fin de aprovechar al máximo los Recursos Humanos y naturales de que dispone la nación, han situado a México en los inicios de una nueva etapa: la etapa de la planeación económica y social.

Todo esto trae como consecuencia que el Estado busque en la Administración una mejor planeación de sus actividades, para poder aprovechar racionalmente los medios con que cuenta y estar en posibilidad de cumplir los objetivos y las metas específicas que se establezcan en cada dependencia.

En México, el Gobierno tiene, entre sus deberes principales, fomentar el desarrollo económico y social. Por ello le toca desempeñar un papel central en la planeación del desarrollo. Responsabilidad semejante da sentido a la Reforma Administrativa que persigue, concretamente, elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la a

plicación y el control del plan nacional de desarrollo.

Desde que tomó posesión de la Presidencia Luis Echeverría Álvarez en 1970, se decidió un nuevo estilo de gobierno en donde predominara la participación, el diálogo abierto y el trabajo en equipo para lograr la realización efectiva de las actividades públicas.

Como sabemos, la Reforma Administrativa se sustenta en la participación. Sus primeras etapas, relacionadas con la transformación y puesta al día de estructuras, funciones, sistemas y programas internos, requirieron el intercambio de informaciones, el análisis crítico y la preparación de iniciativas, así como la coparticipación en la toma de decisiones de gran número de funcionarios y empleados federales.

Debido a esto, la Reforma Administrativa constituye un instrumento para poder elevar los niveles de la productividad mejorando la eficiencia de los sectores social y hasta el privado. La Reforma debe orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en su etapa de desarrollo y contribuir a la descentralización económica, a la elevación de la productividad, al incremento de la justicia social y a la democracia.

Por lo tanto, los trabajos de reforma emprendidos por el Gobierno Federal han de orientarse a la adecuación de las estructuras, sistemas y métodos administrativos lo que no es tarea fácil, y a la fecha no es palpable lo que se ha realizado.

Por lo que en el presente trabajo, pretendo informar al lector sobre la reforma que está llevando a cabo el Gobierno Federal, sus avances, sus problemas principalmente en-

lo relacionado con el servidor público.

La presente tesis consta de cinco capítulos. En el Primer Capítulo, doy a conocer como está integrada la Administración Pública en México.

En el Segundo Capítulo explico el Proceso Administrativo, su metodología y su aplicación en el Sector Público.

El Capítulo Tercero está orientado a describir la situación actual en que se encuentra el personal que presta sus servicios en el Sector Público. Doy una breve explicación de sus antecedentes y explico a grandes rasgos desde el reclutamiento hasta la calificación de méritos.

En el Cuarto Capítulo me avoco a informar sobre la Reforma Administrativa que se está llevando a cabo en México formalmente desde el sexenio anterior.

Explico brevemente sus antecedentes, metodología, objetivos órganos específicos, etapas en que está dividida y finalmente el papel que juegan los Recursos Humanos dentro de la Reforma.

En el Quinto y último Capítulo, evalúo los resultados que se han obtenido hasta la actualidad por la Reforma Administrativa, las mejoras logradas en los servicios generales y los avances en el área de los Recursos Humanos.

Finalmente en las conclusiones doy algunas sugerencias para la mejor Administración de los Recursos Humanos en el Sector Público y a nivel general en todas las áreas del Gobierno.

Como integrante de la sociedad mexicana es imposi-

ble que el problema a que se enfrenta el Gobierno para poder dar satisfacción en los servicios a la Comunidad, así como - la implantación de la Reforma Administrativa y los obstáculos con que se ha encontrado, pase inadvertido, por lo que - espero que la presente tesis sea el inicio de otras avocadas a la misma situación tratando de aportar algo para lograr - los avances necesarios que vengán a redúndar en una mejor - realización de las actividades del Gobierno.

**CAPITULO PRIMERO:**

**ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

## CAPITULO PRIMERO.

### 1.1.- ESTADO Y GOBIERNO.-

Desde que el hombre existe ha necesitado reunirse con los demás para poder satisfacer de la mejor forma sus necesidades, ya sean físicas o espirituales, tratando de hacer lo dentro de su misma agrupación o haciendo un intercambio - con otra asociación.

En la época romana se origina la agrupación política ya formal y se le denomina Civitas, que equivale a polis, o sea, que significa ciudad-estado. Aunque también se le daba el nombre de República ("cosa pública").

Con el tiempo desaparece este vocablo, al regionalizarse el territorio y arraigar al hombre en zonas limitadas, llamándose ahora Land, Terra, Tierra, o sea, que ya no es la ciudad sino la tierra la que da derechos.

Ya en la época moderna, debido a la necesidad de una nueva organización política donde se encuentran vínculos más amplios, o sea, a nivel nacional y que no se van a arraigar a la tierra.

Es a partir del siglo XV que se empieza a utilizar la palabra Estado que deriva del Latín "Status" en su significado de orden, regla, situación jerarquizada, etc. En castellano es el participio pasado del verbo "estar" y que nos indica la permanencia, lo que no cambia, lo que permanece desde algún posible punto de vista.

El Estado ya considerado como nación se expresa primeramente en la Monarquía absoluta, en donde el monarca está obligado a respetar las leyes por él dictadas y no que-

da a su arbitrio el acatamiento de la disposición legislativa que ha autorizado.

### DEFINICIONES DE ESTADO.

Efraín Moto Salazar en su libro "Elementos de Derecho" nos dice que es "una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior.

Para Enrique Pérez de León, como nos explica en su libro "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo" es "una organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio".

De estas definiciones se desprende que el Estado está constituido por tres elementos:

- a).- Población: se designa al número de hombres que en un momento determinado viven físicamente dentro de la circunscripción territorial de un Estado concreto con independencia de la calidad de los vínculos que las unen, fueren éticos, políticos, jurídicos o de cualquier otra índole.
- b).- Territorio: en la época medioeval, cuando la tierra considerada como objeto de derecho pertenecía al gobernante, como representante de la colectividad y se consideraba que la propiedad era función social y corporativa. Cuando se le considera elemento esencial

de la personalidad del Estado se dice que una persona jurídica, titular de la potencia-jurídica no puede existir sin que haya un territorio exclusivamente afecto a la colectividad que le sirve de soporte, se le considera como sujeto, en México se emplea a partir de la Revolución de 1910 y que dió origen al nacimiento del artículo 27 Constitucional. Actualmente al territorio también se le considera como límite dentro del cual el Estado realiza actos de imperio sobre los hombres: el que tiene el territorio, tiene el habitante.

c).- Autoridad: existen varios sinónimos de este concepto como son: poder público, poder del Estado, autoridad política, soberanía, etc.

Habiendo tocado el concepto de Estado y haber viato sus elementos, cabe explicar a continuación, el concepto de soberanía. Este concepto nos va a ampliar aún más, dichos elementos.

### SOBERANIA.

Efraín Moto Salazar en su obra ya citada nos dice: la palabra soberanía significa la "negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder" o sea que "el poder soberano es independiente y supremo".

En su libro ya citado, Enrique Pérez de León explica que es "la cualidad de la organización política moderna, en virtud de la cual tiene la capacidad exclusiva e independiente, como centro de voluntad general unitario, de decidir, en definitiva, sobre todo lo relacionado con las funciones políticas, legislativas, judicial y administrativa dentro del ámbito territorial de su competencia, y, en principio del ámbito personal de su pueblo.

El artículo 40 de la Constitución, entre otras características reconoce a nuestro Estado su carácter de Federal, o sea que nuestro Estado está organizado en una República, representativa, democrática y federal.

El Estado Federal Mexicano, nacido en el año de 1824, no fue creado por la unión de varios Estados independientes, por el contrario, el Estado mismo en el acta que lo creó, creó a su vez a los Estados y les otorgó facultades, -aquéllas que no reservó para sí, lo cual fue al contrario de Estados Unidos en donde los Estados crearon a la República.

El federalismo designa una tendencia, un movimiento o una determinada estructura sobre los que es difícil dar una definición unívoca, esto es, con un solo sentido, ya que se inspira en ideologías diversas y se propone objetivos políticos que sólo con gran amplitud pueden identificarse como uniformes. Propone una organización política compleja en - que la jerarquía unitaria de poder se sustituye o se matiza por una división de poder que no se funda en las funciones clásicas (legislación, ejecución, jurisdicción), sino en el territorio dividido en partes (estados, cantones, provincias

repúblicas), que tienen una plena competencia funcional en las materias que no han sido expresamente delegadas o atribuidas a la unión.

### FUNCIONES DEL ESTADO.

El Estado tiene asignadas muchas funciones, pero la principal es la de procurar el desarrollo económico y social del país.

La Constitución es la Ley Suprema a la que debe estar sometida toda la actividad del Estado.

### FINES DEL ESTADO.

Los fines del Estado se dividen en:

- a).- Particulares: consecución del bien común y protección a la persona humana.
- b).- Generales: son múltiples, varían con las condiciones de cada país y de cada región.

### ORGANOS DEL ESTADO.

Para que el Estado en México pueda realizar sus fines necesita de tres medios que son:

- a).- Poder Legislativo: nació en Inglaterra en el siglo XIV agrupando a los integrantes del parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cáma-

ras representó a clases diferentes: la Cámara Alta de los Lores (nobleza y grandes propietarios), la Cámara Baja o de los Comunes (pueblo).

En México la Constitución de 1824 consagró - el bicameralismo de tipo norteamericano o federal al establecer la Cámara de Diputados por la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto - por dos representantes de cada Estado.

Debido al constante crecimiento de la población, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que entró en vigor el 31 de diciembre de 1977 se establecieron los siguientes cambios:

**Artículo 3º:** El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 Diputados que serán electos según el principio de

representación proporcional, - mediante el sistema de listas-regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 4º:** La Cámara de Diputados se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por votación mayoritaria relativa en sus respectivas entidades.

b).- Poder Ejecutivo: La organización política - que se tuvo en Apatzingán aceptaba la forma de Gobierno del Ejecutivo plural (que el poder reside en varias personas) aunque prácticamente no tuvo vigencia real y fuera de ello la misma Constitución consagra el Ejecutivo unipersonal.

c).- Poder Judicial: según el artículo 94 Constitucional el Poder Judicial Federal deposita su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados - en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito. De estos titulares, la Constitución sólo se ocupa de la Suprema Corte en el aspecto de la organización.

En 1934 se llevó a cabo una reforma trascendental ya que se estableció que los funciona

rios judiciales duran en su cargo seis años - y como dicho lapso coincide con el de Presidente de la República quien al iniciarse designa a los ministros con aprobación del Senado, esto trae como consecuencia que sólo sean simples agentes del Ejecutivo, los ministros de la Suprema Corte.

La organización interior del Poder Judicial - corresponde a la Ley Orgánica, que actualmente es la del 30 de diciembre de 1935.

### GOBIERNO.

Representa dentro del Estado el elemento autoridad. La forma de gobierno ha variado en el tiempo y en espacio en cada país, adaptándose a las necesidades especiales de un momento histórico o de un país determinado.

México se considera un país Republicado (democrático), ya que el poder radica en el pueblo (artículo 39 Constitucional), y su organización se desprende del Supremo Poder de la Federación que se divide en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 Constitucional).

Lo que quiere decir que el pueblo ejerce su poder a través de un Gobierno Federal, que rige en todo el país, y a través de gobiernos locales, que rigen únicamente en cada una de las entidades federativas o Estados.

A través del proceso histórico encontramos dentro de los marcos de referencia que se han dado cuatro tipos -- Principales de Estados, los cuales señalo a continuación: -

a).- Estado Gendarme: en una primera etapa, a los Estados Nacionales se les facultó como entidades soberanas, para normar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico.

Esta facultad normativa le permite:

- 1.- Garantizar la posibilidad de que se den ciertas conductas y actividades. Estas garantías se establecen ejercitando el poder soberano, por medio de disposiciones legales, parte del sistema jurídico constitucional. Para garantizar la eficacia de estos ordenamientos, el Gobierno puede ejercitar ciertas facultades restringibles, sobre todo en lo que se refiere al mantenimiento del orden político, económico y social.
- 2.- Registrar actas que requieran este trámite para tener validez y otorgar fé pública a los que la requieran como requisito formal o solemne para que cumpla efectos ante terceros.
- 3.- Orientar ciertas conductas y actividades.
- 4.- Autorizar o prohibir, en su caso, ciertas conductas y actividades. La Administración Pública se encarga de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público.

5.- Ser árbitro en los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones -- que el propio Estado ha establecido.

Este tipo de Estado prevaleció en México-- básicamente en las Constituciones de 1821, 1824, 1836, 1847 y 1857.

b).- Estado Promotor: en una etapa posterior, la necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraban convenientes estimular, dió lugar a la concepción del Estado Promotor o de Fomento, encargado de participar en una manera más directa (sobre todo en la vida económica), procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el progreso del país.

Esta facultad promotora le permite:

- 1.- Fomentar, por medio de estímulos (financiamiento a la coordinación de impuestos), ciertas actividades individuales o colectivas, o bien, tratar de evitar otras, -- gravándolas o sancionándolas cuando se le considera poco valiosas.
- 2.- Informar pública y ampliamente sobre las actividades que se llevan a cabo y/o los gastos que realiza, así como las oportunidades existentes para ejecutar conductas o actividades consideradas valiosas. En-

ocasiones, incluso programa indicativamente tales posibilidades, calculando gastos y actividades requeridas.

c).- Estado Benefactor: ya entrado el siglo XX, se empieza a delinear un tipo de Estado denominado de servicio o bienestar, caracterizado por la posibilidad de intervenir más directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.

Esta facultad de intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios le permite:

- 1.- Producir bienes de producción y consumo, ya sea con fines de regulación de mercado, o bien, reservándose la producción exclusiva por razones estratégicas.
- 2.- Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación y distribución de la riqueza.
- 3.- Consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien, para ejercer una acción reguladora de la economía.
- 4.- Redistribuir la riqueza material y cultural en su conjunto, en el sentido del de-

sarrollo económico y social.

Este tipo de Estado, está en función actualmente en México a partir de la Revolución de 1910.

d).- Estado Planificador Integral: este tipo de Estado empieza a desarrollarse en algunos países, pero no así en el nuestro, por las propias características económicas, políticas y sociales en el cual se desarrolla.

Este tipo de Estado está facultado para dirigir integralmente la economía y la sociedad.

Esta facultad directora le permitiría:

1.- Planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todos los aspectos.

## 1.2.- ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Para una mejor comprensión de la Administración Pública Federal, se hace necesario el conocimiento de los objetivos y órganos que integran el Estado de México y de manera muy especial el Poder Ejecutivo Federal, por ser quien la tiene en su cargo en ese ámbito.

Ha sido definida como el sistema de gobierno que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política, es el instrumento que el Gobierno moviliza para la ejecución y práctica de sus programas; es la actividad administrativa y los procedimientos, que a través de todos sus órganos, rea-

liza el Estado para satisfacer sus fines.

La Administración Pública Federal realiza su actividad en virtud de facultades expresas y limitadas, establecidas a través de un complejo normativo, jerárquicamente relacionado.

Este sistema constituye el marco jurídico de la Administración Pública, el cual descansa en una norma suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como dice Woodrow Wilson en su artículo "El estudio de la Administración de 1887": "la Administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el visible aspecto del gobierno".

En el libro "Introducción a la Administración Pública" de Pedro Muñoz Amato, está también la siguiente definición:

En 1937 Luther Gulick delimitó así el ámbito de la Administración Pública:

"La Administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos, la ciencia de la Administración es por lo tanto, el sistema de conocimiento por lo cual los hombres pueden mantener relaciones, predecir efectos a influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la Administración que tiene que ver con el Gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama Ejecutiva, donde se hace el trabajo del Gobierno, -

aunque evidentemente hay problemas administrativos también - en relación con la rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial. - La Administración Pública, es pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales".

La Administración Pública contemporánea integra su administración con tres grandes tipos de instituciones, que guardan grados variables de dependencia en su relación con el poder Ejecutivo, estos son:

- a).- Centralización: es la circunstancia de que a partir de un centro se derivan los demás órganos que la integran, siempre subordinados y dependientes de aquél.
- b).- Desconcentración: se considera como la transmisión de autoridad administrativa por decisión del jefe institucional, en favor de sus órganos auxiliares o de línea.
- c).- Descentralización: se caracteriza porque existen dentro de ella grupos de funcionarios que no están sometidos a autoridad del gobernante central, sino sólo controlados por él, o sea, que dicho gobernante tiene la facultad de aprobar o anular los actos realizados por los funcionarios bajo su control, dejándolo en libertad para administrar dentro de las facultades que le concede la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal, depositado para su ejercicio en la sola persona del Presidente de la República - que cuenta con una triple personalidad ya que, actúa como --

órgano político, en la jefatura del Gobierno y con carácter de órgano administrativo, en esta esfera específica a la exacta observancia de las Leyes del Congreso.

En su calidad de órgano administrativo, el Presidente de la República es la máxima autoridad y funge como jefe supremo de la Administración Pública Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice en su artículo 80 que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Los requisitos para ser Presidente lo enuncia el artículo 82 que dice:

- a).- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- b).- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- c).- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- d).- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- e).- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;
- f).- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la Repu--

blica, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

g).- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el siguiente artículo:

Artículo 83: El Presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente o con carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar este puesto.

A partir de 1917, las funciones económicas de la Administración Pública Federal se han incrementando, cualitativa y cuantitativamente, y en consecuencia los órganos y organismos que deben cumplirlas, los primeros (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), los determina el Congreso mediante una Ley, mientras que los segundos (los organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos), los crea el Congreso de la Unión o el propio Ejecutivo Federal. La diferencia entre estos dos tipos fundamentales de organización ha llevado a agruparlos bajo dos grandes rubros: Administración Centralizada y Administración Paraestatal.

En nuestro país no se han utilizado en toda su capacidad y menos aún coordinadamente, muchas de las medidas que tiene a su alcance el Gobierno Federal. La población -

blica, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

- g).- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el siguiente artículo:

Artículo 83: El Presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente o con carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar este puesto.

A partir de 1917, las funciones económicas de la Administración Pública Federal se han incrementando, cualitativa y cuantitativamente, y en consecuencia los órganos y organismos que deben cumplirlas, los primeros (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), los determina el Congreso mediante una Ley, mientras que los segundos (los organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos), los crea el Congreso de la Unión o el propio Ejecutivo Federal. La diferencia entre estos dos tipos fundamentales de organización ha llevado agruparlos bajo dos grandes rubros: Administración Centralizada y Administración Paraestatal.

En nuestro país no se han utilizado en toda su capacidad y menos aún coordinadamente, muchas de las medidas que tiene a su alcance el Gobierno Federal. La población -

por ejemplo, implica no solamente uso de recursos públicos e influencia en los privados, sino empleo coordinado de medidas administrativas fundadas en preceptos legales para -- influir el desarrollo.

Debe observarse, además, un desarrollo proporcional por sectores económicos, para que quienes derivan su -- sustento del sector agropecuario, industrial, de comunicaciones y transportes, de bienestar social, reciban equitativamente su parte de la riqueza social, es decir, la distribución del ingreso. Aún cuando haya mejor distribución, el crecimiento de la población hace incurrir a la nación en otro riesgo, que sólo puede evitarse con un trabajo acrecentado y con verdadera imaginación, para procurar un desarrollo global más alto y proporcionalmente más justo, y en relación a las expectativas sociales del pueblo de México.

Ante esta magnitud de trabajo a realizar, la cantidad y calidad de recursos humanos, materiales y económicos de que dispone la Administración Pública debe incrementarse. Se impone una mayor racionalización de la acción administrativa y programa y planes regionales y sectoriales de desarrollo económico.

El panorama y el escenario de la acción administrativa y política de la Administración Pública Federal, es tá definido por una división de poderes sociales: múltiples autoridades, jurisdicciones y áreas de administración.

La integración de sectores de la Administración Pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo no implica la transformación de es-

estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica.

### 1.3.- ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

En México, el Gobierno cuenta con una organización centralizada y una paraestatal, en donde el responsable del orden político es el Presidente de la República (el Poder Ejecutivo) y a su lado se encuentran las Cámaras de Diputados y Senadores (el Poder Legislativo) y el Poder Judicial.

#### CONCEPTO DE CENTRALIZACION.

Gabino Fraga en el libro "Derecho Administrativo" expone que "existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo, que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría," mediante la jerarquía se mantiene la unidad.

La organización administrativa actual de México está encauzada al desarrollo económico y social: la mayor parte de las entidades del sector público fueron creadas para fortalecer la infraestructura o fomentar las actividades nacionales que se han considerado básicas para impulsar, en forma decisiva, el progreso del país.

Se propone que las dependencias directas del Ejecutivo se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planea---

ción y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual están facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con los Departamentos Administrativos que determine la Ley, o sea, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que sean menester para el adecuado desempeño de sus funciones, los cuales tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y se auxiliará por los Secretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Al frente de cada Departamento de Estado, habrá un jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho -

de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de orden, el Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias:

### 1.3.1.- SECRETARÍAS DE ESTADO.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comercio.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

### 1.3.2.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

Departamento del Distrito Federal.

Departamento de Pesca.

### 1.4.- ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de las siguientes dependencias de la Administración Pública Paraestatal:

- I.- Organismos Descentralizados;
- II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Finanzas, y
- III.- Fideicomisos.

Según el Diario Oficial del 21 de octubre de 1977 se registran 818 entidades como siguen:

- 145 Organismos descentralizados;
- 422 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
- 54 Empresas de Participación Estatal Minoritaria; y
- 197 Fideicomisos Públicos.

Dentro de la Administración Pública Paraestatal -- serán considerados como organismos descentralizados, las -- instituciones creadas por disposición del Congreso de la --

Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten y que reúnan los siguientes requisitos:

- a).- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos de bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorguen el Gobierno Federal y con el rendimiento de un impuesto específico, y
- b).- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Se clasifican de la siguiente forma:

#### 1.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

- a).- Organismos Públicos Descentralizados por Servicio: personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, con patrimonio propio, constituido con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal, cuyo objeto y fin es la prestación de un servicio público y social - la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación y aplicación de re--

... cursos para fines de asistencia o seguridad social.

- b).- Organismos Públicos Descentralizados de carácter Federal, en que participan los Gobiernos Estatales y Municipales: instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, en donde se invita a participar a los gobiernos estatales y en su caso, municipales, y cuyo objeto o fines de funcionamiento están orientados a coordinar en las órdenes federal y local, materias de competencia administrativa concurrente o donde existe interés común por parte de los gobiernos que participan. Esta situación le da a estos organismos una naturaleza jurídica especial y ocasiona que en su funcionamiento se respeten los principios constitucionales de autonomía estatal y de municipio libre.

El Ejecutivo Federal está facultado para designar a el o los funcionarios que habrán de ejercer la titularidad de las acciones del gobierno que forman parte del capital de las empresas paraestatales; a falta de esta designación, el Secretario o Jefe del Departamento correspondiente será el encargado de determinar:

- a).- La decisión del Estado de crear organismos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba, unos se hicieron necesarios para dotar la estabilidad al sistema económico; otros por ser indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido.
- b).- La presentación directa por el Estado, de servicios públicos considerados de interés nacional.
- c).- La atención de actividades económicas que no habían sido atendidas adecuadamente por el sector privado, o sea por los altos requerimientos de inversión, las bajas tasas de utilidad y el largo plazo para recuperar la inversión, o bien, evitar el cierre de empresas en dificultades financieras, con el objeto fundamental de mantener abiertas fuentes de trabajo y evitar desempleo.

### DESCENTRALIZACION POLITICA.

Es la facultad que otorga el ordenamiento jurídico-supremo del grupo social (la Constitución) a ciertas instituciones para decidir por sí mismas sus fines últimos.

Dentro de la descentralización política, existen tres tipos de descentralización:

- a).- Descentralización por territorio: es una de las modalidades de la descentralización que ha

identificado la teoría jusadministrativa y - que consiste en atribuir a un órgano de la Administración Pública, con personalidad jurídica propia, competencia para conocer de - ciertos asuntos administrativos en una circunscripción territorial y que se visualiza como una forma de evitar los inconvenientes de la organización centralizada. Para algunos estudiosos mexicanos, el municipio es un caso de descentralización territorial.

- b).- Descentralización por servicio: es la entidad paraestatal que posee personalidad jurídica y patrimonio propios y que es competente para atender actividades de carácter técnico que correspondan al Estado directamente. A pesar de que estos entes disponen de autonomía técnica y orgánica, están supervisados por el Ejecutivo Federal, en la medida en que lo requiera la unidad y operación eficiente de la Administración Pública. Como - la nomenclatura no es uniforme, se encuentran diversas denominaciones: instituto, -- institución, junta, comité, comisión.
- c).- Descentralización por colaboración: es la - delegación por funciones públicas que hace la Administración Pública a personas que no forman parte de la misma, para que lo ejerzan. - El concurso de los particulares en el desempe

ño de funciones de interés para el Estado es cada día más amplio, pues éste no puede crear todos los organismos que requeriría si los atendiera directamente.

#### DESVENTAJA DE LA DESCENTRALIZACION.

Es la dificultad de sostener una política que comprende el territorio nacional, o sea, de conservar la uniformidad necesaria para la eficaz administración de una política que afecta al conjunto del país.

#### DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Es la autoridad delegada por el poder político para que la gerencia institucional interprete con flexibilidad variable, la cantidad y calidad de sus fines (cuya naturaleza ha quedado, sin embargo, prefijada, más o menos genéricamente por dicho poder) y para que se ajuste a normas y procedimientos de ejecución y control menos rígidos que los fijados a las entidades centralizadas.

#### DESCONCENTRACION.

Es la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea.

Desde otro punto de vista, podemos considerarla como una especie de la organización administrativa mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente determinadas

cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes - serán tomadas por la dependencia delegante.

Los órganos desconcentrados poseen autonomía técnica porque tienen poder de decisión y normas especiales de -- gestión, aunque bajo la supervisión de las dependencias centralizadas. Con esta forma de organización, se pretende acelerar los procesos decisivos y obtener la colaboración de - los administrados. La desconcentración puede ser:

#### DESCONCENTRACION TERRITORIAL.

Es la forma de organización administrativa consistente en la creación de órganos carentes de personalidad jurídica que dependen de órganos centralizados y que cuentan - con normas especiales de gestión para atender con autonomía-técnica diversos asuntos administrativos en una circunscripción territorial. Permite el establecimiento en el interior del país de delegaciones y agencias de dependencias y entidades federales.

#### II.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Las necesidades de la intervención estatal en el -- proceso de desarrollo, han llevado al Gobierno Federal a --- crear organismos por medio de los cuales, busca dar mayor e-- ficacia a la satisfacción de las necesidades locales de un - determinado lugar o de servicio público y dando margen a la - participación o colaboración de organizaciones privadas en la función pública.

Se consideran tres situaciones por las cuales el -

gobierno ha creado los organismos descentralizados y las em  
presas de participación estatal:

- a).- La necesidad que ve el estado para ejercer -  
funciones que antes no desempeñaba, ya sea -  
para dotar de estabilidad al sistema económi-  
co y otros porque son indispensables para a-  
celerar el desarrollo económico y social del  
país.
- b).- La prestación directa por parte del Estado -  
de los servicios públicos de interés social.
- c).- Actividades económicas que no habfan sido a-  
tendidas adecuadamente por el sector privado.

Las empresas de participación estatal se dividen-  
en:

- a).- Empresas de participación estatal mayorita-  
ria, que a su vez se divide en:
  - 1.- Empresas de participación estatal direc-  
ta: personas morales en las que el Go-  
bierno Federal aporte o sea propietario-  
del 51% o más del capital social o de las  
acciones de la empresa; o bien que en la  
constitución de su capital se hagan figu-  
rar acciones de serie especial que única-  
mente puedan ser suscritos por el Gobier-  
no Federal; o que el Gobierno designe al  
Presidente o director o al gerente o ten-  
ga facultades para vetar los acuerdos de  
la asamblea general de accionistas, del-

consejo de administración o de la junta -  
directiva u órgano del gobierno equivalen  
te.

2.- Empresas de participación estatal directa: personas morales en las que uno o más organismos descentralizados de servicios, - o una o varias empresas de participación-estatal o uno o más fideicomisos, ya sea que en éstos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuere fideicomitente único de Gobierno Federal, o bien sean creados con participación de recursos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, consideradas conjunta o separada-mente, posean acciones o partes de capital que representen el 51% de éste o más. También se engloban bajo este rubro a las sociedades y asociaciones civiles en las --cuales la mayoría de los asociados sean -dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar las aporta--ciones económicas preponderantes.

b).- Empresas de participación estatal minoritaria: aquellas cuyo 25% de capital, pero menos del-51%, sea aportación de un organismo gubernamental u otra empresa de este mismo tipo, la-  
vigilancia de esta participación estará a carg

go de un comisario designado por Secretario - de Estado o Jefe de Departamento Administrativo de la sección a que corresponda la empresa en cuestión y sus relaciones con el Gobierno - serán aquellas que estipule la Ley.

### III.- FIDEICOMISO.

Es el ente paraestatal que posee un patrimonio autónomo y que está formado por los bienes del dominio público o privado del Estado o de algún otro ente paraestatal, para la realización de un fin lícito y determinado en beneficio - de otras personas, llamadas fideicomisarias. La gestión de los fideicomisos es responsabilidad de una institución de -- Crédito autorizado para actuar como fiduciaria y en sus comi - tés técnicos siempre existe un representante, por lo menos, - de la Administración Pública.

Los fideicomisos serán creados por la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, o bien, - serán creados con recursos de las entidades a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración PÚ - blica Federal.

El fideicomitente deberá recabar la autorización - de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo del sector correspondiente para la integración de los comités -- técnicos, mismos en los que debe figurar al menos un repre - sentante del fideicomitente.

**CAPITULO SEGUNDO:**

**EL PROCESO ADMINISTRATIVO.**

## CAPITULO SEGUNDO.

### 2.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

El desarrollo económico, político y social que ha tenido México en los últimos años, ha ocasionado que el servicio que presta en sus dependencias día a día se vuelva más obsoleto.

Debido a ésto, ha sido necesario reestructurar su organización para de esta forma ir mejorando paulatinamente los servicios que presta la sociedad.

De acuerdo al desarrollo, el Estado como factor central, debe adaptar las condiciones y los medios con que cuenta de acuerdo a la estructura y política que se lleva en nuestro país. Sin embargo, es el Estado el que cuenta con la autoridad, la información y los recursos económicos necesarios para elaborar y dirigir la ejecución de un plan de esta naturaleza.

El Gobierno, a fin de alcanzar mejores niveles de vida y la decisión de aprovechar al máximo los recursos humanos y naturales de que dispone, ha situado a México en los inicios de una nueva etapa: la etapa de la planeación económica y social, en donde es necesario establecer condiciones que permitan obtener el máximo provecho de la actividad nacional.

La planeación económica y la reforma administrativa da origen a dos procesos distintos que persiguen un objetivo común: mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

En la actualidad, en el Sector Público no se aplican como debe de ser el proceso administrativo, ya que la mayoría de las personas en vez de aplicar la metodología tal y como es, se guían por corazonadas, presentimientos, etc.

En el desarrollo del capítulo, veremos la forma en que se lleva a cabo el proceso administrativo dentro del Sector Público, las mejoras que se están haciendo y lo que se espera realizar con las mejoras que traerá la reforma administrativa.

## 2.1.- DEFINICIONES.

Existen varias definiciones de lo que es la administración, cada autor lo ve desde su punto de vista, debido a esto, trataré de dar a conocer las más comunes.

Para George Terry, la administración es "un proceso distintivo que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, ejecutados para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de gentes y recursos".

Según Fernando Arias Galicia, La administración es "la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales, contando para ello con una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado.

Koontz and O'Donell considera a la administración como la "dirección de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes".

Para Agustín Reyes Ponce, la administración es "la función de lograr que las cosas se realicen por medio de --

otros u obtener resultados a través de otros".

José Antonio Fernández Arena explica que la administración es "la ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales (de servicio, social y económico), por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano".

Mecanismos de operación = estructura formal de la empresa.

Esfuerzo humano = planear, implementar y controlar.

Isaac Guzmán Valdivia, considera que la administración es "la dirección eficaz de las actividades y de la cooperación de otras personas para obtener determinados resultados".

Como podemos observar, solamente un autor hace mención de que la administración consta de varias etapas a la vez que las enuncia, indicando que mediante ellas se logran los objetivos, teniendo que contar con recursos y personas.

Así como encontramos diferentes definiciones, veremos más adelante que cada autor hace sus propias divisiones del proceso administrativo.

## 2.2.- ANTECEDENTES.

Desde las más antiguas civilizaciones, hay indicios de conocimientos y uso de la administración en la dirección de los asuntos políticos, en la antigua Grecia, también hay evidencias de lo mismo en el Imperio Romano. Inclusive hasta mediados del siglo XVIII, los pueblos de Europa Occi-

dental empleaban básicamente los mismos métodos e implementos de producción que habían estado en uso por casi veinte siglos.

Debido a la Revolución Industrial, la cual trajo cambios radicales, ya que produjo cambios para el mayor uso de maquinaria, la centralización de las actividades de producción, la determinación de nuevas relaciones entre empresarios y empleados y la separación de clientes y productores.

En América, y concretamente en México se han encontrado evidencias de conocimientos de administración entre las diferentes corrientes indígenas.

Pero fue Frederick W. Taylor (1856-1915) quien sentó las bases de lo que es la moderna administración, su objetivo era lograr la mayor eficiencia del trabajo humano y la mejor utilización posible del tiempo y los materiales empleados. Fijó principalmente su atención en el trabajo del obrero y las relaciones entre éste y su supervisor inmediato. La descomposición de una labor compleja en sus elementos más simples, la medición del tiempo preciso en cada operación podría efectuarse, la articulación lógica de éstas para su mayor rapidez, la selección científica de los trabajadores, su adiestramiento sistemático y la planeación, dirección y organización del trabajo para los mayordomos funcionales, fueron importantes contribuciones en el campo de la actual ingeniería industrial.

Sin embargo, Taylor no abarcó todos los planes ni todos los aspectos de la administración. La aportación del francés Henry Fayol (1841-1925) tiene un valor de verdadera-

trascendencia.

Fayol consideró la administración desde los niveles superiores de los gerentes y directores de empresas. Hizo notar que la actuación administrativa estaba compuesta -- por diferentes funciones (proceso administrativo).

A pesar de los avances de estos dos científicos, - fue necesario que alguien más aportara lo que le faltaba a - la administración: el contenido humano. Este nuevo avance- lo presentó Elton Mayo (1880-1949).

Elton Mayo observó la actuación humana real,, considerando las motivaciones psicológicas de los individuos, - sus acciones y reacciones, sus contactos diarios, su relacionamiento informal, sus estados de ánimo, su conducta social, etc., como otros tantos factores que influyen decisivamente sobre el trabajo que efectúan.

### 2.3.- OBJETIVOS.

El objetivo principal de la administración, es lograr los fines que se persiguen con la máxima eficiencia en la coordinación, o sea, tratar de obtener el mayor aprovechamiento de los recursos naturales que son: materias primas,- capital, máquinas, etc.

Tratar de establecer una dirección planeada, sistemática y apoyada en la objetividad de los hechos. Se considera necesaria una dirección por objetivos porque, ante todo, deben señalarse con precisión, jerarquizarse y relacionarse armónicamente las finalidades o metas que la acción ejecuti-

va persigue en todos los planos en la organización de la empresa.

Los objetivos se pueden jerarquizar de la siguiente forma:

- a).- Objetivos generales de la empresa.
- b).- Objetivos divisionales.
- c).- Objetivos departamentales.
- d).- Objetivos seccionales.
- e).- Objetivos por puestos.

De acuerdo a la naturaleza e importancia de las funciones, los objetivos se dividen en:

- a).- Objetivos principales.
- b).- Objetivos auxiliares (técnicos y de servicio).

Otra clasificación puede ser la siguiente:

- a).- Objetivo social: la elevación del nivel de vida de la población.
- b).- Objetivo ético-administrativo: la justa coordinación de los intereses de los inversionistas, administradores, personal operativo y los consumidores.
- c).- Objetivo técnico-administrativo: la elevación de los índices de productividad; la promoción del progreso tecnológico; el impulso a los estudios e investigaciones administrativas, económicos y sociológicos.

#### 2.4.- METODOLOGIA.

Debido a que no todos los autores, consideran la -

misma metodología, del proceso administrativo, primero analizaré cada uno de los factores y después se hará la descripción de la metodología que siguen los diferentes autores.

#### 2.4.1.- PREVISION.

En este elemento, se toman como base las condiciones futuras que tendrá una empresa, logradas por medio de una investigación y en la cual se van a determinar los principales cursos de acción que permitirán realizar los objetivos de la empresa.

La previsión se divide en:

- a).- Objetivos.
- b).- Investigaciones: descubrimientos y análisis de los medios con que se cuenta.
- c).- Cursos alternativos: adaptar los medios encontrados a los fines propuestos, para ver las posibilidades de acción.

Otra división de la previsión es la siguiente:

- a).- Escrutar el futuro.
- b).- Hacer los programas de acción.

#### 2.4.2.- PLANEACION.

Das de las definiciones más comunes que se tienen de la planeación son las siguientes:

- a).- Se integra con la definición del problema e investigación de soluciones previas, así como,

formulación de un programa detallado de acción.

- b).- Donde se fija el curso completo de acción a seguir, estableciendo los principios que habrán de orientarlo. Contiene también la programación y la innovación.

De acuerdo a estas definiciones, la planeación se divide en tres etapas:

- a).- Políticas: principios para obtener la acción.  
 b).- Procedimientos: secuencia de operaciones o métodos.  
 c).- Programas: fijación de tiempos requeridos.

#### 2.4.3.- ORGANIZACION.

Se considera como la estructuración técnica de las relaciones que deben de existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

La organización se divide en tres etapas:

- a).- Jerarquías: fijar la autoridad o responsabilidad correspondientes a cada nivel.  
 b).- Funciones: la determinación de como deben dividirse las grandes actividades especializadas, necesarias para lograr el fin general.  
 c).- Obligaciones: las que tiene en concreto cada unidad de trabajo susceptible de ser desempeñada por una persona.

#### 2.2.4.- INTEGRACION.

Consiste en obtener y coordinar los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.

La integración de las personas abarca:

- a).- Selección: técnica para encontrar y escoger los elementos necesarios.
- b).- Introducción: la mejor manera para lograr -- que los nuevos elementos se articulen lo mejor y más rápidamente posible al organismo social.
- c).- Desarrollo: todo elemento en su organismo social busca y necesita progresar y mejorar.

#### 2.4.5.- IMPLEMENTACION.

Los programas preparados constituyen las alternativas sujetas a decisión, y aún cuando se haya tomado una buena decisión, es necesaria la motivación para que se tenga interés por actuar, así como que exista la comunicación. Este punto contiene la decisión, motivación y comunicación.

#### 2.4.6.- DIRECCION.

Se considera al elemento donde se logra la realización efectiva de lo que se ha planeado.

La dirección comprende las siguientes etapas:

- a).- Mando o autoridad: es el principio de que se deriva toda la administración, se estudia como delegarla y como ejercerla.
- b).- Comunicación: es el centro director de todos los elementos que deben conocerse, y de éste, hacia cada órgano y célula, las órdenes de acción necesarias, debidamente coordinadas.
- c).- Supervisión: ver si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado y mandado.

#### 2.4.7.- CONTROL.

Es la comparación de los resultados de la acción con la planeación, pero a parte de la diferencia, se deben de estudiar sus causas, o sea, medir los resultados obtenidos con los planeados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

El control consta de tres etapas:

- a).- Establecimiento de normas: son necesarias para hacer la comparación, base de todo control.
- b).- Operación de los controles: función propia de los técnicos especialistas en cada uno de ellos.
- c).- Interpretación de resultados: ésta es una función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación.

Agustín Reyes Ponce, opina que el proceso adminis-

trativo consta de dos etapas:

- a).- La estática que comprende:
  - 1.- Previsión: qué puede hacerse?
  - 2.- Planeación: qué se va a hacer?
  - 3.- Organización: cómo se va a hacer?
- b).- La dinámica, que comprende:
  - 1.- Integración: con qué se va a hacer?
  - 2.- Dirección: ver que se haga.
  - 3.- Control: cómo se ha realizado.

## 2.5.- SU APLICACION EN EL SECTOR PUBLICO.

El desarrollo por el que está pasando el gobierno de México, es apropiado para que se ponga en práctica el proceso administrativo dentro de la estructura que se tiene en el Estado.

Antes de poner en marcha la reforma administrativa, aún cuando se tenía conocimiento del proceso administrativo, no se había puesto en práctica.

A partir del sexenio anterior (1970-1976), el gobierno se ha preocupado por tener mejores resultados dentro de su organización, lo cual vendrá a redundar en un mejor servicio para la comunidad.

A continuación veremos como se aplica cada una de las etapas del proceso administrativo dentro del sector público.

### 2.5.1.- PREVISION.

Como vimos anteriormente, la previsión consiste en

elaborar los programas de acción a seguir y averiguar o indagar el futuro que se espera para la empresa o departamento.

La previsión en el sector público: se estudia la posibilidad de ocurrencia de los hechos, tomando en cuenta - las experiencias pasadas, ya sea en el mismo departamento, - dependencia o cualquier otra experiencia obtenida, inclusive en la iniciativa privada, ya que entre mayores experiencias, mayores son las posibilidades de lo que puede suceder.

### 2.5.2.- PLANEACION.

En el sector público, la planeación es la que se - encarga de estudiar y analizar la organización técnica de -- las actividades, para elevar la eficiencia y preveer, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimiento.

Un gran organismo público como el nuestro requiere de grandes instrumentos administrativos modernos.

Para llevar a cabo una buena planeación dentro de una dependencia, es necesario primero, contar con un reglamento interior pero que se actualice constantemente para que no sea obsoleto.

El principal problema que se tienen para llevar a cabo una buena planeación, es que no existen sistemas de comunicación, hay duplicidad de funciones y otras deficiencias que sólo podrán corregirse en una buena planeación administrativa técnica diseñada para servir a largo plazo y aplicar la correctamente por las autoridades de la Secretaría o Departamento de Estado.

Para llevar a cabo una buena planeación administra

tiva es necesario:

- a).- Que se cree, en cada Secretaría o Departamento de Estado, una unidad de organización y métodos que tengan entre otras funciones, la de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia.
- b).- Que se solicite a cada Secretaría o Departamento de Estado que proceda a ordenar y codificar las normas que regulan actualmente su actividad.
- c).- Que con posterioridad y sobre la base de los estudios de las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, cada dependencia revise las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, con el fin de proponer las reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos y darles la mayor flexibilidad posible con vista a los cambios de estructura y procedimientos -- que al correr el tiempo sean necesarios.
- d).- Que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos administrativos apropiados para las técnicas de las actividades de la dependencia.

Entre otros instrumentos deben considerarse los manuales de organización, los manuales de los principales procesos de trabajo, los manuales de puesto, el reglamento interior de trabajo, etc.

Actualmente, no se cuentan con instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos.

### 2.5.3.- ORGANIZACION.

Debido a la compleja estructura administrativa con que cuenta el Gobierno (actualmente suma aproximadamente 600 entidades) ha ocasionado que exista una mala organización en los órganos internos creados para resolver problemas coyunturales que se van presentando: resultados duplicatorios y descoordinados.

Este problema, a parte de repercutir en los resultados operativos, también lo hace en la atención que brinda, al público que acude a cumplir cualquier obligación y se le crea una mala imagen de la administración pública.

Debido a todos estos problemas, ha sido necesario establecer un sinnúmero de comisiones intersecretariales y mixtas, que lejos de acentuar dichos problemas, representan nuevos obstáculos que vienen a retardar más los trámites y con ello, la toma de decisiones.

La reforma administrativa al ver este problema creó las Unidades de Organización y Métodos, cuyo fin es adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando al público.

Se ha planeado que exista una Unidad de Organización y Métodos en cada Secretaría y Departamento Administrativo y cuyos logros los analizaremos en el último capítulo de este trabajo.

#### 2.5.4.- INTEGRACION.

Al hablar de integración, no es posible hablar de otra cosa que no sea los Recursos Humanos, ya que desde este momento se habla de la forma en que el gobierno selecciona, introduce y desarrolla al personal que presta sus servicios en sus dependencias.

a).- **Seleccionar:** desde el momento en que existe una vacante en alguna dependencia, se trata de atraer por medio del reclutamiento, a las personas que consideremos más idóneas para cubrir el puesto.

b).- **Introducción:** Es necesario realizar una buena inducción al nuevo personal, ya que de ello depende su adaptación y la realización de su trabajo.

No debe sólo enseñársele su lugar de trabajo, sino que se le debe de presentar con las personas con las que tendrá contacto, por muy simple que sea, al realizar su trabajo, mostrarle toda la oficina y además de decirle sus obligaciones para con el trabajo, también decirle sus derechos dentro del mismo.

Si es posible, darle un manual de introducción donde se le explique brevemente la naturaleza y los objetivos de la dependencia, las políticas y la organización de ésta, etc.

#### 2.5.5.- DIRECCION.

El Poder Ejecutivo Federal representado por el Presidente de la República, es el encargado de tomar las decisiones del Gobierno Federal, es el que va señalando lineamientos de dirección a sus colaboradores.

Debido a la mala planeación administrativa, ocasiona que se lleve a cabo una mala decisión. Por ésto, es necesario que cuando estén funcionando las unidades de organización y métodos se crean también puestos de auxilio y asesoría a todos los niveles jerárquicos.

Como sabemos, el acto de decidir, consiste en escoger entre dos o más alternativas que se presenten a elección, lo que ocasionará que de acuerdo a la calidad de la información que tenga quien decida sobre las posibles alternativas, será la calidad de la decisión administrativa.

Para llevar a cabo una buena dirección es necesario contar con una buena coordinación en todo el ámbito del Sector Público, entre las Secretarías y Departamentos, los principales sistemas de coordinación son:

- a).- El cuerpo de normas que regulan la actividad administrativa y establecen funciones concurrentes o por exclusión, sistemas de comunica

ción y coordinación, etc.

- b).- El acuerdo Presidencial, tanto verbal o escrito que implica todo un sistema de áreas de delegación, delegaciones de autoridad, líneas de comunicación vertical ascendente y descendentes, etc.
- c).- Los sistemas de comunicación intersecretarial, verbales y escritos que han funcionado con eficiencia y resultados variables.
- d).- Las comisiones intersecretariales, que han constituido el medio más común para establecer sistemas de coordinación.
- e).- Los organismos multidependientes, integrados no sólo por Secretarías o Departamentos de Estado, sino por organismos descentralizados y, en ocasiones, por representantes de autoridades locales y aún por entidades del sector privado.
- f).- El consejo de ministros, que toma decisiones en los casos de extrema gravedad, explica como sigue en el artículo 29 Constitucional: en los casos de invasión perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otra que ponga a la sociedad en gran peligro o conflicto.

#### 2.5.6.- CONTROL.

Es necesario para que las actividades del Gobierno se realicen de acuerdo con los planes administrativos esta--

blecidos y con las órdenes dadas.

De no llevarse a cabo, ocasionará que haya un reajuste de planes administrativos.

Debido a la planeación administrativa que no está muy avanzada en México, trae como consecuencia que no se pueda llevar a cabo un control técnico.

Actualmente, la forma en que se realiza es la revisión de las acciones que tienen a su cargo las Secretarías o Departamentos de Estado para ver si se ha llevado a cabo; hasta el momento, el resultado se puede considerar satisfactorio.

A nivel microadministrativo, los controles deben establecerse con apoyo en los planes administrativos contenidos en los instrumentos elaborados por las unidades de organización y métodos y del personal y de sus equivalentes, en los presupuestos contables, en los programas de manejo de equipo e inventarios, etc.

Actualmente son tres Secretarías las encargadas de realizar el control administrativo en el Sector Público:

- a).- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar los resultados;
- b).- Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial: poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que cons--

tituyan los recursos naturales no renovables, los del dominio público y los de uso común, - siempre que no estén encomendadas a otra dependencia.

- c).- Secretaría de Programación y Presupuesto: Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal.

**CAPITULO TERCERO:**

**LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

### 3.- LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO.

El cometido de la administración de los recursos humanos en el Sector Público consiste en armonizar el servicio a la sociedad y los intereses legítimos de quienes laboran en las instituciones que lo integran.

Para este fin, debe resolver de manera oportuna, eficaz y justa los problemas que derivan de la relación de trabajo aludida: su capacitación y desarrollo; su remuneración; las prestaciones que se le otorgan; su retiro y su jubilación entre otros.

En la administración pública mexicana no se aplican como regla general, las prácticas de manejo de personal para prevenir y resolver los problemas humanos. Las oficinas que debían encargarse de esa función, se dedican exclusivamente al registro y control de informes que contienen sólo datos y cifras que se archivan y conservan en expedientes.

Los recursos humanos desempeñan un papel de primera importancia en la creación y el desarrollo de las instituciones. La capacidad de la administración pública para alcanzar con eficacia los objetivos que la sociedad le encomienda, se sustentan en la idoneidad, en las actitudes y aptitudes de sus trabajadores. A su vez, la eficiente utilización de los recursos financieros, tecnológicos y materiales, dependen en gran medida (aunque no de manera exclusiva) de las características y la adecuada ubicación de los funcionarios y empleados públicos.

Es conveniente aclarar que aunque los recursos hu-

manos son base de una buena administración, si no existe una adecuada dirección y recursos suficientes, no se logrará eficacia.

Cada Secretaría o Departamento de Estado, establece su propia política de personal, ya que los procesos de selección, clasificación, incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino criterios independientes adoptados por cada dependencia.

Además, es muy frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del gobierno.

Dentro de la administración de los recursos humanos el objetivo que debe perseguirse es el siguiente:

Optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la posibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos, y con satisfacción tanto en los objetivos institucionales, cuanto en los intereses y aspiraciones legítimos de los trabajadores.

La administración de los recursos humanos, por sí sola no podrá resolver los problemas totales de la administración pública, que incluye el empleo de recursos financieros, tecnológicos y materiales.

### 3.4.- ANTECEDENTES.

El Sector Público Federal, como fuente de empleos indiscutible y día con día el gobierno toma mayor importancia como fuente generadora de empleos. El censo de funcionarios y empleados públicos realizado en 1930, registró -

un total de 53,000 trabajadores federales, 48,700 de los cuales correspondían a las Secretarías y Departamentos de Estado y 4,300 a las instituciones autónomas que por aquél entonces existían.

Los resultados del censo de población realizado en 1970 registraron a 407,000 personas como trabajadores del gobierno, lo que representa alrededor del 3% de la población económicamente activa existente en tal fecha en el país. Desafortunadamente, este dato no precisa si se trata de empleados federales, estatales o municipales, o bien, si son del poder ejecutivo, legislativo o judicial y menos aún, si son trabajadores del ejecutivo federal, si corresponden a las secretarías y departamentos de estado, más los que se encuentran ubicados en aquellos organismos correspondientes al sector paraestatal. En el Distrito Federal, donde se concentra la mayor parte de los empleados federales, aparecen 151,000 personas registradas como trabajadores del gobierno, que representaron el 7% de la población económicamente activa de dicha entidad.

Distintas experiencias coinciden en señalar que los mecanismos e instrumentos administrativos existentes para promover y estimular el desarrollo de los servidores públicos han tenido un funcionamiento deficiente. Es función de la administración de recursos humanos obtener la información necesaria para un eficaz funcionamiento de las comisiones mixtas de escalafón, así como un adecuado otorgamiento de estímulos y recompensas.

El censo que se llevó a cabo en la administración pública federal centralizada, decretado el 9 de julio de 1974 por el entonces presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, arrojó los siguientes datos:

El total de servidores públicos al 30 de septiembre de 1975 fue de 624,148; y su análisis en forma general lo veremos en las siguientes tablas:

**ESTADO CIVIL:**

Casados . . . . .	63.29%
Solteros . . . . .	29.02%
Divorciados . . . . .	1.22%
Viudos . . . . .	1.69%
Unión Libre . . . . .	3.72%
Separados . . . . .	1.06%

**ALFABETISMO:**

Alfabetos . . . . .	98.30%
Analfabetas . . . . .	1.70%

**NIVEL EDUCATIVO:**

624,148 = 100.00 %

Postgrado . . . . .	3.82%
Nivel Superior . . . . .	10.64%
Carrera Nivel Medio . . . . .	14.74%
Carreras Cortas . . . . .	9.26%
Preparatoria o Vocacional . . . . .	5.90%
Secundaria o Prevocacional . . . . .	13.15%
Primaria . . . . .	40.19%
Sin Instrucción. . . . .	1.59%
No Especificado . . . . .	0.71%

**INGRESO AL SECTOR PUBLICO:**

1945 o antes . . . . .	5.19%
1946 - 1950 . . . . .	4.17%
1951 - 1955 . . . . .	6.01%
1956 - 1960 . . . . .	9.89%
1961 - 1965 . . . . .	13.99%
1966 - 1970 . . . . .	19.37%
1971 - 1975 . . . . .	39.45%
No Especificado . . . . .	1.93%

**ANTIGUEDAD EN EL GOBIERNO:**

624,148 = 100.00%

5 o menos años . . . . .	38.21%
6 a 10 " . . . . .	17.36%
11 a 15 " . . . . .	14.28%
16 a 20 " . . . . .	7.03%
21 a 25 " . . . . .	5.12%
26 a 30 " . . . . .	3.45%
31 a 35 " . . . . .	2.03%
36 a 40 " . . . . .	0.95%
41 a 45 " . . . . .	0.17%
46 o más " . . . . .	0.15%
No Especificado . . . . .	11.25%

**Ocupacion:**

624,148 = 100.00%

Personal Administrativo y Personas Afines . . . . .	25.70%
Obreros No Agrícolas, Operadores de Máqui nas y Trabajadores Afines . . . . .	26.72%
Profesionales y Técnicos Afines . . . . .	19.62%
Trabajadores en Servicios Personales, Con ductores de Medios de Transporte y Perso nas en Ocupaciones Afines . . . . .	14.98%
Funcionarios Superiores, Directivos Aseso res y Supervisores . . . . .	7.88%

Personas que no Declararon Ocupación . . .	1.80%
Personal que Desempeña Actividades de Com pra y Venta . . . . .	1.45%
→ Trabajadores en Ocupaciones Agropecuarias Forestales, Pesqueras y Afines . . . . .	2.77%

#### HORAS SEMANALES DE TRABAJO:

Hasta 10 horas . . . . .	2.33%
de 11 a 20 " . . . . .	1.68%
de 21 a 30 " . . . . .	2.46%
de 31 a 40 " . . . . .	46.76%
de 41 ó más " . . . . .	46.63%

#### REMUNERACION MENSUAL:

1.71%	hasta . . . . .	\$	1,499.00
16.21%	de 1,500.00 hasta	\$	2,499.00
53.12%	de 2,500.00 "	\$	4,999.00
16.60%	de 5,000.00 "	\$	7,499.00
5.67%	de 7,500.00 "	\$	9,999.00
2.96%	de 10,000.00 "	\$	12,499.00
1.75%	de 12,500.00 "	\$	14,999.00
0.83%	de 15,000.00 "	\$	17,499.00
0.45%	de 17,500.00 "	\$	19,999.00
0.70%	de 20,000.00 o más.		

Este censo nos permite conocer la estructura real -  
de las percepciones de los servicios públicos y por lo tanto-

nos orienta a la remodelación de las estructuras salariales, de manera que se respeten los principios de justicia y equidad, previstos en nuestras leyes básicas y reglamentarias.

Distintas experiencias coinciden en señalar que - los mecanismos e instrumentos administrativos existentes para promover y estimular el desarrollo de los servidores públicos han tenido un funcionamiento deficiente. Es función de la administración de recursos humanos obtener la información necesaria para un eficaz funcionamiento de las comisiones mixtas de escalafón, así como un adecuado otorgamiento - de estímulos y recompensas.

Los problemas básicos de la administración de los recursos humanos del gobierno federal son los siguientes:

- a).- La falta de un organismo central del Ejecutivo, para que proporcione los lineamientos y - políticas fundamentales, conforme a los cuales deben conducirse la administración de personal al servicio del Estado.
- b).- Consecuencia de lo anterior es la dispersión de esfuerzos, la incongruencia e incompatibilidad de sistemas y prácticas, y la falta de coordinación que impide una más adecuada realización de los objetivos del gobierno.
- c).- En forma paralela se percibe que, como consecuencia del crecimiento y mayor complejidad - de la administración pública, se ha intensificado la necesidad de elevar la competencia - técnica de sus empleados y funcionarios y re-

forzar además de manera decisiva, una vocación de servicio y la necesidad de actitudes positivas.

El libro "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" publicado por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en sus páginas 130-131 nos explica que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal que las unidades encargadas de la administración de personal en las distintas dependencias del Ejecutivo deben desempeñar, dentro del marco de la legislación vigente, las siguientes funciones:

- a).- Reclutar el personal que necesita la dependencia.
- b).- Seleccionar al personal, con el objeto de garantizar que ingresen al servicio civil y posean los requisitos que exige el puesto y las características sociales, económicas, psicológicas, técnicas y de honorabilidad más convenientes para la estabilidad de su trabajo y su rendimiento eficiente.
- c).- Elaborar el programa de introducción al puesto y llevar a cabo las actividades que ésta función implica.
- d).- Capacitar al personal, en los casos de los puestos que así lo requieran.
- e).- Llevar el control general de asistencia y puntualidad.

- f).- Establecer la política y el sistema de calificación de méritos y llevar el registro correspondiente.
- g).- Auxiliar a las Unidades de Organización y Métodos o sus equivalentes, en la elaboración de los manuales, de puestos y cuando se considere conveniente compartir con ellas esta responsabilidad.
- h).- Realizar una evaluación de puestos que redunde en el establecimiento de salarios justos, en relación con los que corresponden a otros puestos dentro de la misma dependencia.
- i).- Dar a la Comisión de Administración Pública y a la Secretaría de Hacienda la información necesaria para que la primera pueda establecer la política y las normas generales de la administración del personal federal, y la segunda, el catálogo de empleos de la federación con un análisis de los puestos.
- j).- Representar a la dependencia en las comisiones mixtas de escalafón, y procurar que los tabuladores y los sistemas escalafonarios se establezcan de una manera técnica.
- k).- Coordinar las actividades relacionadas con compensaciones, prestaciones y servicios sociales, que den la dependencia y otras instituciones.
- l).- Participar con el carácter de Secretaría Eje-

cutiva en las Comisiones de "Estado Mayor" - que se considere necesario para crear en cada dependencia, relacionadas con la administración de personal.

**LAS PRINCIPALES FALLAS DEL DEPARTAMENTO DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO ESTAN ENUNCIADAS EN EL LIBRO - "APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION-FEDERAL" POR AUTORES MEXICANOS Y SON:**

- a).- Servicio civil desorganizado o inexistente, - ya que pocas técnicas de administración de personal se aplican en la Administración Pública Mexicana.
- b).- No hay estadísticas del personal en el sector público.
- c).- Excesiva cantidad de personal en los niveles medio e inferior con un salario que no atrae a los mejores elementos a la función pública.
- d).- No hay personal calificado en los diferentes niveles.
- e).- No existe comunicación entre el personal a ningún nivel.

Para estudiar los aspectos de la administración de personal del Sector Público Central, la Dirección de Estudios Administrativos, ha promovido la constitución de la Comisión de Administración de Recursos Humanos del Sector Público Federal, se pretende por su conducto, la generación y canalización de los programas de Reforma Administrativa dentro de este importante campo de la administración pública.

### 3.2.- CLASIFICACION.

En el sector público, se hace la siguiente clasificación del personal, de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Art. 4° Los trabajadores del Gobierno Federal se -  
dividen en dos grupos.

a).- De confianza.

b).- De base.

Art. 5° Los trabajadores de confianza, son aqué---  
llos en cuyo nombramiento o ejercicio se -  
requiere la aprobación del Ejecutivo.

Art. 6° Los trabajadores de base, son aquéllos que  
no se incluyen en el artículo anterior y -  
que no pueden ser removibles, exceptuando-  
antes de cumplir seis meses de servicio y -  
sin alguna nota en contra, en su expedien-  
te.

Esta clasificación sólo menciona dos tipos de tra-  
bajadores, lo que no se apega a la realidad, ya que en la ac-  
tualidad existe otro tipo de personal que se le denomina de-  
"honorarios", otros que son a "lista de raya" y los "supernu-  
merarios", por lo cual es necesario las siguientes aclaracio-  
nes para que quede mejor definida la diferencia entre un ti-  
po de trabajador y otro:

a).- Personal de Confianza es aquel empleado al -  
que se le coloca en un puesto, en donde se -  
considera que se deposita la confianza políti-  
ca.

Los puestos que ocupan los empleados de confianza van desde los supervisores, pasando por los directores y llegando a los ejecutivos en el seno de la administración pública.

La Ley Federal del Trabajo que subsana las fallas de la legislación burocrática hace la siguiente división de los empleados de confianza en el artículo nueve:

1.- Altos empleados: gerentes, administradores, directores representantes del patrón y

2.- Empleados de confianza en general: son los propiamente hablando trabajadores de confianza en razón de sus funciones, esto es, que para que tengan este carácter se requiere que las actividades que desempeñen en la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento sean de carácter general; de manera que no deben confundirse, por ejemplo, la vigilancia de la empresa con la vigilancia de la portería o de cualquier departamento o sector de la empresa en particular, en cuyo caso no son actividades de carácter general y por tanto no son trabajadores de confianza los que prestan dichos servicios.

b).- Trabajador de base: es aquel empleado cuya permanencia en el empleo está asegurada, aun-

que desgraciadamente no puede aspirar dentro de ese renglón a ocupar un puesto de mayor posición.

Este tipo de empleo, considera que el trabajador no aspira mas que ascender en el escalafón y la fecha en que se jubilará y recibirá su pensión.

Este tipo de empleado, generalmente puede desempeñar un puesto mejor al que ocupa, se ve obstaculizado por el mismo sistema escalafonario (la única forma a que se pueden apegar para ascender), ya que en éste, actualmente no pesan para el ascenso, los conocimientos (escolaridad) o experiencia que pueda tener el empleado, sino que se basan en forma preponderante en la antigüedad dentro de la dependencia y en segundo término la asistencia y puntualidad y no se toma en cuenta la eficiencia lo que ocasiona que en un 90 a 95% los ascensos se les dan a personas que no se encuentran capacitadas para desempeñar el nuevo puesto.

- c).- Empleados supernumerarios: son aquéllos que también prestan sus servicios en forma permanente pero que no se les da puestos de base al igual que los empleados a lista de raya. Cada puesto o plaza se encuentra dividido en grupos los cuales se dividen en clases y éstas al final se dividen en categorías.

NIVEL	DENOMINACION DEL NIVEL	NUMERO DE SUBDIVISIONES DEL NIVEL
1	Grupo	19
2	Sub-grupo	45
3	Clase	416
4	Categoría	2987

### 3.3.- RECLUTAMIENTO DE PERSONAL.

México como país en desarrollo, se ha caracterizado por desequilibrio constante, por mayor oferta que demanda de mano de obra.

Debido a ésto, el Sector Público está considerado como una fuente obligada de empleo para un gran número de trabajadores, lo que trae como consecuencia muchas solicitudes a la puerta, por lo que no es necesario poner en práctica técnicas muy avanzadas en materia de reclutamiento.

Analizaremos primero las definiciones y los procedimientos en forma teórica y después pasaremos a su aplicación en el Sector Público.

#### A.- DEFINICIONES DE RECLUTAMIENTO:

"Es el proceso a través del cual se induce a candidatos aprovechables a competir para ingresar en el servicio público".

"El reclutamiento es parte del proceso de selección que incluye también los procesos de examen y certificación".

"El reclutamiento se considera como el primer paso en el programa de empleo. Su objetivo principal es para evitar el favoritismo".

#### **B.- PROCEDIMIENTOS TEÓRICOS:**

El reclutamiento se inicia antes de que los departamentos hagan la requisición para llenar la vacante existente, ya que el departamento de personal en su archivo siempre cuenta con candidatos para llenar las vacantes, éstos pueden ser de fuentes de empleados anteriores (eventuales) o familiares y conocidos de los actuales. Estos elementos en carácter de personas que ya conocen la compañía, tienen preferencia sobre nuevos aspirantes.

Para un departamento de personal, el medio más efectivo y más económico para atraer a futuros empleados, es por medio de los empleados actuales o anteriores que dan una buena imagen de la empresa.

#### **LOS PRINCIPALES PASOS DE UN PROGRAMA DE RECLUTAMIENTO SON:**

- a).- Procedimientos positivos para atraer aspirantes idóneos;
- b).- La determinación de las necesidades de personal;

- c).- El planeamiento y desarrollo del programa de reclutamiento;
- d).- Procedimiento de concurso público en el reclutamiento de personal;
- e).- Examen previo de las solicitudes, y
- f).- Admisión de los candidatos aceptables para tomar parte en la competencia.

Yoder Dale en su libro "Manejo de Personal y Relaciones Industriales", nos indica que las fuentes principales de reclutamiento son:

- a).- Listas de espera: la constituye el archivo con que cuenta la empresa, de las personas que han tenido interés en emplearse, pero esto sólo tendrá validez si se actualiza constantemente.
- b).- Sindicatos: generalmente en las empresas mediana y grande, existe un sindicato que tiene la titularidad y por lo tanto, es el que se encarga de proporcionar la gente para las vacantes existentes.
- c).- Escuelas y Universidades: las instituciones educativas han sido desde hace mucho tiempo una fuente importante de trabajadores principiantes en muchos puestos así como graduados experimentales.
- d).- Agencias de empleo: muchas empresas privadas relegan algunas de sus responsabilidades de -

reclutamiento a agencias externas, ampliamente descritas como oficinas, agencias o servicios de empleo.

- e).- Agencias para consecución de ejecutivos: son agencias privadas y altamente especializadas.
- f).- Sociedades especializadas: se especializan para encontrar candidatos promisorios para puestos de ingeniería, técnicos, científicos y administrativos.
- g).- Agencias de ayuda temporal: emplean su propia fuerza de trabajo, incluyendo usualmente trabajadores tanto a tiempo completo como a tiempo parcial.
- h).- Servicios extranjeros: desde la segunda guerra mundial, muchos negocios americanos han encontrado de otras naciones industrializadas una fuente importante de trabajadores técnicos y profesionales altamente especializados.

### C.- PROCEDIMIENTOS EN EL GOBIERNO:

Dentro de la administración pública, el reclutamiento se lleva a cabo para ocupar puestos de nueva creación o para llenar aquellos que han quedado vacantes debido a diferentes causas.

Generalmente, como en toda empresa, en el Gobierno Federal cuando se presenta una vacante, se trata de llenarla con las personas que trabajan en el mismo departamento en niveles más bajos que el requerido, de tal forma que si son va

rios los aspirantes se escoge entre ellos al que se considera con más conocimientos y capacidad para el puesto, aunque también en algunas dependencias se llegan a realizar concursos.

Es necesario que se cuente con otras fuentes de reclutamiento e inclusive tener contacto con otras dependencias para que en un determinado caso recurrir a ellas al no contar con el mismo departamento con la persona idónea para ocupar la vacante.

Cuando ya se tiene a la persona que consideramos pueda ocupar la vacante, se procede al llenado de la solicitud de trabajo, que viene a ser el inicio de la selección de personal.

### 3.4.- SELECCION DE PERSONAL.

#### A).- TEORIA.

A cualquier empresa le interesa que se tenga claridad en la definición de los puestos. Esto se puede lograr con el análisis y evaluación de cada una de las posiciones ofrecidas. Los puestos deben de ser ocupados por el mejor candidato que se pueda obtener, por lo que es necesario contar con buena fuente de aspirantes.

Como paso previo a la selección técnica de personal, es necesario conocer los propósitos de la organización, así como objetivos generales, departamentales, seccionales etc., o sea, valorar los recursos existentes y la planeación de los que van a ser necesarios para alcanzar esos objetivos, y que comprende la determinación de las necesidades pro

sentes y futuras en cuanto a la cantidad y calidad.

Dale Yoder en su libro "Manejo de Personal y Relaciones Industriales", nos da la siguiente clasificación de las pruebas de selección:

- a).- Pruebas de aprovechamiento: muestran y miden conocimientos y habilidades del solicitante.
- b).- Pruebas de aptitudes: miden la capacidad de un solicitante, o sea, su potencial de desarrollo.
- c).- Pruebas de interés: identifican modelos de intereses, áreas en las cuales el individuo muestra un interés una fascinación o una involucreción especial.
- d).- Pruebas de personalidad: comprueban las cualidades dominantes de la personalidad como en todo, la combinación de aptitudes, intereses y generalmente, humor y temperamento.

Sin embargo, aplicar este tipo de pruebas puede traer controversias, ya que la empresa deberá contar con gente capacitada para calificar estos exámenes ya que de lo contrario de nada servirá utilizar estas pruebas.

Las políticas más comunes de la selección de personal son las siguientes:

- a).- Empleo para carreras: la política general frecuentemente impulsa la selección para carreras más bien que para un puesto.
- b).- Selección diferencial: la política general que propone amplia utilización y desarrollo -

- de las capacidades individuales, ha impulsado el desarrollo de programas de selección diferenciales para las ocupaciones diferenciales.
- c).- Guía vocacional: algunas organizaciones utilizan consejeros vocacionales como parte del proceso de selección, ya que el nuevo empleado joven, podría no tener interés en entrenarse y prepararse para nueva asignación ya que no podría tener las aptitudes necesarias para transferencia y promociones.
- d).- Reestructuración de puestos: si a los candidatos disponibles no puede dárseles la oportunidad de utilizar sus talentos más elevados - en los puestos vacantes en ese momento, dichos puestos pueden ampliarse o enriquecerse para ajustarlos a los candidatos.
- e).- Piratería y contratación de buscadores de puestos: debido a que generalmente la empresa se propone contratar a las mejores personas disponibles para cada vacante, con mejores sueldos y mayores prestaciones atraen a personas que laboran en otra empresa, por considerarla apta para ocupar la vacante existente.
- f).- Sexo y edad: las guías públicas prohíben políticas de selección que rechacen a mujeres - por discriminación debido al sexo o edad.

George Strauss nos dice en su libro "Los Problemas Humanos de la Dirección" que cuando la compañía sabe lo que-

busca en el posible empleado, está a punto para explorar los sistemas alternativos para evaluar las características de los candidatos, entre los métodos más conocidos son:

a).- Solicitudes: instrumento tradicional aceptado generalmente en la cual se anota la información siguiente:

1.- Datos personales:

- \* Nombre;
- \* Domicilio;
- \* Estado Civil;
- \* Nacionalidad, etc.

2.- Puesto al que aspira.

3.- Escolaridad.

4.- Aspecto económico:

- \* Ingresos;
- \* Personas que dependen económicamente;
- \* Propiedad de la vivienda;
- \* Deudas en vigor; etc.

5.- Capacitación previa.

6.- Historial de empleos que ha realizado hasta la fecha.

7.- Referencias personales.

En la actualidad, desgraciadamente en las dependencias del Sector Público no se cuenta con una solicitud de empleo uniforme, con lo cual se facilitarfa la selección de personal y a la vez se unificarían criterios en cuanto

al reclutamiento.

- b).- Entrevista: es un sistema de elección que permite que el entrevistador o la persona encargada de la contratación tenga una buena vi sión total del individuo.
- c).- Examen médico: revelan si el candidato posee o no tales cualidades.

La selección de personal consta de tres principios que son:

- a).- Colocación: trata de incrementar los recursos humanos de la organización por medio del descubrimiento de habilidades o aptitudes que puedan aprovechar los candidatos en su propio beneficio y en el de la organización.
- b).- Orientación: cuando un candidato no puede ser aceptado en la organización (por diversas causas), debe de orientársele hacia otras fuentes de empleo, para lo cual es necesario un intercambio en las empresas.
- c).- Etica profesional: desgraciadamente muchos seleccionadores no tienen la plena conciencia de que su actividad puede afectar definitivamente la vida de las personas con las cuales tiene contacto en su trabajo, ya que el candidato puede no ser aceptado, se le puede colocar en un puesto en donde no tiene habilidades, que tiene más capacidad de la necesaria, etc., lo cual puede traer como consecuencia la

frustración del candidato.

**B).- PROCEDIMIENTO.**

En el libro ya citado de los Autores Mexicanos, -- nos da las siguientes fases de la selección del personal en el Sector Público:

- a).- Presolicitud o tarjeta de registro en donde se pide el nombre, domicilio, etc., del solicitante.
- b).- Solicitud de ingreso donde se piden requisitos técnicos.
- c).- Entrevista inicial, tratando de verificar datos.
- d).- Examen médico.
- e).- Después se somete a la persona a las pruebas de habilidad, según el puesto a ocupar.
- f).- Recomendaciones posteriores para comprobar la honestidad, lealtad, etc.
- g).- Referencias posteriores por escrito: se piden ya que la persona está colocada, para verificar los datos que proporcionó en la solicitud de ingreso.

Por diversas causas este procedimiento no está generalizado en todas las dependencias, ya que cada una lleva a cabo la selección de acuerdo a sus necesidades, esto sin contar con las recomendaciones políticas que muchas veces ocasiona la contratación de una persona no apta para el pues-

to, lo cual trae graves consecuencias.

Puede considerarse cuatro razones fundamentales en lo que se refiere al estancamiento en la selección del personal en el Gobierno que son:

- a).- "El obstáculo de la ideología obrera: el sindicalismo presupone un conflicto de intereses entre los dueños de los factores de producción (en este caso: funcionarios públicos) y de los obreros (en este caso: empleados de gobierno), por lo cual trata de igualar el poder de los grupos en lucha.
- b).- Inercia:
  - 1.- Se origina principalmente por la ignorancia que prevalece en la burocracia mexicana y la sujeción a la rutina, se han ido acumulando escollos que obstaculizan el avance de quienes intentan algún progreso.
  - 2.- La falta de un sistema regular de transferencias debido a la magnitud del papeleo, por lo cual es necesario esperar de una semana hasta varios meses para que se permita la transferencia de una oficina a otra.
- c).- Oposición sistemática por parte de quienes se verían en peligro de perder sus privilegios y de la posición de que ahora disfrutaban, o sea, aquéllos que saldrían por su ineptitud y falta de habilidad y aquéllos que han con-

vertido sus puestos en un empleo bien pagado y que ocasiona poco trabajo.

- d).- La falta de un grupo importante en cuyo beneficio pudiera obrar el sistema racional de selección de personal".

### 3.5.- INDUCCION DE PERSONAL.

#### A).- TEORIA.

Una vez que se ha decidido que el trabajador preste sus servicios en la empresa, se procede a prepararlo para el puesto que va a desempeñar enseñándole los procedimientos utilizados por la empresa, de tal manera que se evite desperdicio en tiempo y recursos.

El primer paso en la inducción será entregarle el reglamento Interior de Trabajo, que comprende el listado de los derechos y obligaciones de los trabajadores de la empresa indicando claramente las sanciones y disciplinas por las faltas cometidas. En el reglamento está contenido también el aspecto de los incentivos que satisfagan las diferentes necesidades de los trabajadores.

Se procederá a la presentación de sus compañeros de trabajo y con otros integrantes de la empresa, también se les indicará su sitio de trabajo y los recursos materiales a su disposición.

#### B).- PROCEDIMIENTO.

Un buen programa de inducción consta de tres par-

tes:

- 1.- Información introductoria proporcionada informalmente o en reuniones de grupo en el departamento de personal.
- 2.- Información ulterior proporcionada por el supervisor del nuevo empleado en el departamento, sobre las facilidades y requisitos departamentales.
- 3.- Entrevista de secuencia varias semanas después - de que el nuevo empleado ha estado ya en el trabajo; conducida por el supervisor o por un representante del departamento de personal, para contestar posteriores preguntas que el nuevo empleado pueda presentar, y repetir algo de la información primitiva, aguisa de énfasis.

Un programa de inducción para el nuevo trabajador -- consta de los siguientes puntos:

- a).- Contrato de trabajo: aquel contrato en virtud del cual un sujeto se obliga a prestar a otro - un trabajo personal subordinado, cualquiera que sea su forma de denominación, mediante el pago de un salario. Puede ser individual o colectivo en el caso del personal sindicalizado y de existir contrato o nombramiento con el personal de confianza, siempre será individual.

El contrato de trabajo especificará claramente los siguientes aspectos; tanto respecto al trabajador como al patrón o a la organización:

- 1.- Obligaciones particulares: lugar, tiempo y modo de la prestación del servicio.
  - 2.- Contraprestación que se recibe por el trabajo: salario, descansos, vacaciones, retribuciones complementarias, etc.
  - 3.- Estabilidad del trabajador en el empleo.
  - 4.- Ayuda a resolver con seguridad cualquier disputa sobre la manera de desarrollar el trabajo.
  - 5.- Constituye un elemento indispensable como prueba, ya que está firmado por el trabajador por algún conflicto laboral que se pudiera presentar.
  - 6.- Es una forma de exigir al trabajador el cumplimiento de sus obligaciones.
- b).- Afiliación para servicio médico, ya sea el Seguro Social (IMSS), o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- c).- Registros: dependen de las necesidades de cada organización; dos de los más comunes son:
- 1.- Expediente: se integra con todos aquellos documentos que formen el historial del trabajador en la organización; se compone de una carpeta con su solicitud, copia del contrato de trabajo o nombramiento, avisos de alta al sindicato (en su caso), copia del ingreso al servicio médico (IMSS ó

ISSSTE), registro federal de causantes, aumentos de sueldo, calificación de méritos, castigos, etc.

No es recomendable (por ética profesional) que el estudio psicológico (reporte de entrevista, pruebas psicológicas, etc.) y el reporte del examen médico así como el resultado del estudio económico-social formen parte del expediente.

2.- Hoja de servicios: es la hoja en donde se incluyen en forma resumida el expediente, o sea, datos personales, escolaridad antecedentes de trabajo, promociones y transferencias, calificación de méritos, control de asistencia, capacitación y desarrollo y separación.

d).- Manual de bienvenida: generalmente no existe en las organizaciones, en las que lo hay, se le proporciona al nuevo empleado al ingresar a prestar sus servicios junto con el reglamento interior de trabajo.

El manual contiene la siguiente información: - información sobre la organización política de personal, condiciones de contratación, plan de beneficios para el empleado, trabajo a desempeñar, etc.

### LA INDUCCION EN EL SECTOR PUBLICO.

Cuando se ha decidido que el empleado entre a pres-

tar sus servicios a cualquier dependencia del sector público, generalmente empieza a desempeñar sus funciones sin que se lleve a cabo una verdadera inducción para el puesto que va a desempeñar, generalmente lo que se hace es presentar al nuevo empleado a su jefe inmediato y a los que van a ser sus compañeros de trabajo y se deja que sea el mismo el que se integre a la dependencia, enterándose como pueda del equipo, políticas, procedimientos y funciones del organismo en que trabaja.

Por lo cual es conveniente que en cada dependencia exista un manual de introducción al puesto con explicación de la naturaleza y los objetivos de la dependencia, las políticas y la organización de ésta, etc., los manuales de puestos servirían también para cumplir con ésta función introductoria.

### 3.6.- CAPACITACION DE PERSONAL.

#### A).- TEORIA.

Al ser aceptado el trabajador se procederá a prepararlo para el puesto que va a desempeñar, enseñándole los procedimientos utilizados por la empresa, de tal manera que se evite desperdicio en tiempo y recursos.

Para desempeñar mejor su respectivo puesto y poder ascender, es necesario que el personal público esté encauzado hacia la superación, esto es, a incrementar sus conocimientos, aptitudes, etc., para lo cual el mejoramiento de su

capacidad constituye una prerrogativa para los trabajadores al servicio del Estado, y entraña para los titulares de los organismos gubernamentales la obligación de crear escuelas de administración y de dotarlas con los recursos necesarios para un buen funcionamiento.

Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente sino toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan.

#### B).- PROCEDIMIENTO.

Tanto la Constitución, como su ley reglamentaria imponen al Estado la obligación de crear los medios para la enseñanza de la Administración Pública. Satisfacer esta finalidad demanda un análisis del problema de la capacitación, en el cual necesariamente tendrán que tocarse los cuatro aspectos que en seguida se enuncian:

- I.- Preparación previa al ingreso al servicio público federal.- La comisión incluye que el adiestramiento y la capacitación del personal del Gobierno Federal es una necesidad inaplazable y constituye un medio importante para alcanzar la reforma administrativa. Para llevar a cabo un programa de capacitación, es preciso realizar un inventario de los recursos humanos del sector público y determinar el número y la calidad de los empleados y funcionarios que dicha administración requiere.

2.- Capacitación dentro de la función pública: a pesar de los esfuerzos que se han hecho con los cursos temporales, academias y escuelas, no se ha podido atacar el problema de raíz.

Es urgente la capacitación para los grupos numerosos de los empleados que realizan las labores rutinarias como son: mecanografía, taquigrafía correspondencia, archivo, elaboración de materiales estadísticos, manejo de máquinas, etc., y se obtendrían muy buenos resultados si se realizaran dentro de las dependencias y en las horas de trabajo.

3.- Adiestramiento especializado para tareas determinadas en la administración pública: Es necesario la creación de grupos formales a corto y largo plazo. En este caso, el Estado debe de ayudar a los centros de enseñanza superior ya existentes y no organizar nuevos planteles.

4.- Preparación y capacitación de ejecutivos y directores: Actualmente la responsabilidad de los puestos directivos es muy indispensable por lo cual es necesario que sean capaces para que la empresa o dependencia tengan una buena marcha.

Por estas razones, es necesario capacitar periódicamente al grupo de directores generales en materia de internacional y de orientación profesional relacionada con las técnicas de la administración. Lo más acertado sería dar seminarios en donde los directores tengan amplia participación.

Para jefes y subjefes de departamento podrían organizarse seminarios sobre temas básicos de la realidad económica y social en México, destacando la importancia que tiene la administración pública en la planeación y el desarrollo económico, además la dirección de oficinas, motivación, supervisión de personal, etc.

El 26 de junio de 1971, apareció en el Diario Oficial el acuerdo para la creación del Centro Nacional de la Capacitación Administrativa en donde se establece que: "Las dependencias del Ejecutivo Federal y los Organismos Públicos incorporados al régimen del ISSSTE, procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal, a efecto de que éste pueda obtener ascensos conforme al escalafón, así como mantener y elevar su actitud profesional, para lo cual coordinarán, con el mismo instituto, la acción que en esta materia vengan desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultural, deportiva y recreativa de los propios trabajadores y de sus familiares".

Los principales lineamientos que deben seguir para la capacitación en el Sector Público son:

- a).- Debe orientarse a dotar a los servidores públicos de los conocimientos y habilidades para el desempeño eficiente de su trabajo.
- b).- Es una función que debe realizar las dependencias de la administración pública, como requisito indispensable para la constante superación de los conocimientos, habilidades, aptitudes de los trabajadores.

c).- Debe ser una función permanente y sistemática en la que se apoye la modernización de la administración pública para contribuir a transformar las estructuras de las instituciones en la medida que lo exija el proceso de desarrollo económico y social del país.

d).- Deberá estar orientada en los sentidos:

1.- **Formativo:**

- Para generar en los servidores del Estado actitudes críticas y creativas que contribuyan al mejoramiento permanente de la administración pública.

2.- **Informativo:**

- Para que las normas jurídicas y administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública sean adecuadamente comprendidas e interpretadas y satisfactoriamente observadas.
- Para que la estrategia del desarrollo de sus programas específicos sean difundidos ampliamente y se fortalezca el sentido de participación y de trabajo en equipo.

e).- Los programas de capacitación deberán ser útiles para:

- 1.- Subsanan deficiencias que, en el cumplimiento de sus funciones genéricas o específicas de la institución, se reconozcan co-

mo atribuibles a conocimientos insuficientes, habilidades limitadas o actitudes inadecuadas en los servidores públicos.

2.- Desarrollar las aptitudes potenciales del personal, de manera que en el futuro, tanto la administración pública como los individuos que la integran puedan asumir mayores y más complejas responsabilidades.

f).- Debe ser un proceso que esté presente en todo el tiempo de ocupación del empleado, desde su ingreso hasta su retiro de la función pública.

g).- Los programas de capacitación que se realicen en el sector público deben ser considerados como inversiones recuperables en incrementos paulatinos de la eficiencia del personal al servicio del Estado y por lo tanto, en la mayor eficiencia de los organismos públicos y en el mejoramiento de la imagen que ante la ciudadanía proyecta el sector público.

h).- Debe ser una actividad continua de los empleados públicos y buscará proporcionar un efecto multiplicador de la misma, a fin de lograr su extensión al mayor número de ellos. Para este efecto, todo aquel que posea la capacidad necesaria en algún campo de la actividad pública, - especialidad o disciplina, estará obligado a transmitir sus conocimientos y experiencias a otros trabajadores.

- i).- Para los fines señalados en el punto anterior, en cada dependencia u organismo se integrarán las técnicas básicas de la enseñanza para adultos.
- j).- Para convertir la capacitación en un proceso institucional, cada entidad del sector público debe contar con una unidad que realice básicamente las funciones siguientes:
  - 1.- Identificación de necesidades de capacitación por sectores administrativos y técnicos, niveles jerárquicos y posiciones individuales.
  - 2.- Ordenamiento y jerarquización de dichas necesidades.
  - 3.- Diseño, organización, ejecución y coordinación de programas de capacitación para atender las necesidades identificadas, en función de los recursos disponibles.
  - 4.- Evaluación periódica de las actividades realizadas.
- k).- Debe operar en estrecha colaboración con todas las unidades administrativas establecidas en la dependencia u organismo y corresponsabilizarse en el estudio, diseño, coordinación, y evaluación de los programas de capacitación que se desarrollen.

### 3.7.- ANÁLISIS DE PUESTOS.

El análisis de puestos es necesario para analizar -

las características de cada puesto para que se establezcan - los requisitos necesarios para desempeñarlo con posibilidades de éxito.

Es necesario aclarar que dicho análisis se refiere exclusivamente al puesto, sin importar quien lo ocupe.

Aguatín Reyes Ponce da la siguiente definición de - análisis de puestos: "lo que cada trabajador hace y las aptitudes que requiere para hacerlo bien".

En el libro "Manual de adiestramiento y consulta para el análisis de puestos" traducido por Guillermo Fernández de Lara, nos da la siguiente definición: "es el proceso de determinación por observación, entrevistas y estudio y como el informe de las actividades significativas del trabajador, de sus necesidades y de los hechos de naturaleza técnica y - ambiental que son específicos de cierto puesto o empleo.

Fernando Arias Galicia en su libro: "Administración de los Recursos Humanos" nos dice que el análisis de puestos consiste en "determinar las actividades que se realizan en - el mismo, los requisitos (conocimientos, experiencias, habilidades, etc.) que debe satisfacer la persona que va a desempeñarlo con éxito y las condiciones ambientales que privan - en el sistema donde se encuentra enclavado".

El análisis de puestos consta de tres etapas:

- a).- El puesto debe determinarse o identificarse - completa y precisamente.
- b).- Las labores del puesto deben describirse completa y precisamente.
- c).- Las exigencias que el puesto impone al trabaja

dor para que se comporte satisfactoriamente de  
ben ser señaladas.

Además, el análisis de puestos tiene los siguientes  
objetivos:

- a).- Para encauzar adecuadamente el reclutamiento -  
de personal.
- b).- Como una valiosa ayuda para una selección obje  
tiva de personal.
- c).- Para fijar adecuados programas de capacitación  
y desarrollo.
- d).- Como base para posteriores estudios de califi-  
cación de méritos.
- e).- Como elemento primario de estudios de evalua--  
ción de puestos.
- f).- Como parte integrante de manuales de organiza-  
ción.
- g).- Para orientar y obviar discusiones de contrata  
ción tanto individual como colectiva.
- h).- Para fines contables y presupuestales.
- i).- Para estructurar sistemas de higiene y seguri-  
dad industrial.
- j).- Para posibles sistemas de incentivos.
- k).- Para determinar montos de fianzas o seguros.
- l).- Para efectos de planeación de recursos humanos.
- m).- Para efectos organizacionales.
- n).- para efectos de supervisión.
- ñ).- como valioso instrumento en auditoría adminis-  
trativa.

- o).- Como técnica inicial de una mejor administración de recursos humanos.

El análisis de puestos debe seguir la siguiente metodología:

- a).- Fijación de los objetivos: amplitud, enfoque, cobertura, etc., ya que dependiendo de los objetivos que se pretendan, se podrá diseñar el análisis y en general toda la acción.
- b).- Establecimiento de un programa de acción: puede incluir la elaboración de una ruta crítica.
- c).- Fijación del presupuesto respectivo: determinación del método a utilizar.

Para que una buena administración de personal se lleve a cabo, es necesario aplicar ciertas técnicas como son la clasificación de los puestos y la administración de los salarios.

Actualmente en México no se lleva a cabo un análisis de puestos adecuado; por consiguiente, la clasificación (catálogo de empleos) es diferente y por lógica, también la administración de salarios. Además, para que el análisis de puestos funcione, se requiere una organización adecuada.

En México, la clasificación de los puestos está contenida en el Catálogo de Empleo que constituye "el cuadro básico de empleos en que se funda la administración pública, para fijar las categorías aplicables a las diferentes funciones que desempeñan los trabajadores al servicio de la Federación". Comprende: grupos, subgrupos, clases y categorías; a su vez, las categorías están constituidas por tres elemen-

tos: denominación, clave y remuneración (sueldo, haber o salario base). Mas como no existen análisis de puestos en los cuales estén basadas las clasificaciones, estas adolecen de muchos defectos que, a su vez, van a repercutir en la administración de los salarios y crean problemas escalafonarios.

La conclusión a que han llegado las empresas y los gobiernos que han adoptado el análisis de los puestos como una herramienta de la administración, es que sus ventajas exceden en mucho a los inconvenientes causados a los empleados y supervisores por el tiempo invertido en esa tarea.

De ahí que la Comisión considera conveniente iniciar desde luego estos análisis, en la inteligencia de que se trata de una labor a largo plazo, podría darse preferencia, en un principio, a los puestos directivos y a los relacionados más directamente con la elaboración y aplicación del plan de desarrollo.

### 3.8.- VALUACION DE PUESTOS.

#### A).- TEORIA.

José Antonio Fernández Arena nos da la siguiente definición en su libro "El proceso administrativo": "consiste en determinar la importancia y utilidad relativa de los diferentes puestos que se dan en una empresa, para establecer pagos diferenciales justos, en función de la jerarquización así obtenida y con ello corregir las posibles deficiencias y evitar la injusticia en los salarios.

La valuación del trabajo califica al mismo, no a los hombres y mujeres que lo desempeñan; lo que, como ya hemos visto, corresponde a la calificación de empleados.

Uno de los métodos para la evaluación del trabajo es el de clasificar y ordenar los trabajos en razón de su dificultad e importancia y luego asignarlos a clasificaciones más amplias. No obstante, los métodos principales son:

- a).- La calificación por puntos, y
- b).- La comparación de factores.

Sin embargo, hay quien cambie las características de cada uno.

#### B).- PROCEDIMIENTO.

Existen cuatro sistemas para llevar a cabo la valuación de puestos y son:

- a).- Sistemas de establecimiento de rango para los puestos: consiste en ordenar los puestos sobre la base de valor relativo; se escriben las especificaciones para cada puesto sobre una tarjeta separada y ordenar las tarjetas con base en la importancia de los puestos que representan.
- b).- Sistemas de clasificación de puestos: los puestos son agrupados y clasificados de acuerdo con una serie predeterminada de clases o grados de salario. El número de clases de puestos varía de acuerdo a cada empresa.

- c).- **Sistemas de puntos:** requiere la existencia de un manual de puestos que contenga una descripción de los grados y los valores en puntos para cada factor, contra el cual se compara la especificación de cada puesto, factor por factor, para determinar su valor total en puntos.
- d).- **Sistemas de comparación de factores:** también se lleva a cabo factor por factor, sin embargo los puestos son evaluados comparando sus especificaciones con las de un grupo selecto clave dentro de la compañía, que sirven como escala para la evaluación de puestos.

José Antonio Fernández Arena, en su libro ya citado, nos da los siguientes usos que puede tener la valuación de puestos:

- 1.- Para una correcta selección y contratación de personal.
- 2.- Un programa de ascensos, traslados, etc., del personal.
- 3.- Establecer sistemas de adiestramiento y capacitación.
- 4.- Como base para un sistema de calificación de méritos.
- 5.- Como punto de partida para la administración técnica del personal.
- 6.- Como fundamento de un buen sistema de sueldos y salarios (valuación).
- 7.- Para dar información correcta a:
  - a).- La gerencia general.

- b).- Los jefes intermedios.
  - c).- Los supervisores.
  - d).- Los propios trabajadores.
  - e).- El sindicato, etc.
- 8.- Para elaborar los manuales de organización, generales y departamentales.
  - 9.- Para orientar las decisiones contractuales (jurídico).
  - 10.- Para calcular costos y exigencias presupuestales (finanzas).
  - 11.- Para establecer sistemas incentivos (producción).

Como en el Gobierno Federal no existen análisis de puestos en los cuales están basadas las clasificaciones, estas adolecen de muchos defectos que, a su vez, van a repercutir en la administración de los salarios y crean problemas - escalafonarios.

Es claro que el problema del salario está íntimamente ligado al de la clasificación de los puestos y a la valuación de éstos.

Al no existir un análisis adecuado de los puestos, indispensable para la valuación, ésta ha tenido que hacerse de manera subjetiva.

Por lo cual es necesario integrar un manual de puestos, ya que vendría a ser el principal componente, por una parte, para reestructurar el escalafón y, por otra, para establecer políticas de selección, reclutamiento, capacitación y remuneración del personal idóneo para desempeñar las-

funciones, y al final, y sólo entonces, deberá tomarse en cuenta el actual punto de partida que es la correspondencia-presupuestaria del nivel del puesto, para los fines del pago del salario.

### 3.9.- CALIFICACION DE MERITOS.

#### A).- TEORIA.

Una vez seleccionados los factores y descritos y analizados los trabajos en términos de esos factores, los pasos acostumbrados en un plan de calificación por puntos, devaluación de trabajo, empleando algunos aspectos del sistema de comparación de factores, son los siguientes:

- a).- Asignación de pesos en términos de puntuación total a los factores, por ejemplo: la "habilidad" puede tener un máximo de 90 puntos, en tanto que el "esfuerzo físico" se le asigna un máximo de 50 puntos. Algunas veces, los factores se subdividen, como en "responsabilidad por equipo y herramientas" y "responsabilidad por materiales y productos". Los pesos pueden variar para cada factor de acuerdo con la firma y la industria, dependiendo de la naturaleza de los trabajos.
- b).- Selección de 15 a 25 trabajos clave, incluyendo trabajos representativos, de habilidad media y sin necesidad de habilidad, en los cua--

les haya un número bastante de obreros.

- c).- Evaluación de los trabajos clave mediante la asignación de puntos a cada factor. Esta es la médula del proceso de evaluación, porque el total de punto por cada factor para cada trabajo debe representar el mejor juicio del comité evaluador sobre la importancia relativa de cada factor en el trabajo "A" comparado con el "B" o con el "C", etc.
- d).- Evaluación de todos los demás trabajos, departamento por departamento en relación con las evaluaciones que ya hayan sido dadas a los "trabajos clave". Cuando el número de trabajos es elevado, la evaluación debe verificarse constantemente por referencia a un catálogo - creciente que enlista para cada factor que trabajo tiene la mayor puntuación o el más alto - grado; cual queda en segundo lugar; cual en - tercero etc. En esta forma se mantiene el carácter relativo del proceso de evaluación.
- e).- Determinación de una "curva de salarios" mediante una supervisión de salarios de los trabajos clave. La curva (que puede ser una linea recta) está basada en los salarios actuales que se pagan en los trabajos claves, que - estén en línea con los pagados por otras firmas en el mercado obrero de la industria.
- f).- Interpolación desde la curva, de las tasas simples (o áreas de tasa) para otros trabajos, -

considerados ya sea individualmente o en grupos llamados "grados de trabajo" (para trabajos a destajo o de incentivos la curva proporcionada la tasa básica).

- g).- Realización de las nuevas tasas, elevando las que se encuentren bajo la curva, pero no reduciendo a los operarios actuales cuyas tasas se hayan por encima de la curva. Mediante transferencias o conforme cambian los contenidos del trabajo, o a través de la temporalidad conforme se contratan nuevos operarios a las tasas adecuadas, esas tasas actuales sobre la curva irán eliminando gradualmente.
- h).- Continuación de la administración del programa, analizando y evaluando los trabajos cambiados, y los nuevos para establecer tasas que tengan una relación adecuada a las tasas de los trabajos existentes.

La calificación de los méritos de una persona, como base para efectuar las promociones, no está considerada expresamente en la legislación actual, dado que existe el procedimiento escalafonario se aplica de manera ocasional en el Gobierno, con variaciones de dependencia a dependencia y no existen criterios ni sistemas uniformes para ello.

Respecto al conocimiento del mérito de las personas para las promociones, la última reforma incorporada a la Ley actual consigna en su artículo 50, que los factores escalafonarios, en el orden de su importancia son:

- a).- Los conocimientos.
- b).- La actitud.
- c).- La antigüedad.
- d).- La disciplina y la puntualidad.

En igual de condiciones, se da preferencia al candi dato que acredita mayor antigüedad, y los factores escalafonarios se califican por medio de tabuladores y sistemas de registro y evaluación que no son uniformes en todas las dependencias.

Actualmente las estructuras escalafonarias no responden a las necesidades funcionales de las dependencias, si no que se constituyen con un criterio exclusivamente presupuestal y una estructura ocupacional rígida.

El sistema escalafonario imperante no permite atención o consideración objetiva del desempeño de los empleados en su puesto ni de superación para responsabilidades de mayor importancia.

La existencia de un complejo universo de partidas presupuestales en que se diagrega finalmente el sueldo de los trabajadores, impide la operación de un sistema homogéneo y justo para el pago de remuneraciones.

El objetivo de la implantación de escalafones funcionales e intercomunicados es que promueva el eficiente desempeño de los trabajadores, así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad, creando incentivos promocionales para una mayor productividad y un ade cuado servicio público.

Es necesario establecer un sistema de promociones económicas periódicas como compensación por años de servicio

**prestados, para que la antigüedad opere realmente como factor de desempate en el concurso escalafonario y no como elemento decisivo del ascenso.**

## **CAPITULO CUARTO:**

### **LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LOS RECURSOS HUMANOS**

## CAPITULO CUARTO.-

### 4.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LOS RECURSOS HUMANOS.

Con la intención de difundir la actividad del Gobierno, el 8 de abril de 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del Secretario, la Comisión de Administración Pública, encargándole el cumplimiento del Artículo 16 Fracción IV de la Ley de Secretarías, y se le señalaron como objetivos los siguientes:

- a).- Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
  - 1.- Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
  - 2.- Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
  - 3.- Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
- b).- Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

Debe entenderse la Reforma Administrativa como un proceso permanente que habrá de cumplirse a lo largo del tiempo.

La Reforma Administrativa (como planeación del desarrollo económico y social) es un proceso que afecta a un gran número de ciudadanos, y en el que participan prácticamente todos los empleados de la administración. De ahí que sea conveniente mantener a la opinión pública informada, en el momento oportuno, de los objetivos y el proceso de la reforma.

Sólo así será posible que todos los ciudadanos y organismos involucrados en ella, en una forma u otra, presen-ten su más amplia colaboración a la misma. La Comisión estima que la información para la opinión pública y la simpatía y la colaboración que se requiere de ésta, sólo podrán lograrse a través de un programa de orientación.

Existen diferentes tipos de reforma, las más comunes son:

- a).- Reformas a las estructuras organizativas de la administración pública para adaptarla a las necesidades del desarrollo;
- b).- Reformas a los procedimientos administrativos para hacerlos más eficaces y ágiles;
- c).- Reformas en las actitudes humanas, para dar a la administración pública un sentido social y a la actividad de los funcionarios públicos una auténtica vocación de servicio.

#### 4.1.- DEFINICIONES Y ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Existen varias definiciones de lo que se puede con

siderar como Reforma Administrativa, a continuación enunciaré algunas:

- a).- La Reforma Administrativa, es un cambio en la estructura, organización, sistemas y actitudes que prevalecen en la Administración Pública de un país en un momento dado.
- b).- La reforma de la Administración Pública, es como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los fines del Estado.
- c).- La Reforma Administrativa, debe ser una unión de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar.

Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por ésto que se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyan la organización, para saber cual sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentaran modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar.

- d).- La Reforma Administrativa, no debe verse sólo como la imposición autoritaria de un cambio en una superestructura de la sociedad, sino que es el reconocimiento de la necesidad de ajustar esa superestructura administrativa a la dinámica en la sociedad.

La Reforma Administrativa aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración, de tal manera que pueda alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible. Puede ser uno de los principales programas de acción de un gobierno en cualquier país en vías de desarrollo.

Puede decirse que la Reforma Administrativa abre nuevas perspectivas para el mejor aprovechamiento de los recursos, esencialmente de los recursos humanos.

Una reforma administrativa pretende en primer término, definir con claridad los objetivos en la administración. Una vez hecha esta tarea, examina con que medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que toman el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución de ahí que sea prácticamente imposible señalar los planes fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras.

La Reforma Administrativa una vez relacionada con los objetivos de gobierno, debe ceñirse a un proceso sistemático y cuidadoso de programación e instrumentación. Debe contar con metodología apropiada y utilizar el acervo de técnicas actuales que le permitan no reincidir en algunos de los errores del pasado. Debe comenzar con la investigación y el análisis detenido de la estructura y funcionamiento actual de la administración pública para saber como está constituida. Debe proceder a diagnosticar su propio comportamiento, conocer sus estructuras, sus vínculos con el medio

ambiente externo y las pautas de su desempeño, para jerarquizar sus necesidades y programar sus acciones específicas.

La reforma administrativa y la actitud de los servidores públicos deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de su desarrollo, y que por lo tanto han de contribuir a la descentralización económica, a la elevación de la productividad, al incremento de la justicia social y al perfeccionamiento de la democracia.

Mientras otros países han incluido sus programas de reforma administrativa dentro del plan de desarrollo económico y social, México no ha contado aún con un verdadero Plan Formal de Desarrollo que sirva de punto preciso de referencia para la instrumentación de la reforma administrativa.

Para implantar una reforma administrativa se requiere varios requisitos que son:

- a).- Autoridad: que emana del poder Ejecutivo para que se pueda iniciar una reforma.
- b).- Medios técnicos: los mecanismos para ejercer la autoridad e implantación de órganos de apoyo técnico.
- c).- Recursos: para producir deliberadamente innovaciones en las trayectorias de una organización, lo que implica un consumo extraordinario de energía, asignándole los recursos necesarios para que puedan alcanzar, a un nivel satisfactorio, los objetivos de la reforma.
- d).- Tiempo de desarrollo.

José Francisco Ruiz Massieu, en su libro "Nueva Administración Pública Federal" nos indica que la prueba de validez definitiva de la Reforma Administrativa, será el mejoramiento de la atención al público en todos los niveles: la Reforma Administrativa hará evidente sus beneficios cuando lleguen al nivel de "ventanilla", cuando el servidor público más modesto la comprenda como marco para sus condiciones de trabajo y como referencia para su trato al público.

Para llevar a cabo la Reforma Administrativa, existen dos tipos de dimensiones:

- a).- Microadministrativa: considera a cada institución como un universo, y su responsabilidad - que recae en los funcionarios responsables de cada entidad.
- b).- Macroadministrativa: es el análisis de dos o más dependencias y es responsabilidad del Ejecutivo.

Una forma de clasificar a la reforma es la siguiente:

- a).- Eficientistas: son aquéllas que solamente intentan el mejoramiento de la eficiencia (relación costo-beneficio) y la economía del gasto, sin que la preocupación básica radique en el logro, adecuado o no, de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. Su característica básica es - que sus objetivos se traducen en la postulación de la "reforma por la reforma", lo cual -

la convierte en un fin en sí misma y no la observa como el medio que es, o sea como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. Generalmente este tipo de enfoque predomina en las actividades orientadas a la consecución de ganancias o dividendos.

- b).- Eficacistas: aquéllas que se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tienen encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. Generalmente, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato estatal, tanto individual como colectivamente, puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto de la administración.

#### ANTECEDENTES.

Es hasta 1965, que se da un paso firme en el proceso de reforma administrativa, con el establecimiento de la Comisión de Administración Pública, que actuaría como una oficina que estudiaría sistemáticamente el problema y de la cual surgirían instancias reformadoras importantes.

El alcance limitado de las acciones de reforma, sea para la organización más eficiente de la administración, para el mayor control de las dependencias y entidades o para la planificación de sus actividades, ocasionó que en los a--

ños pasados la administración se caracterizara por una exagerada descoordinación, un control muy reducido por costo de operación desproporcionado respecto de los resultados obtenidos y por un excesivo crecimiento del sector paraestatal.

Se puede decir que desde 1821 se han iniciado las primeras ideas generales de la reforma.

En el primer Reglamento de Gobierno se estableció que cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio y coordinarse con los demás Ministros sobre reformas generales.

Durante el siglo pasado, debido a los cambios constantes en el gobierno, los principales cambios administrativos se hacían por medio de una modificación Constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías.

De 1928 a 1932 funcionó el Departamento del Presupuesto de la Federación, el cual se encargaba de "estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos".

En 1946 se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y aunque realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal no contó con el apoyo suficiente para llevar a cabo los objetivos que tenía fijados.

Aunque el antecedente más inmediato de la Ley Orgánica se considera a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y por la Ley para control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y de las

empresas de participación estatal de 1970. Con anterioridad a la Ley de 1958, se expidieron sendas leyes en 1917, 1934 y 1935, en tanto que la Ley para el control fue antecedida por las que expidió el Congreso en 1947 y 1966.

La historia ha demostrado en más de una ocasión -- que, sobre todo en los países en vías de desarrollo, las formas administrativas sistemática y científicamente planeadas, sólo han tenido resultado concretos cuando han estado asociadas con reformas de tipo social, político, económico y cultural. Por ello, debe partirse del convencimiento que la reforma administrativa no constituye un fin en sí misma, sino que está fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo -- bien sea que éste se someta o no a una rigurosa planeación.

El 28 de enero de 1971, el Presidente de la República promulgó un acuerdo que fijó las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDA'S), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM'S) y con la asesoría de las Unidades de Programación (UP'S).

Las CIDA'S estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contará con una unidad de asesoría técnica-permanente que, convencionalmente, se llamaría de Organiza--

ción y Métodos, las cuales se encargarán de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia.

#### 4.2.- METODOLOGIA Y OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En el libro "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" elaborado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, establece los acuerdos principales a que llegaron los jefes de las Unidades de Organización y Métodos en la reunión de Tlaxcala en 1971 que fueron:

- I.- "Es necesario reglamentar la participación de la Comisión Interna de Administración (CIDA), las Unidades Operativas, las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y las Unidades de Programación (UP), para el planteamiento y ejecución de las reformas que corresponden al ámbito y responsabilidad interna de cada entidad.
- II.- Que es conveniente definir las políticas que regulan los mecanismos de decisión de las reformas administrativas internas en cada dependencia.
- III.- Que en planteamiento de los trabajos de reforma administrativa interna es conveniente observar principalmente las siguientes etapas:

- a).- El diagnóstico integral de la dependencia incluye la investigación y el análisis de la situación actual, las tendencias observadas en el pasado y las proyecciones a futuro del comportamiento administrativo;
  - b).- La formulación de un plan general de mejoramiento;
  - c).- La aprobación del plan por parte de la CIDA;
  - d).- La implantación de medidas concretas de reforma; y
  - e).- La evaluación de resultados para reajustar o reformular el plan, en su caso.
- IV.- Que en la elaboración del diagnóstico integral de la institución deberá:
- a).- Estudiar fundamentalmente los objetivos políticos y programas de las áreas sustantivas y de apoyo;
  - b).- Revisar las estructuras, funciones, sistemas y procedimientos, y
  - c).- Levantar un inventario de los recursos humanos y materiales disponibles.
- V.- Que la promoción y ejecución de la reforma administrativa deberá buscar el logro de los siguientes propósitos:
- a).- Desarrollar una imagen favorable en torno a los esfuerzos de mejoramiento administrativo generando actitudes que propicien

la aceptación de los cambios, y;

b).- Favorecer la aprobación y ejecución de los proyectos de reforma, así como la obtención de los recursos que permitan el desarrollo de los trabajos de las UOM'S.

VI.- Que la promoción y ejecución de la reforma administrativa exige compartir la responsabilidad de su aplicación entre los funcionarios y empleados de cada dependencia y, en su caso, por los usuarios de los servicios que proporcionen.

VII.- Que los programas de sensibilización y orientación que se realicen en apoyo de los trabajos de reforma administrativa se dirijan al titular de la dependencia, a los integrantes de la CIDA, a los funcionarios de nivel alto y medio, a los empleados en general, así como a los miembros de organizaciones sindicales y a los usuarios de los servicios que presta cada institución.

VIII.- Que deberán utilizarse los medios más económicos y accesibles de cada dependencia en la capacitación de analistas de organización y métodos.

IX.- Que para cubrir total o parcialmente los costos de capacitación de los técnicos en organización y métodos de las dependencias, se estima conveniente que las Secretarías de Relacio-

nes Exteriores y Educación Pública, el CONACYT, la UNAM y el ISSSTE, a través del Centro Nacional de Capacitación Administrativa, otorguen preferencia, dentro de sus políticas de becas y promociones, a las solicitudes presentadas por dichas entidades.

- X.- Que para la mejor coordinación de los trabajos de reforma administrativa, el COTECUOM (Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos) adopte además de los criterios seguidos a la fecha para su organización, enfoques sectoriales tales como los sectores agropecuarios, industrial, bienestar social, etc., que permitan la agrupación de las UOM'S en torno a funciones afines, con objeto de apoyarse mutuamente dentro del ámbito de actividad económica y social en que les corresponda actuar en el proceso de mejoramiento administrativo.

El proceso de reforma se concibe como una tarea sistemática y continua, y sus resultados han de considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

En el libro "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal" de autores mexicanos nos dice que la Reforma Administrativa debe seguir la siguiente metodología:

- 1.- Diagnóstico de la Administración Pública Mexicana que comprende:
  - a).- Organización y funcionamiento de la administración Pública Federal:

- Secretarías y Departamentos de Estado.
  - Organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
  - b).- Los programas de los órganos de la Administración Pública.
  - c).- Los presupuestos.
  - d).- La administración de Personal.
  - e).- Elementos materiales (edificios, equipo).
  - f).- Los organismos encargados de elaborar planes de desarrollo y de conducir su aplicación.
  - g).- Coordinación y control de actividades de la administración pública.
- 2.- Presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública.
  - 3.- Proposición de medidas concretas, sectoriales y globales para las reformas administrativas.

Alejandro Carrillo Castro en su libro "La Reforma - Administrativa en México" nos dice que los instrumentos para que se lleve a cabo el proceso de reforma pueden ser:

- 1.- Leyes.
- 2.- Reglamentos de organización y otros.
- 3.- Circulares y acuerdos de instrucciones o modificaciones a los dos anteriores.
- 4.- Manuales de organización.
- 5.- Programas a corto, mediano o largo plazo.
- 6.- Organogramas estructurales.

- 7.- Organogramas funcionales.
- 8.- Organogramas de puestos.
- 9.- Análisis de composición de la fuerza de trabajo.
- 10.- Cédulas de descripción de puestos.
- 11.- Manuales de procedimientos e instructivos.
- 12.- Diagramas de procesos.
- 13.- Inventario de edificios en operación, propios y ajenos.
- 14.- Esquemas de distribución de espacios, mobiliario y equipo.
- 15.- Estudios monográficos.
- 16.- Informes y estadísticas de operación y otros aspectos a considerar para la planeación de la dependencia.
- 17.- Informes contables, presupuestales y de costos.
- 18.- Formas, registros y comunicaciones.

Para que una reforma administrativa tenga una buena coordinación y se lleve a cabo una buena planeación debe contar con las siguientes etapas y momentos.

Etapas 1.- Programación de la Reforma.

**FASES:**

- A).- Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- B).- Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades a alcanzar, en el marco de la situación.
- C).- Determinación de los medios (instrumentos nor-

mativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

Este punto es el más importante de la Reforma, ya que son las bases sobre las cuales van a descansar todo el trabajo que implica el cambio radical que viene a representar la Reforma Administrativa.

#### Etapa II.- Instrumentación de la Infraestructura.

##### FASES:

- A).- Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.
- B).- Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer en cada institución, sistema o sector, los programas o proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.
- C).- Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la siguiente etapa.

Los instrumentos de que se va a valer la reforma para hacer los cambios necesarios vienen a representar los medios por los cuales se realizará la reforma.

#### Etapa III.- Ejecución de Reformas Concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de la reforma, ya que aún habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la rea

lidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.

En esta etapa se toman las decisiones sobre lo que se va a llevar a cabo, por lo tanto, viene a representar la fase en donde una decisión mal tomada va a conducir a un resultado contraproducente o que arrojará un resultado que -- traerá como consecuencia tener que regresar a la primera fase.

#### Etapa IV.- Control.

##### FASES:

- A).- Medición de los resultados obtenidos.
- B).- Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades así como sus posibles causas.
- C).- Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.

Esta fase es muy importante, ya que medirán los resultados y se compararán con lo ya planeado, en caso de que no se haya obtenido un buen resultado, se llevará a efecto la retroalimentación.

#### Objetivos de la reforma administrativa.

Como objetivo general se puede considerar que busca desarrollar y llevar a efecto cualquier cambio que sea preci

so para posibilitar a los órganos administrativos de un gobierno, la ejecución de las directrices políticas de una manera efectiva y responsable.

No sería suficiente la promulgación de las leyes - que tendieran a satisfacer las necesidades efectivas (esenciales) de la colectividad, pues éstas sólo serán satisfechas si el aparato administrativo estuviera en condiciones - de asegurar una ejecución rápida y eficaz de tales leyes.

Como objetivos particulares, la Reforma Administrativa persigue lo siguiente:

**PARA EL EJECUTIVO FEDERAL:**

Llevar a cabo con la mayor eficiencia posible, los objetivos y programas por medio de los cuales desempeñan sus atribuciones constitucionales principalmente las relacionadas con la actual estrategia de desarrollo económico y social, y los que atañen a las funciones de defensa de la soberanía nacional, conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.

**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 como políticas fundamentales de gobierno.

**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 preocupa para superar los servicios públicos, las estructuras mentales y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

#### A LOS CIUDADANOS Y A LA SOCIEDAD EN GENERAL:

Pretende cambiar la imagen que el público tiene de las empresas del gobierno y concretamente del servidor público.

Trata de motivar a los ciudadanos a que cuando necesiten de algún servicio o tengan que realizar algún trámite, lo lleven a cabo con la seguridad de que se le atenderá eficaz y ágilmente en cualquier momento.

En la obra ya citada de autores mexicanos, nos da a conocer que los objetivos ideales de la reforma administrativa pueden ser los siguientes:

- 1.- Lograr un rendimiento máximo en el trabajo de los servidores públicos y en consecuencia:
  - a).- Un mejoramiento manifiesto en la eficacia y amplitud de servicios públicos, y
  - b).- Un alcance cada vez mayor y más profundo en el resultado de los programas gubernamentales.
- 2.- Lograr, en justa reciprocidad de lo anterior, un mejoramiento definitivo en la situación económica, cultural y moral de los servidores públicos, y finalmente;
- 3.- Lograr que el de la administración pública se-

reduzca a un mínimo posible.

**OBJETIVOS-MEDIO:**

- 1.- La fundación de un servicio civil permanente;
- 2.- La formación cuidadosa de una sólida y sana tradición administrativa, que dignifique al servicio público por el solo hecho de serlo;
- 3.- El establecimiento generalizado de escuelas y de cursos de administración pública, y
- 4.- La creación de una Comisión Permanente Intersecretarial, que se encargue de resolver los problemas administrativos que se presenten al gobierno y que mantengan en buen estado (perfeccionándola continuamente) la administración pública.

El proceso de la reforma administrativa, promovida por el Presidente en diciembre de 1970, pretende obedecer a las siguientes características: constituir un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país.

Alejandro Carrillo nos indica que:

La programación actual de la reforma se inició con la investigación y análisis de la estructura y el funciona--

miento -tanto macro como microadministrativamente- del aparato burocrático estatal. Se investigó cuantas dependencias - lo integran así como cuales de ellas operan dentro de cada - sector de actividad (salud, agropecuario, etc.) y cuales tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o de un control en los sistemas administrativos de apoyo comunes a - varias dependencias (programación, personal, adquisiciones - entre otros). El programa quedó finalmente integrado con - los componentes y directrices siguientes:

- 1.- 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 con sus atribuciones.
- 2.- Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites.
- 3.- Procurar que el personal público cuente con - las posibilidades necesarias para cumplir adecuadamente con sus labores, mediante programas de capacitación y motivación buscando generar una clara conciencia de servicios, así como una actitud innovadora dinámica y responsable.
- 4.- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno.
- 5.- 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.

### PLAN GLOBAL DE REFORMA.

Este plan pretende que al hacer la revisión interna de las instituciones se eviten la duplicación de esfuerzos o se obtengan resultados contradictorios.

A continuación se enuncian los once programas de que consta dicho plan, con su objetivo central.

### PROGRAMAS DE PLAN GLOBAL DE REFORMA.

- I.- 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.
- II.- Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, fincar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
- III.- 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.

- IV.- Estructuración del sistema de información y estadística: Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
- V.- 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.
- VI.- Revisión de las bases legales de la actividad pública federal. Intenta llegar a compilar y analizar las formas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del país.
- VII.- Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de 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, relacionados laborales e información para la toma de decisiones.

- VIII.- Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la organización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos procedentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
- IX.- 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 auxiliar, a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
- X.- 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 previos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

- XI.- Macroreforma sectorial y regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos regional y sectorial, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

La Ley Orgánica determinó la siguiente reasignación de funciones para las diferentes Secretarías:

- A).- La Secretaría de Hacienda dejará de ser competente en materia de egresos.
- B).- La Secretaría de Programación y Presupuesto conocerá del gasto público, de la planeación del sector público y del control de las entidades paraestatales.
- C).- La Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial será responsable de los bienes de propiedad originaria e intervendrá y fomentará la producción industrial.
- D).- La Secretaría de Comercio actuará en materia de comercio interior y exterior.
- E).- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas tendrá la competencia de reordenar el territorio nacional, plantear la

- distribución de la población e intervenir en la administración de los bienes federales.
- F).- La Secretaría de Agricultura atenderá también las funciones que correspondían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- G).- La Secretaría del Trabajo conocerá de la cuestión cooperativa.
- H).- La Secretaría de Gobernación tendrá competencia para reivindicar la propiedad de la nación.
- I).- La Secretaría de Comunicaciones tendrá conocimiento en lo relativo a la marina mercante y puestos.
- J).- Al Departamento de Pesca corresponderá la materia relativa, que antes era competencia compartida de las Secretarías de Marina y de Industria y Comercio.
- K).- A la Secretaría de Salubridad se le incorpora la función prevista en la legislación vigente en materia de contaminación ambiental.
- L).- A la Secretaría de Educación Pública se le atribuyeron funciones en cuanto a deportes, juventud, recreación, coordinación de la actividad cultural del Sector Público y Ciencia y Tecnología.

#### 4.3.- ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS-ESPECIFICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

El Poder Ejecutivo Federal cuenta con una adminis

tración pública compleja, originada en imperativos políti-  
cos, económicos y sociales del país. Por tanto, su evolu-  
ción ha carecido de un plan preconcebido o de una visión de  
conjunto del sector público federal.

Dentro de las propias instituciones se reproduce -  
el mismo fenómeno; se han creado unidades administrativas -  
sin programación y sin considerar la institución en su inte-  
gridad. Así, se encuentran órganos internos que han resul-  
tado duplicatorios y difíciles de coordinar.

En la administración pública mexicana se presenta -  
un desequilibrio entre las instituciones que la integran, -  
y también dentro de cada una de ellas. El desarrollo admi-  
nistrativo desigual dificulta el establecimiento de sistemas  
homogéneos, ocasiona la aparición de órganos paralelos y, en  
las instituciones, favorece el incumplimiento de las atribu-  
ciones y la duplicación de funciones, así como la aparición  
de obstáculos para los órganos eficientes derivados de la -  
existencia de los atrasados.

Uno de los propósitos más relevantes del programa -  
de Reforma Administrativa consiste en mejorar las estructu-  
ras de organización en cada institución, al igual que en el  
sector público en su conjunto, delimitar con precisión las -  
funciones y responsabilidades, así como evitar duplicaciones,  
contradicciones y lagunas en la administración pública.

Otro de los fines se refiere a simplificar trámi-  
tes, suprimir el papeleo y actividades innecesarias, para a-  
batar costos, tiempo y mejorar la prestación de los servi-  
cios a la comunidad.

Por lo anterior, la reforma administrativa cuenta con variados instrumentos, entre los principales tenemos:

- 1.- Las Comisiones Internas de Administración.
- 2.- Las Unidades de Administración de Recursos Humanos.
- 3.- La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.
- 4.- Las Unidades de Organización y Métodos.
- 5.- Las Unidades de Programación.
- 6.- El Comité Técnico Consultivo de Administración del Gobierno Federal.

A continuación trataré de describir cómo están estructurados cada uno y enunciaré sus principales funciones:

1.- LAS COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACION. --  
(CIDA'S)

Son dependencias del Ejecutivo, concebidas como un cuerpo colegiado en el cual se determina el programa global de reforma para la entidad, se plantean, compatibilizan y coordinan proyectos específicos evaluándose así los resultados obtenidos.

El objetivo principal de las comisiones internas de administración es el de planear y realizar en cada una de las entidades oficiales las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus metas y programas, así como incrementar la eficiencia del organismo social, contribuyendo a la del sector público en su conjunto.

Para que las comisiones internas puedan obtener sus logros con la mayor eficiencia, deberán estar presididas

por el titular de la entidad o por el funcionario en que se haya delegado la autoridad suficiente y que pueda tomar decisiones en cualquier nivel, debido a la gran importancia, que representan las comisiones internas de administración, se cree conveniente que dependan de la máxima autoridad de la entidad en cuestión, ya que sus actividades van encaminadas a realizar cambios a todos los órganos que integran dicha entidad, por lo cual es necesario contar con la decisión del más alto funcionario puesto que es él quien toma las decisiones importantes.

Las principales funciones encomendadas a las comisiones internas son las siguientes:

- a).- Determinar el Programa Global de reforma administrativa de la dependencia.
- b).- Dictar los lineamientos generales internos de reforma administrativa.
- c).- Planear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento del objetivo y programas de la entidad.
- d).- Promover y coordinar las reformas en cada uno de los órganos de la dependencia.
- e).- Elaborar un programa anual operativo que tome en consideración: objetivos, metas, prioridades y recursos.
- f).- Elaborar un programa integral de reforma a mediano y largo plazo.
- g).- Proponer las normas y sistemas que armonicen los trabajos internos de reforma administrativa.

- h).- Promover y coordinar la participación de los integrantes de las comisiones internas.
- i).- Determinar cómo y quién habrá de abocarse a la solución de un problema o al establecimiento de una reforma.
- j).- Procurar que los funcionarios de las áreas operativas involucradas en los planes y proyectos de mejoramiento administrativo se responsabilicen de los mismos.
- k).- Analizar, estudiar y discutir problemas técnicos, adopción de políticas, normas y criterios comunes, en materia de reforma administrativa, procurando coordinar su acción.
- l).- Autorizar, compatibilizar y coordinar proyectos específicos y evaluar sus resultados.
- m).- Promover el desarrollo de los proyectos acordados.
- n).- Coordinar el asesoramiento y servicio de las unidades de apoyo.
- o).- Promover la utilización de estas unidades de apoyo.
- p).- Llevar a cabo todas aquellas actividades que tiendan a promover y realizar cambios administrativos dentro de su entidad.

## 2.- LAS UNIDADES DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

Siendo el elemento humano el más importante en toda organización, el Gobierno Federal Mexicano consciente de esa-

realidad, ha creado junto con la reforma administrativa las unidades de administración de recursos humanos en plena realización y como una manifestación de humanización de los sistemas de administración de los recursos humanos que laboran en la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

Su principal objetivo es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezca la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos.

Además es necesario incrementar el espíritu de servicio del empleado público, haciéndole sentir que su aportación es necesaria para el beneficio de la comunidad y el progreso social.

Las unidades de administración y desarrollo de personal desempeñará las siguientes funciones:

- a).- Aplicar en cada dependencia o entidad las políticas y directrices globales que en materia de administración y desarrollo de personal dicta el órgano central del Servicio Civil.
- b).- Operar en cada dependencia o entidad el sistema de administración y desarrollo del personal que contempla los siguientes elementos:
  - 1.- Planeación y organización: políticas de crecimiento, oferta y demanda laborales, tablas de reemplazo, profesiografía, investigación comparada, etc.
  - 2.- Empleo: reclutamiento, selección, nombra-

miento, análisis y clasificación de puestos, catálogo de puestos, plantillas, incidencias, etc.

- 3.- Remuneraciones: tabulador de sueldos, zonas salariales, estructura salarial, pagos, valuación de puestos, valuación de méritos, etc.
- 4.- Relaciones jurídico-laborales: leyes, reglamentos, normas, relaciones sindicales, estímulos y premios.
- 5.- Prestaciones y servicios: culturales, sociales, económicos, seguridad social, servicios, higiene y seguridad.
- 6.- Capacitación y desarrollo: inducción, capacitación y desarrollo, adiestramiento, actualización, intercambio tecnológico, etc.
- 7.- Motivación: cultura administrativa, comunicación social, participación.
- 8.- Información: registros, censos, estadísticas, bancos de datos, difusión, etc.
- 9.- Evaluación: registros de avance, comparación y análisis de resultados, aplicación de medidas correctivas.

### 3.- LA COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Su objetivo principal consiste en obtener la mejor organización de los sistemas de administración de personal,

el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo - de los servidores del Estado.

Sus atribuciones principales son las siguientes:

- a).- Preparar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del gobierno federal y proponer la estructura de la unidad administradora del sistema;
- b).- Proponer sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal, con objeto de que atiendan en debida forma las actividades de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo de 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;
- c).- Establecer y hacer cumplir las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos;
- d).- Practicar durante el primer bimestre de cada año, evaluaciones y análisis del estado que guarden las relaciones de trabajo en cada entidad, a fin de promover lo conducente y, en su caso, fijar los calendarios de regularización

que procedan.

- e).- Proponer sistemas escalafonarios por medio de los cuales se otorguen los ascensos en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores.
- f).- Elaborar un programa permanente de formación y capacitación del personal por niveles -funciones en dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos a que deberán sujetarse las unidades de capacitación que se encarguen de su ejecución, y
- g).- Formular las normas y disposiciones generales que deben acatar las dependencias y los empleados del gobierno federal para aprovechar las becas de estudio que ofrecen los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales.

Además la reasignación del personal al servicio de la administración, también está coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, sobre las siguientes bases:

- a).- Del personal de confianza:
  - 1.- Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal deberán procurar la permanencia del mayor número posible de los cuadros que laboran actualmente en las mismas, buscando en todo momento garantizar la continuidad de los servicios pres-

tados, así como el aprovechamiento de la experiencia acumulada por dicho personal.

- 2.- En los casos que con motivo de la reorganización interna de funciones se generen desplazamientos de personal de nivel inferior al de jefe de departamento o su equivalente, deberá procurarse la reubicación del mismo dentro de la propia dependencia, buscando que dicha reubicación tenga lugar en los puestos más idóneos para sus aptitudes y conocimientos.
- 3.- La Oficialía Mayor de cada dependencia -- del Ejecutivo Federal establecerá un mecanismo de reubicación interna del personal a su servicio. Para ello, habrá de observar las disposiciones ya preparadas por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.
- 4.- La Comisión de Recursos Humanos establecerá un mecanismo de reasignación interinstitucional, para el personal que, no habiendo sido reubicado en su propia dependencia, sea puesto a la disposición de la Comisión por los Oficiales Mayores. La propia Comisión podrá autorizar nombramientos de personal de nuevo ingreso, sólo en el caso de que se hayan cubierto -

previamente los requisitos que para la reubicación interna o la reasignación intersecretarial haya establecido ella, excepto - para el personal que maneje fondos o se encuentre directamente adscrito a, y participe de la confidencialidad de las oficinas superiores.

- 5.- Si transcurrido un término de seis meses existe personal de confianza que no haya logrado reubicarse o reasignarse, se procederá a cancelar la plaza respectiva y se otorgará la indemnización global a que tenga derecho conforme a lo establecido por la ley del ISSSTE.
  - 6.- La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal determinará el procedimiento de designación de personal de nuevo ingreso, destinado al desempeño de nuevas funciones de conformidad con las plazas que al efecto sean autorizadas en el presupuesto de egresos de la Federación.
  - 7.- En todos los casos de reubicación, se dará preferencia al personal con mayor antigüedad.
- b).- Del Personal de base: en los casos en que los trabajadores de base pudieran resultar afectados, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal dará la debida interven-

ción a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y al Sindicato de la Dependencia correspondiente, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 4.- LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS.

Son los instrumentos básicos para llevar a cabo la reforma administrativa, bien sea bajo el nombre tradicional de unidades de organización y métodos o bajo los rubros de análisis administrativo, o sistemas y procedimientos. Lo anterior es factible, tomando en consideración que las mencionadas entidades son unidades de asesoría administrativa, -- pues no poseen ninguna atribución ejecutiva, limitándose -- siempre a las actividades de asesoría a la dirección del organismo social.

El objetivo principal de las Unidades de Organización y Métodos es contribuir al mejoramiento administrativo de la dependencia, asesorando a sus funcionarios y empleados en aquellos aspectos de organización y procedimientos que permitan elevar, de una manera sistemática y permanente, la eficiencia de las entidades del Sector Público.

Las funciones principales encomendadas a estas unidades son las siguientes:

- 1.- Estudiar y analizar permanentemente la estructura y el funcionamiento general de la dependencia, para proponer y, en su caso adaptar

- los sistemas administrativos y las modificaciones que permitan elevar la eficiencia.
- 2.- Diagnosticar sobre los métodos de operación y los sistemas de información.
  - 3.- Formular los manuales administrativos que incluyan todos los elementos necesarios para cada sistema aprobado, observando su aplicación y manteniéndolos actualizados.
  - 4.- Asesorar a los órganos de la dependencia que los soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.
  - 5.- Capacitar y administrar en colaboración con las unidades de administración de personal, a los encargados de la implantación y operación de los sistemas administrativos aprobados.
  - 6.- Proporcionar la capacitación y adiestramiento de su personal, con el objeto de que esté permanentemente informado acerca de las nuevas técnicas e instrumentos especializados.
  - 7.- Elaborar conjuntamente con los órganos de la dependencia, el programa de implantación y los instrumentos de control de los nuevos sistemas o de las modificaciones a las ya establecidas.
  - 8.- Promover seminarios y cursos sobre organización y métodos, a distintos niveles jerárquicos, particularmente sobre las técnicas y los instrumentos administrativos aplicables en cada

da dependencia.

- 9.- Las unidades de organización y métodos tienen responsabilidad directa en los cambios y mejoras que en materia de reforma administrativa se determinen. Deben apoyar, mediante el eficiente desempeño de sus actividades el funcionamiento íntegro de la dependencia.
- 10.- Investigar las innovaciones en materia de organización y métodos y adaptarlas a las necesidades de la dependencia.
- 11.- Diseñar los sistemas más eficientes y comparar las distintas opciones para seleccionar las más indicadas, incluyendo al estudio de los términos manuales, mecanizados o electrónicos, que permitan llevar a cabo de la manera más eficiente las funciones administrativas.

##### 5.- LAS UNIDADES DE PROGRAMACION.

Cada unidad administrativa u operativa de las dependencias del Ejecutivo Federal deberá determinar sus objetivos y metas y formular los programas que le permitan alcanzarlos, con el auxilio y coordinación de las Unidades de Programación.

Debido a que es necesario acelerar el desarrollo integral del país e incrementar nuestra independencia económica mediante la elevación de la productividad y la redistribución equitativa del ingreso; las dependencias del Gobierno

deben contar con servicios técnicos para precisar sus objetivos, por lo cual fue necesario establecer las Unidades de Programación que se van a encargar de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir las tareas que correspondan a cada entidad.

Las Unidades de Programación participarán en las Comisiones internas de administración, con objeto de que los trabajos de la reforma administrativa se ajusten a los programas de cada entidad del sector público y procuren el cumplimiento de las metas del gobierno.

#### 6.- EL COMITÉ TÉCNICO CONSULTIVO DE ADMINISTRACION.

Para estudiar los aspectos de la administración de personal del Sector Público Central, se constituyó el Comité Técnico Consultivo con el cual se pretende la generación y canalización de las acciones que conduzcan a la realización de los programas de reforma administrativa dentro de este importante campo de la administración pública.

Al iniciarse el régimen de 1970-1976, la Comisión de Administración Pública se transformó en la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual funge como Secretario Técnico del Comité Técnico Consultivo, así como de otros comités técnicos.

El Comité Técnico Consultivo de Administración de Recursos Humanos del Sector Público Federal se concibió como un cuerpo colegiado sin autoridad formal, en el que se identifican y analizan problemas, se generan y discuten ideas, se recomiendan y promueven acciones, se diseñan metodologías

y orientaciones técnicas y, se crea el ambiente para implantar los cambios que se crean convenientes.

Uno de los logros más importantes de este comité, ha sido el de difundir ideas cuya aceptación generalizada no deja lugar a dudas, de esta manera, cuando se habla del muy diverso y trascendental papel del Estado moderno y de su herramienta, que es la administración pública, resulta la importancia primaria y esencial del factor humano.

Este Comité, como funciones esenciales tiene las siguientes:

- 1.- Capacitación intensiva de los miembros del Comité, en la materia específica del sistema de administración de recursos humanos.
- 2.- Diseño y publicación de instructivos y guías técnicas sobre la misma materia, los que eventualmente podrían constituir el elemento de consulta mínimo indispensable para los funcionarios de personal.
- 3.- Una vez satisfechos los puntos anteriores, el comité elevará a la consideración del Poder Ejecutivo la solicitud de que dicte un acuerdo que ordene la reestructuración de las unidades de administración de recursos humanos, con apego a los requerimientos técnicos y a las características del sistema que para el efecto se diseñe.

Para su correcto funcionamiento, el comité se encuentra dividido en doce subcomités y el órgano supremo del mismo vendría siendo el pleno de todos sus miembros. Los -

**subcomités son:**

- 1.- Subcomité de Sistema General de Administración de Recursos Humanos.
- 2.- Subcomité de Empleo.
- 3.- Subcomité de Capacitación y Desarrollo.
- 4.- Subcomité de Relaciones Laborales.
- 5.- Subcomité de Desarrollo Organizacional.
- 6.- Subcomité de Higiene y Seguridad.
- 7.- Subcomité de Información.
- 8.- Subcomité de Administración de Sueldos y Salarios.
- 9.- Subcomité de Planeación.
- 10.- Subcomité de Evaluación.
- 11.- Subcomité de Prestaciones y Servicios.
- 12.- Subcomité de Investigaciones de Apoyo.

#### **4.4.- ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.**

El programa de reforma administrativa es un proceso permanente y sistemático de reforma, pero sólo para efectos convencionales se le ha dividido en etapas, ya que en la realidad constituye un continuo desarrollo que a partir de la división y la diferenciación inicial de las dependencias pretende la globalización de todo lo que antes fue dividido o diferenciado con la idea de precisar atribuciones.

Las etapas han sido planeadas de tal forma que se pueda mejorar el funcionamiento del sector público, que las Secretarías y Departamentos administrativos se agrupen por

sectores de acuerdo a sus funciones, que haya una articulación de las acciones de gobierno y mejorar el servicio que éste da al público.

Sin embargo, la reforma administrativa se ha encontrado con innumerables obstáculos, entre los más importantes encontramos:

- 1.- Carencia de estadísticas adecuadas que son instrumentos básicos en todas las fases de la programación.
- 2.- Criterios técnicos inadecuados que impiden considerar suficientemente, dentro del marco de la programación, el enfoque sectorial y sobre todo el regional.
- 3.- Ausencia de mecanismo de participación y demotivación para lograr que los encargados de las entidades involucradas comprendan y se manifiesten al planteamiento programático.
- 4.- Insuficiente discusión y difusión de los objetivos y metas de los programas, para contar con la participación activa de la población.

Estos obstáculos cuentan con los siguientes factores:

res:

- A).- Los problemas de carácter estructural que se han ido acumulando a lo largo de los años:
  - a).- Diferencias y desequilibrios estructurales. Este círculo vicioso es particularmente nocivo para los efectos reformadores, porque la limitación de los re

... cursos les impide asimismo estructurar-  
adecuadamente sus mecanismos de reforma  
y superar las faltas técnicas y adminis-  
trativas, obligándolas a continuar en -  
su estado de retraso frente al resto -  
del sector público.

b).- Agudización de las desigualdades.- La -  
concurrencia y la duplicación de funcio-  
nes puede ocasionar, que al promoverse-  
el programa de reforma, las estructuras  
más eficaces lo aprovechen para colmar-  
las lagunas que, por incumplimiento, ge-  
neren las menos eficaces.

B).- La selección inadecuada de muchos funciona-  
rios públicos que no consiguen modificar sus  
estructuras mentales tradicionales:

a).- Incertidumbre e ignorancia, respecto a-  
los objetivos, los medios, la metodolo-  
gía o la estrategia del actual programa  
de reforma hace que surjan inquietudes,  
hipótesis descabelladas y resistencias-  
por temor a lo desconocido entre algu-  
nos funcionarios públicos.

b).- El estado de administración tradicional  
del sector público.- Este es predomina-  
ntemente paternalista o "feudal", lo que  
ha llevado a confundir el ejercicio del -  
control, por ejemplo, con el número de-

documentos que se firman. En ocasiones, los supervisores de diversos niveles se niegan a delegar funciones, porque creen perder autoridad y "control".

c).- Actitudes no participativas (anomia) en el interior del sistema.- Como consecuencia de las anteriores en algunos casos - sólo los altos niveles de decisión participan en estos trabajos, viéndose pronto obligados a descuidarlos en aras de los problemas coyunturales; esto genera en los niveles subordinados, la pérdida de una motivación adecuada para participar y responsabilizarse de las acciones de reforma.

C).- La resistencia de intereses creados. Debe -- también preverse la resistencia u oposición franca a ciertas reformas, cuando éstas afecten los privilegios o intereses creados de personas y de grupos existentes, tanto dentro como fuera de la administración pública.

En este capítulo evaluaré con los pocos datos publicados, lo realizado en las diferentes etapas.

Por lo tanto, la evaluación se apegará estrictamente a la información que se proporciona al público y que de acuerdo a las actividades que abarcan las cuatro etapas puestas ya en marcha sin dejar de tomar en cuenta la quinta etapa que está próxima a iniciarse.

## PRIMERA ETAPA.

La primera etapa del programa de Reforma Administrativa se inició formalmente con la reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977, está orientada (básicamente) a lograr - la mejor organización institucional de la administración, es tableciendo las funciones que corresponden a todas las dependencias del Ejecutivo, con el fin de que se eviten duplicaciones, traslapes y contradicciones que impidan su adecuado funcionamiento y coordinación.

### 1.- Las principales funciones de las distintas Secretarías y de los Departamentos de Estado son:

- I.- Presentar ante el Congreso de la Unión - las iniciativas de ley del Ejecutivo.
- II.- Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, algunas de las - dos cámaras o el Presidente de la República.
- III.- Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación.
- VI.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que - se refiere a las garantías individuales, - y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento, etc.

### 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores:

- I.- Manejar las relaciones internacionales y,

por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del servicio Exterior Mexicano - y, por conducto de los agentes del mismo - servicio, velar en el extranjero por el - buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consula-- res y otros impuestos; ejercer funciones - federales y registro civil y de adquirir, - administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero.

III.- Intervenir en lo relativo a comisiones, - congresos, conferencias y exposiciones in-- ternacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forma parte; etc.

3.- Secretaría de la Defensa Nacional:

I.- Organizar, administrar y preparar el ejército y la Fuerza Aérea;

II.- Organizar y preparar el servicio militar - nacional;

III.- Organizar las reservas del Ejército y la - Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;

IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza

Aérea de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y de los contingentes armados que no constituyan guardia nacional de los Estados; etc.

**4.- Secretarías de Marina:**

- I.- Organizar, administrar y preparar la Armada;
- II.- Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;
- III.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;
- IV.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; - etc.

**5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público:**

- I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes e ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;
- III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, - en los términos de la Ley de Ingresos del

Departamento del Distrito Federal y las -  
leyes fiscales correspondientes, etc.

**6.- Secretaría de Programación y Presupuesto:**

I.- Recabar los datos y elaborar con la parti-  
cipación en su caso de los grupos socia--  
les interesados, los planes nacionales, -  
sectoriales y regionales de desarrollo e-  
conómico y social, el plan general del -  
gasto público de la Administración Públi-  
ca Federal y los programas especiales que  
fije el Presidente de la República.

II.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento  
de los mismos; proyectar el fomento y de-  
sarrollo de las regiones y localidades -  
que le señale el Presidente de la Repúbl-  
ca para el mayor aprovechamiento. gene---  
ral;

III.- Llevar y establecer los lineamientos gene-  
rales de la estadística general del país;

IV.- Proyectar y calcular los egresos del Go--  
bierno federal y los ingresos y egresos -  
de la Administración Pública Paraestatal,  
y hacer la glosa preventiva y los ingre--  
sos y egresos del propio Gobierno Federal  
y del Departamento del Distrito Federal;-  
etc.

**7.- Secretaría del Patrimonio y Fomento Indus---  
trial:**

I.- Poseer, vigilar, conservar o administrar-

los bienes de propiedad originaria, los - que constituyan recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

II.- Compilar y ordenar las normas que rijan - las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, - conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

III.- Compilar, revisar y ordenar las normas - que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, - cuando se requiera conforme a las leyes, - para usar, aprovechar y explotar bienes - de propiedad privada, ejidal o comunal, - siempre que no corresponda expresamente - hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y de Recursos Hidráulicos, etc.

#### 8.- Secretaría de Comercio:

I.- Formular y conducir las políticas generales del comercio del país.

- II.- Intervenir en la distribución y consumo, - cuando afectan a la economía general del - país.
  - III.- Establecer la política de la distribución - y el consumo de los productos agrícolas, - ganaderos y forestales, escuchando la opi - nión de la Secretaría de Agricultura y Re - cursos Hidráulicos; y de los productos pes - queros; escuchando la opinión del Departa - mento de Pesca;
  - IV.- Fomentar el comercio exterior del país, -- etc.
- 9.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos:
- I.- Planear, fomentar y asesorar técnicamente - la producción: agrícola, ganadera, avícola - apícola y forestal en todos sus aspectos.
  - II.- Definir, aplicar y difundir los métodos y - procedimientos técnicos destinados a obte - ner mejor rendimiento en la agricultura, - silvicultura, ganadería, avicultura y api - cultura.
  - III.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, a - grícola, forestal y ganadero, con la coope - ración de la Secretaría de Hacienda y Cré - dito Público.
  - IV.- Organizar a los productores del sector a -- gropecuario en torno a programas a nivel -

nacional y regional, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, etc.

**10.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes:**

I.- Organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos.

II.- Administrar los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y en su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros.

III.- Otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y cablegráficos, sistemas de comunicación inalámbrica, estaciones radioexperimentales, y culturales, así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones, etc.

**11.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas:**

I.- Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país.

II.- Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional.

III.- Promover el desarrollo de la comunidad.

IV.- Formular y conducir los programas de vi-

vienda y de urbanismo.

V.- Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc.

12.- Secretaría de Educación Pública:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

- a).- La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.
- b).- La enseñanza que se imparta en las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.
- c).- La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
- d).- La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- e).- La enseñanza superior y profesional.
- f).- La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.

- II.- Organizar y desarrollar la educación artífica que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;
  - III.- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias, etc.
- 13.- Secretaría de Salubridad y Asistencia:
- I.- Crear y administrar establecimientos de salubridad de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar de territorio nacional.
  - II.- Organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.
  - III.- Aplicar a la beneficencia pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional.
  - IV.- Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en términos de las leyes relativas e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores; etc.
- 14.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social:
- I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

- II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas.
  - III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores, etc.
- 15.- Secretaría de la Reforma Agraria:
- I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
  - II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y agua a los núcleos de población rural.
  - III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.
  - IV.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal; etc.
- 16.- Secretaría de Turismo:
- I.- Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo.
  - II.- Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta

con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la declaratoria respectiva.

III.- Participar con voz y voto en las Comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación.

IV.- Registrar a los prestadores de servicios turísticos y los precios de los alimentos y bebidas en los términos señalados por las leyes; etc.

17.- Departamento de Pesca:

I.- Formular y conducir la política pesquera del país.

II.- Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítima, fluviales y lacustres; así como planear, fomentar y asesorar la explotación y producción pesquera en todos los aspectos.

III.- Otorgar contratos, concesiones y permisos para la explotación de la flora y fauna acuática.

IV.- Fijar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas y establecer viveros, criaderos y reservas, así como para organizar y fomentar la investigación sobre la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres, y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener

mejor rendimiento de la piscicultura; etc.

**18.- Departamento del Distrito Federal:**

I.- Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y

II.- Los demás que le atribuyan expresamente - las leyes y reglamentos.

Los resultados que han arrojado los lineamientos - establecidos en la primera etapa y que servirán para llevar a cabo las etapas siguientes, son: el establecimiento de diversos mecanismos participativos, existiendo así: los Comités Técnicos Consultivos de Organización y Métodos; de Orientación, Información y Quejas; de Publicaciones Oficiales, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto; de Correspondencia y Archivo, a cargo de la Secretaría de Gobernación y el grupo de directores jurídicos.

Los comités creados recientemente son: el Comité Consultivo de Capacitación y los de Documentación y de Contabilidad, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

**FUNCIONES DEL SISTEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS.**

- 1.- Proporcionar al público la información que solicite, orientándolo debidamente y recibir sus quejas y sugerencias;
- 2.- Establecer los medios de orientación e informa

- ción adecuados para facilitar a la ciudadanía los trámites y gestiones que efectúe;
- 3.- Mantener actualizada la información que se proporciona al público;
  - 4.- Remitir a la unidad administrativa interna o externa que proceda, las quejas y sugerencias que se reciban con motivo del desempeño de una función o la prestación de un servicio, y
  - 5.- Analizar las quejas de los usuarios respecto a los servicios que se suministren en las dependencias del gobierno federal con el fin de mejorarlos, enviando copia de tal análisis a la Dirección General de Quejas a la que a su vez informará, con las observaciones que formule a la "Coordinación General de Estudios Administrativos".

En esta etapa de la reforma, se trata de facilitar el funcionamiento del aparato burocrático, el cual se inicia con la eliminación de las Secretarías de Recursos Hidráulicos y sus funciones son atribuidas a lo que es hoy la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; se reforma la Secretaría de Programación y Presupuesto que conserva las funciones principales de la Secretaría de la Presidencia y se le atribuye otros que llevaban a cabo la Secretaría de Industria y Comercio, de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, se reestructura la Secretaría de Comercio con las facultades que eran de la Secretaría de Industria, de Hacienda y de Relaciones Exteriores; se crea la Secreta-

ría de Asentamientos Humanos absorbiendo lo que era Obras Públicas más las que se derivan para el Gobierno Federal de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como funciones que correspondían a la Secretaría del Patrimonio Nacional; se crea la Secretaría de Comercio con facultades que correspondían a la Secretaría de Industria, de Hacienda y de Relaciones Exteriores.

### SEGUNDA ETAPA:

La segunda etapa, llamada también "de la sectorización de las actividades de la administración pública", pretende la integración de los esfuerzos a cargo de las distintas dependencias y entidades paraestatales que concurren a la solución del mismo tipo de problemas, a fin de armonizar sus correspondientes funciones.

La segunda etapa de la reforma administrativa consiste en agrupar: 16 Secretarías de Estado y 2 Departamentos Administrativos; 145 Organismos Descentralizados; 476 Empresas de Participación Estatal y 197 Fideicomisos Públicos en 12 sectores según sus funciones, como sigue:

### SECTORES FORMADOS POR LA COORDINACION ENTRE LOS DIVERSOS ORGANISMOS.

- 1.- Sector Agropecuario y Forestal: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria.
- 2.- Sector de Política Económica: Secretaría de -

**Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.**

- 3.- Sector Industrial: Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.**
- 4.- Sector de Pesca: Departamento de Pesca.**
- 5.- Sector de Comercio: Secretaría de Comercio.**
- 6.- Sector de Turismo: Secretaría de Turismo.**
- 7.- Sector de Administración y Defensa: Secretarías de Gobernación, Defensa y Marina, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal.**
- 8.- Sector Laboral: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.**
- 9.- Sector de Salud y Seguridad Social: Secretarías de Salubridad y Asistencia.**
- 10.- Secretaría de Educación Pública.**
- 11.- Secretarías de Comunicaciones y Transportes y Asentamientos Humanos y Obras Públicas.**
- 12.- El Departamento del Distrito Federal.**

Esta segunda etapa agrupa a los organismos en los sectores a que pertenecen de acuerdo a las funciones afines que tienen entre sí.

Sin embargo, puede tener el defecto de que no todos los organismos lleven a cabo sus trabajos en forma coordinada y que una dependencia realice sus trabajos de diferente manera que pueda ser más lenta que otra, lo cual va a traer como consecuencia pérdida en tiempo y dinero que debiliten la dinámica de los trabajos y por lo tanto, afectan en

**CAPITULO QUINTO:**

**EVALUACION DE LOS LOGROS OBTENIDOS POR LA REFORMA**

**ADMINISTRATIVA EN EL AREA DE LOS RECURSOS HUMANOS.**

forma directa el objetivo principal

### TERCERA ETAPA.

La tercera etapa tiene como objetivo fundamental: conseguir la articulación o integración intersecretarial de las acciones del gobierno, por medio de las diversas comisiones realizadas dentro de esta etapa.

Los resultados concretos que ha arrojado esta etapa se pueden observar en la existencia de las diversas comisiones, entre las cuales se cuentan:

- 1.- Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.
- 2.- Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval.
- 3.- Comisión Consultiva del Empleo.
- 4.- Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
- 5.- Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
- 6.- Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales.
- 7.- Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica (presidida por la Secretaría de Gobernación).
- 8.- Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo.
- 9.- Comisión Nacional de Precios.

De esta etapa, que se inició en diciembre de 1977, se ha cumplido con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Ad

ministración Pública Federal que facilita la convocación del Gabinete en Pleno por parte del Ejecutivo, ya no sólo para la suspensión de garantías individuales, sino con un sentido amplio, para trabajar en diversas tareas. Así mismo, se ha convocado a los gabinetes económico y agropecuario, que se reúnen bajo la dirección del propio jefe del Ejecutivo y a nuevas comisiones intersecretariales del más alto nivel.

#### CUARTA ETAPA.

El 22 de junio de 1978, el Presidente dió inicio a la cuarta etapa de la reforma administrativa y que está orientada a: simplificar los trámites que realiza la ciudadanía en las oficinas de la Administración Pública; garantizar y mejorar la atención al público usuario, y otorgar una mayor orientación y ayuda a quien acude ante un funcionario o empleado público para ejercer un derecho o cumplir con un deber.

A esta fase del programa se le ha dado el nombre de "Reforma de Ventanillas", ya que, se pretende la participación del ciudadano, a fin de que presenten sus iniciativas, quejas y proposiciones de reforma a través de dos modalidades: por medio de los grupos organizados (colegios, cámaras, confederaciones, sindicatos, juntas de vecinos), y a título individual, que se captará por los mecanismos de orientación, información y quejas establecidos en cada dependencia o entidad.

## SUBPROGRAMA DE LA REFORMA DE VENTANILLAS.

- 1.- Orientación e información al público: tiene como objetivo, contribuir a facilitar la relación con la Administración Pública a toda persona que se dirige a una oficina de gobierno, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, atendiéndola, orientándola e informándola sobre la ubicación, el funcionamiento y los servicios que presta la institución.
- 2.- Quejas y sugerencias: trata de diseñar e implantar un sistema que permita obtener, en forma ordenada, ágil y oportuna, información de las quejas y sugerencias presentadas a las dependencias y entidades del sector público, a fin de aplicar las medidas correctivas necesarias para mejorar el funcionamiento de la administración y la prestación del servicio.
- 3.- Simplificación de sistemas y procedimientos: su objetivo es efectuar la revisión de la organización y de los sistemas y procedimientos que tengan relación directa con el público.
- 4.- Desconcentración administrativa: implanta las medidas necesarias para acercar las decisiones los trámites y los servicios de la Administración Pública, al lugar donde la generan las demandas de la población.

- 5.- Adecuación de instrumentos jurídicos: trata de adecuar las normas jurídicas existentes, de derogar o abrogar las que así lo requieran y proponer el establecimiento de aquellas que permitan la simplificación de trámites en materia de servicios al público.
- 6.- Mejoramiento del medio ambiente laboral y de las áreas de atención al público: mejora las condiciones ambientales que privan actualmente en los lugares de atención al público y las áreas de trabajo de los funcionarios y empleados de la Administración Pública.
- 7.- Capacitación y sensibilización del servidor público: su objetivo es institucionalizar programas de capacitación y desarrollo de los servidores públicos que atienden a los usuarios.
- 8.- Difusión de derechos y obligaciones y participación de los usuarios: se encarga de mantener informado al público de los servicios que presta la dependencia o entidad y facilitarle el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Los mecanismos gubernamentales responsables de la Reforma de ventanillas son:

En lo global: El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos, el Comité Técnico Consultivo de Unida-

des de Orientación, Información y -  
Quejas, el Grupo de Oficiales Mayo-  
res, el Grupo de Directores Jurídi-  
cos de la Administración Pública -  
Centralizada, el Comité Técnico Con-  
sultivo de Unidades de Capacitación  
y otros.

En cada dependencia o entidad: La Comisión Inter-  
na de Administración y Programación  
y las Unidades Administrativas que-  
realicen funciones de Organizaci-  
ón y Métodos, Programación, etc. y bá-  
sicamente aquellas unidades adminis-  
trativas que intervengan en los ser-  
vicios directos al público.

En el ámbito de la población: el usuario de los -  
servicios a título individual o de-  
manera organizada, planteando que-  
jas o aportando sugerencias.

En esta etapa, lo que se trata, es mejorar el ser-  
vicio que el gobierno da al público en general.

Sin embargo, creo que como punto principal debe de  
tomarse en cuenta la capacitación del servidor público y no-  
ponerlo como un punto más en el subprograma de la "Reforma  
de Ventanillas".

De igual manera es necesario así como se hacen cam-  
pañas para motivar al usuario para que pague sus impuestos,-  
debería de haber motivación dentro de las dependencias para-  
que el personal preste un mejor servicio con lo cual se em--

piece a cambiar la imagen que el público tiene de los servidores públicos.

Los subprogramas de que consta esta etapa, creo - que están bien fijados, pero donde fallan es cuando se llevan a la práctica.

#### QUINTA ETAPA.

La quinta etapa, que se inició formalmente a fines de 1979 tiene dos fases. La primera se aboca al análisis de la situación imperante en materia de administración de personal con el objeto de aportar suficientes elementos de juicio para llevar a cabo las siguientes acciones:

- a).- Definición y establecimiento de sistemas de administración y desarrollo de personal para la administración pública federal en su conjunto y para las diversas dependencias en lo particular.
- b).- Establecimiento de los escalafones funcionales e intercomunicados, que comprenderá entre otros, los siguientes aspectos:
  - 1.- Regularización de comisionados, que consistirá en adscribir las plazas del presupuesto a los programas en que los trabajadores se encuentren desempeñando su actividad.
  - 2.- Formulación del catálogo de puestos por dependencias, que refleje la verdadera estructura ocupacional en la entidad públi-

ca de que se trate, e integración general del catálogo de puestos del gobierno federal, que será la síntesis analítica de los catálogos de las dependencias.

- 3.- Análisis del tabulador general de sueldos para llegar al diseño e implantación de una nueva estructura salarial, incluyendo dentro de la misma el pago de compensaciones por años de servicio.
- 4.- Diseño y reglamentación de un modelo de sistema escalafonario.
- 5.- Implantación de un sistema que permita tener permanentemente actualizada la información sobre el personal público.

c).- Finalmente, como complemento indispensable de las anteriores, se requiere también prever las acciones que inciden en forma directa en la aptitud de los servidores públicos; por ello es necesario definir y establecer el sistema de desarrollo de personal, que deberá vincular e integrar las diversas unidades encargadas de impartir capacitación existentes en las dependencias, con el objeto de hacer congruente y homogénea la acción de capacitación y desarrollo en el sector público. Asimismo, es importante planear y ejecutar los programas de capacitación y desarrollo para satisfacer demandas reales y concretas de la administración pública, en estrecha vinculación con el sistema escalafonario, de modo

que la capacitación sea un instrumento efectivo de promoción y desarrollo.

La segunda fase de la quinta etapa consistirá en la institucionalización de las medidas de reformas mencionadas, en la cual volverá a tener destacada importancia la participación de los trabajadores a través de sus representantes.

La quinta etapa, en sus aspectos de planeación general, se ha venido realizando en paralelo a las cuatro etapas anteriores de la reforma administrativa, pues finalmente los cambios estructurales, de organización y de funcionamiento del Gobierno Federal no pueden darse como fenómenos aislados o independientes de los hombres bajo cuya responsabilidad está el desempeño de la función pública.

#### 4.5.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LOS RECURSOS HUMANOS.

Con el afán constante del mejoramiento social y cultural del pueblo mexicano, la Reforma Administrativa impulsada y alentada por el Presidente López Portillo, se le entiende como un instrumento fundamental para el desarrollo del país, vinculada al crecimiento económico y social con justicia. Ello implica no sólo perfeccionar el sistema de planeación, presupuesto, programación y evaluación como principales acciones del Estado para lograr la eficiencia administrativa, sino lograr mayores avances y espíritu de colaboración del personal administrativo estableciendo incentivos a la experiencia y responsabilidad de los servidores públicos.

Por tal razón, el Gobierno Federal consciente de que el servidor público es el principal actor en la realización de las tareas de la reforma administrativa, consideró -

necesario proponer el establecimiento de un "premio nacional de Administración Pública" con el fin de reconocer a los servidores públicos sus esfuerzos de superación en el desempeño de las actividades que tienen encomendadas, estimando conveniente, enviar la iniciativa que modificara los dispositivos jurídicos que se contienen en su contexto, con el objeto de actualizar la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles con relación a la propia reforma administrativa.

El Censo de Recursos Humanos levantada en 1975 arrojó los datos siguientes:

Se puede calcular el número aproximado de empleados y funcionarios con que cuenta actualmente la administración pública federal: 1,536,563. De éstos, 850,000 prestan sus servicios en la administración pública centralizada, ent tanto que 686,536 lo hacen en la paraestatal. Se puede considerar que el personal de nivel operativo asciende a ----- 739,200 servidores públicos, mientras que el que se ubica a nivel de mando medio (personal de confianza) abarca aproximadamente a 110,000 y que los funcionarios de nivel político - (de subdirectores a secretarios de Estado) alcanzan un número mayor de 800.

Del personal operativo, en realidad sólo 385,000 - trabajadores administrativos se encuentran sujetos al régimen de base, que constituye lo que podría denominarse del - servicio civil ordinario, con todas sus consecuencias. Ello es así, porque junto a los escalafones administrativos que - se podrían considerar generales, existen escalafones especial es, como los que afectan al personal de los Institutos Arma

dos, al del Servicio Exterior y al docente de la SEP. También se calcula que 58,256 trabajadores, por la índole de su nombramiento (provisional, interino, a lista de raya o por honorarios), no tiene acceso a los escalafones administrativos.

Los escalafones del Sector Público, en su mayoría son mecanismos o sistemas mediante los cuales se promueve a los trabajadores de un nivel o categoría presupuestarios al inmediato superior, pero dentro del mismo puesto; es decir, en el desempeño de idéntica función, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Estos sistemas, entre otras consecuencias graves para la administración pública, han ocasionado deformación en las plantillas presupuestarias de las dependencias, pues éstas se han visto imposibilitadas para 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 o multiplicar el número de plazas, creándolas en partidas supernumerarias, para poder cumplir con las actividades programáticas.

En la actualidad, todo sistema escalafonario se conforma, principalmente; de un conjunto de plazas ordenadas en grupos, clases y categorías; de un número de trabajadores que ocupan dichas plazas; de un método para calificar y evaluar los diversos factores que integran el derecho al ascenso y de un órgano mixto encargado de aplicar el reglamento respectivo.

Considerando que la situación escalafonaria actual no satisface ni a las necesidades de la administración públi

ca dinámica que requiere el desarrollo del país, ni a las de satisfacción laboral, equidad y dignidad que merecen los servidores públicos sin distinción de nivel, así como que el estudio de este problema influiría necesariamente en la mayor parte de los aspectos que conforman la administración de los recursos humanos del sector público, podría resultar adecuado que la Comisión de Recursos Humanos atendiendo la demanda de los trabajadores, se abocase a diseñar un sistema escalafonario que substituya los actuales ascensos en escalafones cerrados mediante los cuales sólo se tiende a repetir la misma función, sólo que con mayor sueldo, por uno que establezca vasos comunicantes entre las distintas ramas escalafonarias, para abrir las posibilidades de una verdadera carrera administrativa basada en la capacitación y en el mérito. Adicionalmente, debería distinguir el incremento de salario por ascensos en el escalafón funcional, del incremento por mera antigüedad, ya que sólo así se podrá efectivamente tomar en cuenta los conocimientos, la aptitud, la disciplina y la puntualidad de los trabajadores para la calificación escalafonaria, sin que el personal que no cuente con la aptitud o la capacidad para realizar funciones más complejas, presione la línea escalafonaria vía el conocimiento de su antigüedad, ya que éste se remunera por vía separada como lo establece la propia ley (Art. 34) lo hacen ya los trabajadores de la educación.

El conocimiento de la antigüedad por vía separada, la exigencia real de los requisitos para cada puesto del escalafón, podría ser una medida vertebradora de lo que pudiera llegar a considerarse un servicio público profesional de-

administración pública.

Se considera que el documento que tiene las bases y lineamientos generales para la reforma al sistema escalafonario es el punto de partida para la formulación del programa general de reforma al sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal, que está instrumentada dentro de la quinta etapa de la reforma administrativa y que comprenderá tres aspectos básicos:

- a).- La revisión de la estructura y funcionamiento del sistema de administración de personal en sus niveles macro y microadministrativo;
- b).- Diseño de escalafones funcionales e intercomunicados en las dependencias del Ejecutivo Federal, como estrategia para lograr la implantación del sistema, y
- c).- Diseño de un sistema de desarrollo de personal que apoye permanentemente las acciones del programa.

Es necesario establecer un sistema de capacitación y desarrollo del personal estrechamente vinculado con las necesidades programáticas y con el sistema escalafonario de las dependencias, que propicie la superación individual y colectiva del personal, mejore la prestación de los servidores públicos y coadyuve a la identificación de los servidores con los fines de las instituciones.

Establecer un programa-presupuesto para efectos de capacitación, a partir de criterios que permitan ponderar el costo-rendimiento y el costo-beneficio es muy aconsejable

para establecer un subsistema de capacitación y desarrollo - de personal público.

Es conveniente también, establecer un régimen jurídico laboral justo, que tenga por finalidad racionalizar y - hacer más armónica la relación del Estado con sus trabajadores, con lo cual se genere entre los servidores públicos la auténtica vocación de servicio y la seguridad y estabilidad de sus puestos cuando se desempeñen honesta y eficientemente.

Con el propósito de fortalecer y ampliar las tareas de capacitación de personal público, en agosto de 1978- se constituyó el Consejo Consultivo del Sistema General de - Capacitación y Desarrollo del Personal de la Administración Pública Federal; encargado de integrar un sistema de capacitación que permita unificar esfuerzos de diferentes instituciones que venían desarrollando sus programas de manera independiente, duplicando sus acciones en algunos casos.

Los campos específicos que abarcará la Reforma Administrativa en lo que se refiere a los Recursos Humanos -- son:

- a).- Planeación de los recursos humanos.
- b).- Empleo en el sector público.
- c).- Capacitación y desarrollo del personal.
- d).- Administración de sueldos y salarios.
- e).- Prestaciones y servicios.
- f).- Relaciones laborales.
- g).- Información para los procesos de toma de decisiones.

h).- Motivación e incentivos.

i).- Evaluación permanente del funcionamiento del sistema.

Dentro del sistema mexicano se tiende a crear una carrera administrativa para los trabajadores de base, dándoles el apoyo necesario para asegurar su estabilidad. Por otro lado, se establece la categoría de empleados de confianza, que forman los cuadros de supervisores, directores y ejecutivos en el seno de la administración pública.

Paralelamente a la determinación de la creación de la carrera administrativa de base, el gobierno mexicano ha ido instituyendo prácticas y sistemas limitadoras de aquel propósito, como son la creación de muchos empleos supernumerarios y nombramientos sujetos a contrato con cargo a honorarios, cuando en realidad se trata de servicios permanentes, así como la incorporación de trabajadores a las llamadas "listas de raya" sin darles puesto de base.

En tres oficinas de gobierno, los asuntos del personal corresponden a direcciones generales de administración. En ocho Secretarías de Estado existen departamentos de personal bien definidos dentro de las direcciones de administración. En cuatro dependencias hay solamente oficinas de personal, y en una de ellas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, es parte de la oficina administrativa.

Con la participación organizada de los trabajadores, la Comisión de los Recursos Humanos ha propuesto algunas medidas de reforma que se encuentran operando en la práctica y ha redundado en beneficio de los servidores públicos y de la eficiencia gubernamental. Entre éstas, destacan la-

prestación de los servicios dentro de horarios coordinados - de trabajo, el escalonamiento de las vacaciones y la creación de los mecanismos de reubicación y reasignación de personal federal que procuran la seguridad y estabilidad en el empleo, para un mejor aprovechamiento del personal al servicio del Estado.

## 5.- EVALUACION DE LOS LOGROS OBTENIDOS POR LA RE-- FORMA ADMINISTRATIVA EN EL AREA DE LOS RECUR-- SOS HUMANOS.

El gran propósito de la Reforma Administrativa, como se ha dicho muchas veces, es convertir a la administración en un óptimo instrumento del desarrollo económico y social, acreditar la capacidad de nuestra sociedad para generar riqueza, para producir bienes y servicios; lograr desarrollo económico adecuadamente en la sociedad; desarrollo social que sólo se orienta si se logra acercar los bienes y los servicios a las estructuras de justicia; la distributiva que merece cada capacidad real de trabajo; la conmutativa que merece cada derecho desconocido o disputado; y la sociedad que merece todo hombre en nuestro país para captar hasta donde nuestro sistema puede producir los satisfactores que necesite con independencia de su capacidad para generarlos.

### 5.1.- INTRODUCCION.

Dentro del marco de nuestro desarrollo, cobra particular relieve la reforma administrativa emprendida en el sector público al iniciar sus tareas el actual gobierno; reforma que tiende fundamentalmente a revisar y corregir las prácticas viciosas y anticuadas y a crear una estructura más dinámica, apropiada y eficiente en todos los asuntos oficiales, así como con sujeción a los programas de acción gubernamental.

Es necesario, además, que en el estudio y programa

ción de las reformas participen quienes habrán de llevarlas a cabo directamente. Esta participación activa permitirá la aportación de diversos puntos de vista y la revisión de experiencias acumuladas por los servidores públicos a lo largo de los años. Sólo así se podrá compartir, a todos los niveles y en todos los ámbitos, la responsabilidad que ha aceptado el Ejecutivo de materializar la reforma administrativa.

Como principal propósito, consiste en estructurar una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor a los intereses del país, se estima conveniente simplificar las normas de organización de las dependencias públicas, procurando establecer unidad de criterios en torno a los instrumentos administrativos que requieran para un mejor ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas.

Existen ocasiones en que una misma ley sirve de base para regular en forma imprecisa las funciones en dos o más dependencias. Tal es el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la que derivan sus atribuciones, indistintamente las actuales Secretarías de Obras Públicas y Comunicaciones y Transportes. Esta disposición considera a ambas como a una sola dependencia, ya que fue expedida con anterioridad a la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que dividió en dos a la antigua de Comunicaciones y Obras Públicas. La falta de claridad al respecto ha generado duplicaciones innecesarias y, constantemente, conflictos de competencia.

La misma Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encomienda en ocasiones, de una manera demasiado genérica, atribuciones concurrentes a dos o más entidades sin

delimitar claramente sus esferas de competencia. Este problema se suma a la imprecisión de algunas facultades que son atribuidas por exclusión, al enunciar que una entidad tiene a su cargo "lo que no esté expresamente encomendado a alguna otra".

El volumen y la diversidad de asuntos a cargo del Estado, y la complejidad cada vez mayor de sus estructuras y sistemas administrativos, hace menester dedicar especial atención a los relacionados con la prestación eficaz y oportuna de los servicios que proporciona, para lo que se requiere que el público esté debidamente informado acerca de los requisitos, trámites, horarios y oficinas públicas donde debe realizar sus gestiones, con el consiguiente cambio de actitud de los servidores públicos para que brinden una atención eficiente y cordial.

El descontento ante la administración pública puede resultar de múltiples causas; de su inadecuación a los programas gubernamentales; falta de respuesta a las demandas sociales; ineptitud o falta de integración a los servidores públicos; inapropiada utilización de técnicas nuevas; no correspondencia de la administración a la realidad y, en general no recibir el público un servicio de acuerdo a sus exigencias.

Las diferentes causas de inconformidad conducen diversas acciones de reforma administrativa, lo que ha propiciado el uso indiscriminado del término, haciendo con él referencia a todo cambio, e incluso se ha llegado a considerar reforma, toda solución a un problema.

La reforma de la administración pública consiste - en su mejoramiento y perfeccionamiento, está determinada por los objetivos gubernamentales que ha de conseguir, y su cumplimiento requiere de apoyo político y recursos de toda índole.

El aspecto de la administración que más requiere - correctivos son:

- a).- El incremento de la capacidad técnica y la vocación de servicio del personal, tomando en cuenta que el mejoramiento de la administración dependen esencialmente de los servidores públicos, desde la más alta hasta la más baja responsabilidad.
- b).- La desconcentración administrativa, que permite acercar las decisiones y los servicios a todos los habitantes del país, y
- c).- El mejoramiento de la atención al público para que toda persona que se dirija a una oficina obtenga la satisfacción de sus demandas o cumpla sus obligaciones en las mejores condiciones de oportunidad y trato.

## 5.2.- MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS GENERALES.

El Presidente de la República, aprovechando los estudios y diagnósticos realizados en los últimos años, ha decidido promover medidas de reformas que permitan, entre otros propósitos:

- a).- Incrementar la eficiencia de las entidades gu

La reforma de la administración pública consiste - en su mejoramiento y perfeccionamiento, está determinada por los objetivos gubernamentales que ha de conseguir, y su cumplimiento requiere de apoyo político y recursos de toda índole.

El aspecto de la administración que más requiere - correctivos son:

- a).- El incremento de la capacidad técnica y la vo cación de servicio del personal, tomando en - cuenta que el mejoramiento de la administra- ción dependen esencialmente de los servidores públicos, desde la más alta hasta la más baja responsabilidad.
- b).- La desconcentración administrativa, que permi te acercar las decisiones y los servicios a - todos los habitantes del país, y
- c).- El mejoramiento de la atención al público pa- ra que toda persona que se dirija a una ofici- na obtenga la satisfacción de sus demandas o- cumpla sus obligaciones en las mejores condi- ciones de oportunidad y trato.

## 5.2.- MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS GENERALES.

El Presidente de la República, aprovechando los es tudios y diagnósticos realizados en los últimos años, ha de- cidido promover medidas de reformas que permitan, entre o--- tros propósitos:

- a).- Incrementar la eficiencia de las entidades gu

bernamentales, mediante el mejoramiento sustancial de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado;

- b).- Agilizar y descentralizar sus mecanismos operativos para acelerar y simplificar los trámites;
- c).- Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y
- d).- Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno.

Los cambios introducidos por la Ley Orgánica de la Administración Federal, hicieron imperativo contar con normas generales que sirvieran a cada una de las dependencias para continuar en lo interno con sus respectivas reformas institucionales. Para coordinar el desenvolvimiento de estos trabajos, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Secretaría de Programación y Presupuesto han establecido diversos mecanismos participativos, a efecto de contar con el concurso, en la fijación de dichos lineamientos, de quienes habrían finalmente de operarlos en sus respectivas dependencias. Existen así, hasta a hora, los Comités Técnicos Consultivos de Organización y Métodos; de Orientación, Información y Quejas; de Publicaciones Oficiales, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto; de Correspondencia y Archivo, a cargo

de la Secretaría de Gobernación, y el grupo de Directores Jurídicos que preside el Licenciado Carlos Vargas Galindo.

Algunos comités de reciente creación son el Comité Consultivo de Capacitación y los de Documentación y Contabilidad, a cargo de Programación y Presupuesto.

El desarrollo que en todos los órdenes ha experimentado un país, hace necesaria la revisión y adecuación de los mecanismos de la administración pública, con el fin de que pueda cumplir con mayor eficiencia sus funciones.

Uno de los principales instrumentos que sirven de base a la realización de las tareas de la administración pública, es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, - por medio de la cual el Congreso distribuye los negocios que han de estar a cargo de cada dependencia del Ejecutivo Federal. Esta Ley dispone en sus artículos 26 y 28 que para la mejor organización del trabajo, los titulares podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades, así como la forma de suplirlos en su ausencias.

Como herramientas de trabajo básicas, se procedió a la elaboración de directorios de funcionarios y servicio - de cada institución.

A fin de contar con un instrumento de información-ágil para el público, se diseñó e implantó con la colaboración de Teléfonos de México, S.A., el servicio "de consulta-telefónica 07".

Como una colaboración al programa de desconcentración administrativa y buscando extender el sistema de orientación e información a las entidades federativas, se elaboró

un documento que contiene información de los principales 500 servicios que prestan 60 instituciones en el interior del país, con variantes, requisitos y ubicación de las representaciones.

De septiembre a diciembre de 1974 se distribuyeron 1314 buzones entre 36 instituciones y de acuerdo con los informes proporcionados por 15 de ellas, se han recibido 589 formas de sugerencias y quejas, que en su mayoría se refieren al mejoramiento administrativo interno, solicitudes de empleo, vivienda, y deficiencia en atención al público, mismas que han sido atendidas.

Actualmente se está llevando a cabo una campaña intensiva para el mejoramiento de las funciones que desempeña el sector público, o sea, tratar de agilizar los trámites de papeleo mejorar los servicios que presta, etc.

Todas aquellas actividades que se han tenido que realizar desde que se puso en marcha la Reforma, se ha tratado de que se lleven a cabo con los nuevos lineamientos para ir implantando las reformas poco a poco de acuerdo a las etapas ya explicadas anteriormente.

#### PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO- EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL.

A fin de cumplir con sus objetivos, es menester que cada entidad del sector público realice las siguientes funciones:

- a).- Determinar los objetivos que su dependencia tiene, dentro del marco de desarrollo nacional establecido por el Poder Ejecutivo.

- b).- Realizar los estudios necesarios para determinar el panorama tanto de necesidades o demandas de los bienes y servicios que provee su dependencia, como de recursos humanos, materiales y financieros que la satisfacción de tales necesidades requiere.
- c).- Colaborar, a la vista de los objetivos establecidos para su dependencia y ante el panorama de necesidades y recursos disponibles, en la formación del marco de desarrollo económico y social de la nación, de donde deben derivarse lineamientos generales de política económica y social.
- d).- Determinar, conforme a los lineamientos generales establecidos, criterios de evaluación que serán utilizados posteriormente en el análisis de programas alternativos de inversión y en la determinación de los gastos de operación y mantenimiento.
- e).- Efectuar sistemáticamente estudios encaminados a formular alternativas de solución a las necesidades propias de la entidad, según la relación que los objetivos de desarrollo reclamen.
- f).- Evaluar, para cada alternativa de solución propuesta, su contribución a la consecución de desarrollo nacional y sectorial, así como el costo económico y social de los recursos -

necesarios para su realización.

- g).- Formular, en base a las alternativas de solución, programas específicos de inversión con sus efectos en los niveles de gasto corriente, los cuales deberán hacerse del conocimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los efectos de coordinación de conjunto que ésta proponga al titular del Poder Ejecutivo Federal.
- h).- Observar, una vez que su programa de inversión y gasto corriente ha sido autorizado, si éste se ejerce en la forma proyectada, y proponer la solución adecuada a los problemas que pudieran surgir.
- i).- Analizar en forma sistemática los programas ya realizados para estimar el grado en que se han logrado los resultados previstos. Del diagnóstico de causas de discrepancias entre los resultados logrados y los previstos, resultará una modificación de los criterios y métodos de evaluación utilizados y posteriormente, se podrá precisar con mayor realismo la política de desarrollo económico, de esta forma, con un nuevo panorama de necesidades y recursos, se puede reiniciar el proceso de actividades de las dependencias públicas.

La amplia participación de los representantes de las dependencias centralizadas y organismos de participación estatal condujo, entre otras, a las siguientes recomendacio-

nes:

- a).- Crear una institución paraestatal que se encargue de proporcionar servicios de computación electrónica, que eventualmente se convierta en una industria nacional dedicada al procesamiento electrónico de datos.
- b).- Desarrollar mecanismos de participación para el estudio de la descentralización administrativa.
- c).- Reducir el aislamiento entre las instituciones del sector público que concurren en la producción de bienes y servicios.
- d).- Otorgar prioridad, en la segunda etapa de este programa de reforma administrativa, el incremento de la productividad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- e).- Elaborar un inventario de recursos humanos que permita satisfacer eficientemente las demandas de personal calificado por parte del Gobierno Federal, así como intensificar los programas de actualización de personal técnico que desarrolle los trabajos de reforma administrativa del sector paraestatal.

En todas las Secretarías y Departamento de Estado, los sistemas de orientación e información, que deberán estar adscritos al área de información y relaciones públicas desarrollarán las siguientes funciones:

- a).- Proporcionar al público la información que so licite, así como la orientación respectiva, - cuando el caso lo requiera.
- b).- Establecer los medios de orientación e infor- mación adecuados para facilitar al público - los trámites y gestiones que efectúe.
- c).- Mantener actualizada la información que se - proporcione al público, y
- d).- Captar, analizar y evaluar la opinión del pú- blico respecto de las actividades que presta- con el fin de mejorarlas.

Las Comisiones Internas de Administración han sido concebidas para plantear y realizar, en el ámbito interno de cada entidad, las reformas necesarias para el mejor cumpli- miento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

Con ésto, se trata de que los funcionarios tengan una participación directa y se responsabilicen de los objeti- vos de la dependencia a su cargo. La experiencia ha demos- trado la imposibilidad de lograr un verdadero cambio adminis- trativo, cuando no se cuenta con la activa y decidida cola- boración de sus propios funcionarios.

Las Unidades de Organización y Métodos están encar- gadas de analizar y proponer medidas de racionalización admi- nistrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsa- bles de las mejoras internas de cada dependencia. De esta - manera se precisaron, de nueva cuenta, las bases institucio-

nales para iniciar el estudio y reforma de la administración pública federal.

### 5.3.- MEJORAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Las reformas a la administración pública en nuestro país han tratado de subsanar las deficiencias o carencias que limitan la adecuada realización de las tareas del sector público. Esta labor de racionalización ha incluido, entre sus objetivos, el mejoramiento de los sistemas y procedimientos de administración del personal público, pues los cambios estructurales, de organización y funcionamiento del gobierno federal no podrán rendir sus mejores frutos si se les considera como fenómenos aislados de los hombres bajo cuya responsabilidad está el desempeño de las funciones públicas.

El personal al servicio del Estado hace posible la realización de los programas gubernamentales. En tal virtud, su administración reclama un sistema específico que coadyuve a que los servidores públicos reúnan las mejores condiciones de actitud y aptitud para atender las demandas que se plantean al Estado.

Tanto el sistema de administración pública, como el específico de personal, están condicionados e influyen a los sistemas jurídico, político, económico y social que circundan la acción administrativa.

La formación y capacitación de los servidores públicos, con miras a configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del gobierno, precisa el cong

cimiento de la situación real del personal, su número, su calificación y sus condiciones de trabajo; en otras palabras, - se requiere un censo sobre el cual hacer un diagnóstico y el programa de mejoramiento.

Las personas que acuden a las oficinas públicas, - suelen quejarse de exceso de papeleo, colas interminables, - trámites engorrosos, falta de orientación e información inadecuada, malos tratos, irresponsabilidad y errores, pero, sobre todo, de la innecesaria presencia de intermediarios o - gestores officiosos que exigen un beneficio por apurar trámites.

La dimensión de este tipo de problemas, se acrecenta por la falta de sistemas de información y orientación adecuidos, que permitan al público efectuar sus gestiones dentro de la vía del trámite correspondiente, así como acudir - fácilmente al lugar preciso, con la documentación requerida - y en el momento oportuno.

La actitud de los funcionarios y empleados, no está condicionada siempre por una vocación de servicio. Por - lo mismo, el término "burocracia" se usa a menudo como sinónimo de lentitud, corrupción, mal trato, incapacidad de superación y divorcio entre el servidor público y el interés -- común.

En virtud de todos los problemas que enfrenta, la - administración de recursos humanos del Gobierno Federal se - ha visto encerrada en un círculo vicioso que tiene dos manifestaciones negativas: baja productividad de la fuerza de - trabajo del Estado, por una parte, e insatisfacción, frustación y falta de adhesión individual a los propósitos institu

cionales por la otra.

A las entidades de la Administración Pública Federal, consideradas en su conjunto, se estudian a nivel global, a fin de fijar directrices generales que den coherencia y unidad a la administración de personal.

Dentro del nivel global se contempla el funcionamiento de dos organismos: la Comisión del Servicio Civil en cargada de la negociación de carácter político, y el Organismo Central del Servicio Civil responsabilizado de la ejecución y evaluación de las directrices correspondientes, así como de la coordinación y administración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal.

La Comisión del Servicio Civil se integrará con un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Organismo Central del Servicio Civil, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado y Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Presidente de la República designará al Presidente de la Comisión del Servicio Civil, la cual contará con un secretariado técnico.

La Comisión del Servicio Civil tendrá como funciones principales la concertación y planteamiento de políticas globales del Estado con sus trabajadores, para la eficaz y eficiente administración y desarrollo de personal de la Administración Pública.

El Órgano Central del Servicio Civil asegurará la unidad y coherencia de las acciones dirigidas a la consecución del objetivo del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.

Este órgano será de carácter eminentemente normativo, de planeación y control, siendo recomendable que todas las funciones operativas queden totalmente descentralizadas en favor de las dependencias (incluidas aquéllas que aún se ejercen centralmente, como el pago de remuneraciones).

El programa que se tiene planeado, para una mejor administración de los recursos humanos, ha sido dividido en varios subprogramas, de los cuales el principal es el siguiente:

#### SUBPROGRAMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

##### OBJETIVOS A CORTO PLAZO:

- a).- Levantamiento del censo de Recursos Humanos del Gobierno Federal como punto de partida para los demás programas orientados a reestructurar la administración de recursos humanos.
- b).- Reformas de estructuras, objetivos, políticas, funciones y métodos de trabajo de las unidades de administración de Recursos Humanos del Sector Público, atendiendo, en primera instancia, al subsector central.

##### OBJETIVOS A MEDIANO PLAZO:

- a).- Diseño de opciones sobre estructuras, objeti-

vos, políticas y funciones de un posible Orga  
nismo Central de Personal del Gobierno Fede--  
ral.

- b).- Formulación de lineamientos básicos para mejo  
rar y adecuar la administración de sueldos y  
salarios de las dependencias del subsector -  
central. Estudio de su posible compatibiliza  
ción con el descentralizado.
- c).- Elaboración de manuales y guías técnicas para  
el mejoramiento de la administración de perso  
nal en general y de sueldos y salarios en el-  
sector público, en particular.

#### OBJETIVOS A LARGO PLAZO:

Estructuración del sistema de planeación de recur-  
sos humanos en función de los requerimientos de expansión y  
mejoramiento de los servicios del sector público.

Para lograr el perfeccionamiento y sentar las ba--  
ses de un sistema de personal adecuado a las actuales dimen-  
siones y objetivos del sector público, se llevan a cabo pro-  
gramas de capacitación y se adoptan medidas para sistemati--  
zar la función de administración de personal.

Es necesario que todos los servidores públicos co-  
nozcan y se capaciten en forma suficiente para desempeñar -  
las actividades que les corresponden, procurando que al rea-  
lizarlas no sólo se consiga una mayor eficiencia, sino que -  
los servidores públicos encuentren satisfacción al llevarlas  
a cabo, lo cual debe traducirse en actitudes positivas y ama

bilidad en el trato al público que acude a las oficinas de gobierno.

Cada dependencia, auxiliada por su respectiva Unidad de Administración de Personal, deberá desarrollar entre otros, programas de:

- a).- Capacitación y adiestramiento.
- b).- Divulgación y sensibilización.
- c).- Motivación e incentivación.
- d).- Estudios de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos.

El Subprograma de Capacitación y Desarrollo de los Recursos Humanos, consta de los siguientes puntos:

**OBJETIVOS DE ACCION INMEDIATA:**

- a).- Definición general de los objetivos, la tesis y la política de capacitación del Gobierno Federal.
- b).- Constitución de un grupo especializado dentro del Comité Técnico Consultivo de la Unidad de Administración de Recursos Humanos con los - funcionarios responsables de los programas de capacitación en las dependencias del Ejecutivo Federal.

**OBJETIVOS A CORTO PLAZO:**

- a).- Investigación de necesidades de capacitación: edición de una guía técnica.
- b).- Identificación y cuantificación de los recur-

cos de las instituciones gubernamentales especializadas en capacitación, y los sistemas educativo nacional

c).- Definición del programa de capacitación.

#### OBJETIVOS A MEDIANO PLAZO:

- a).- Realización de la investigación de las necesidades, y, con base en ésta, planeación de la capacitación, a nivel micro y macroadministrativo.
- b).- Identificación y jerarquización de necesidades inmediatas.
- c).- Sistematización de programas de becas en instituciones nacionales y extranjeras.
- d).- Formulación de programas específicos y configuración de las estrategias adecuadas para su realización.

#### OBJETIVOS A LARGO PLAZO:

- a).- Determinación de los requisitos y de las limitaciones para ubicar este programa dentro del contexto del sistema integral de la administración de los recursos humanos a nivel micro y macroadministrativo.
- b).- Formulación de recomendaciones para normar la orientación de los programas de capacitación a nivel micro y macroadministrativo.
- c).- Producción de guías técnicas para regular la-

**capacitación en sus fases:**

- 1.- Adiestramiento para el ingreso.
  - 2.- Adiestramiento en el puesto.
  - 3.- Desarrollo en el puesto.
  - 4.- Adiestramiento para promociones.
  - 5.- Desarrollo para el cambio.
- d).- Diseño de la metodología para la evaluación, el control y el reajuste de los programas.
- e).- Desarrollo de los indicadores para el control e implantación del sistema correspondiente, a nivel micro y macroadministrativo.
- f).- Diseño de la metodología para interrelacionar el subsistema micro y macroadministrativo de planeación de recursos humanos con la planeación de la capacitación.
- g).- Definición de requisitos que deberá satisfacer la curricula del sistema educativo a mediano y largo plazo.
- h).- Establecimiento de los mecanismos de enlace entre el sistema educativo y la planeación de los recursos humanos del gobierno federal.
- i).- Diseño de la metodología para programar los reemplazos a base de promociones y transferencias.

Se ha propuesto, que los escalafones del sector público atiendan en el futuro, a los criterios de división territorial que sirvan de base para instrumentar la desconcentración administrativa de las dependencias. Se especificó que en ellos, el ascenso debe ser una consecuencia de la co-

rrrecta valuación de todos los factores escalafonarios, cuyo mejoramiento tendrá una estrecha vinculación con los programas de capacitación, los cuales deberán diseñarse con el objeto de impartir las materias necesarias para que los trabajadores con derecho al ascenso obtengan los conocimientos y aptitudes requeridos por los puestos ordenados en el escalafón.

La falta de claridad de algunos de los principios contenidos por la Ley Reglamentaria del Apartado 8 del Artículo 123 Constitucional, así como la dispersión normativa en materia de relaciones de trabajo burocrático, ha diversificado la interpretación que de dichas normas se han permitido efectuar las dependencias del Ejecutivo y los sindicatos burocráticos, creándose con ello una gran confusión en materia de sistemas y técnicas escalafonarias.

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 absolutamente rígida, incompatible con la evolución natural del aparato administrativo e incongruente con la organización interna de las dependencias.

Los escalafones actuales han sido atomizados en unidades por adscripción presupuestal, de modo que llegan a ser inoperantes y, en algunos casos, francamente contrarios a los derechos e intereses de los trabajadores, toda vez que es muy difícil equilibrar el número de plazas requeridas por cada unidad presupuestal, por la diversa actividad programá-

tica asignada a cada una de ellas.

Por la vía escalafonaria, sólo pueden llegar a los puestos superiores las personas con mayor antigüedad y no las más calificadas, sin que esto sea responsabilidad de los trabajadores ni en última instancia de los titulares de las dependencias, ya que ambos han encontrado vigente en la práctica un pésimo sistema escalafonario que, lejos de cumplir con el objetivo constitucional ya mencionado, no hace sino propiciar cada vez más la ineficacia y encarecimiento de la administración.

Cualesquiera de los elementos que configuran el sistema que se propone, podrían servir como eje de acción para activar las reformas; sin embargo, es necesario considerar que el escalafón no sólo representa un generador de eficiencia organizativa, sino que por su impacto directo en materia promocional constituye un incentivo para elevar la productividad y salvaguardar los intereses legítimos de los servidores públicos.

Como un esfuerzo significativo para reestructurar el escalafón, se destaca que una parte importante de los servidores del Estado reciben bonificaciones por antigüedad, para excluir esta última como factor preponderante del procedimiento.

También se han registrado avances en lo que respecta a la atención al público por parte de las instituciones, en tal forma que toda persona que se dirija a una oficina de la administración pública federal, en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones, encuentra las mejores condiciones de trato y eficiencia.

Al inicio del presente régimen, el titular del Ejecutivo Federal, fijó los lineamientos precisos para atender de manera integral la reforma que optimizara la administración de personal y diera unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores; para lo cual fue necesario llevar a cabo diversas acciones para satisfacer requerimientos que demandaban una atención inmediata, entre las cuales se destacaban las siguientes:

- a).- Reestructuración de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, para dar participación a la representación organizada de los trabajadores al servicio del Estado.
- b).- Reasignación y reubicación de personal, para procurar mayor estabilidad a los cuadros medios y técnicos, y evitar así el desaprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.
- c).- Homogeneización de un horario general para las dependencias del sector público, durante la semana laboral de cinco días, entre las 7:00 y las 19:00 hrs.
- d).- Escalonamiento de vacaciones para evitar interrupciones de los servicios al público y saturación en los centros vacacionales.
- e).- Aumento de la gratificación anual a 40 días, para coadyuvar a la economía de los trabajadores.
- f).- Elevación del importe del seguro colectivo de vida.

**REESTRUCTURACION DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO-FEDERAL.**

**OBJETIVO:**

Establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

**RECOMENDACIONES:**

- 1.- Integrar el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en los ámbitos global, sectorial e institucional, a través del desarrollo armónico de los subsistemas que lo componen.
- 2.- Establecer el órgano central administrador del Sistema que vincule los mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos, señale lineamientos para el desarrollo de una política congruente y unitaria conforme a las disposiciones legales vigentes; que evalúe resultados y corrija dispersiones, incongruencias y duplicaciones y, además, preste asesoría en la materia al Ejecutivo Federal.

Miguel Duhalt Krauss en su libro "La Administra---

**ción en el Sector Público: un enfoque sistémico" nos da - las siguientes proposiciones para la administración de personal en el gobierno:**

- a).- Una activa política de reclutamiento, con objeto de atraer los mejores hombres de México para el servicio público;
- b).- Un proceso cuidadoso de selección que elimine el favoritismo y favorezca la competencia y - habilidad acreditadas;
- c).- Un programa integral de capacitación y desarrollo, que deberá estar relacionado con una política de movimientos de personal, especialmente a nivel de jefaturas;
- d).- Un sistema justo y racional de administración de sueldos y salarios;
- e).- Reglamentaciones escalafonarias ágiles, apoyadas en técnicas modernas que estimulan la eficiencia y que se apliquen con imparcialidad - objetiva;
- f).- Unificación de sistemas electrónicos de información y registros de personal; y
- g).- Un programa de motivación del personal al servicio del estado que permita un cambio de estructura mental del servicio público.

Sería de desearse que en lo futuro, las dependencias y entidades terminaran su fase interna de reubicación - con la oportunidad requerida por sistema, en el cual se señala que el mecanismo de reasignación a disposición de otras

dependencias debe efectuarse a más tardar el 31 de marzo de cada año; y, en congruencia con esta determinación, también sería conveniente que los requerimientos de personal de las dependencias solicitantes fueran formulados dentro del mismo período de los tres meses primeros de cada año, pues de otra suerte resulta imposible el adecuado funcionamiento de esta medida presidencial de indiscutible beneficio para la administración pública y para los trabajadores al servicio del Estado.

#### 5.4.- EVALUACION DE LOS AVANCES OBTENIDOS CON LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Como ya vimos, la Reforma Administrativa es un proceso permanente que no se agota en algunos actos en apariencia espectaculares, sino que día a día implica una revisión serena y concienzuda, para que la agilidad que debe prevalecer en todos los trámites administrativos sea una muestra para el público de lo que se planea en el gabinete.

La Reforma Administrativa del Gobierno Federal se concibe así como uno de los medios más importantes para acceder al modelo del país que queremos ser en los próximos años y para lo que se requiere, entre otras cosas, abrir nuevos cauces a la participación, adecuar o mejorar los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales simplificando las estructuras y los procedimientos administrativos y volver más sencilla y transparente para la población y en su conjunto la acción del Estado.

Las principales medidas de reforma administrativa son:

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

#### OBJETIVOS DE REFORMA EN EL ASPECTO SECTORIAL Y REGIONAL.

##### OBJETIVO GENERAL:

Dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

##### OBJETIVOS PARTICULARES:

- a).- Definir convencionalmente los sectores de a--

cuerdo con lo que se considere más adecuado - para el momento actual del país y en concordancia con los programas de desarrollo que se elaboren.

- b).- Diseñar o adecuar los mecanismos que permitan coordinar los sectores de actividad económica y social en que participa el sector público, - a fin de darles consistencia interna y evitar duplicaciones y desperdicio de recursos.
- c).- Promover la agrupación sectorial de las distintas instituciones y organismos oficiales - y definir en cada caso las unidades normativas y coordinadores del sector.
- d).- Diseñar regionalizaciones convencionales y adecuar mecanismos que orienten en forma coordinada y coherentes las distintas políticas sectoriales, buscando atenuar el desequilibrio regional del país.

La primera etapa de la reforma administrativa comprendió la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública - y la fusión y reasignación de las funciones administrativas centralizadas; como parte también del desarrollo de la primera etapa, se encuentran los trabajos encomendados a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que tiene - a su cargo, conjuntamente con la Secretaría de Programación - y Presupuesto y con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la formulación de lineamientos y la promoción de la desconcentración territorial de las oficinas públicas.

Con respecto a los trabajos que se ubican dentro de lo que convencionalmente se llama la segunda etapa, es decir, la organización sectorial de la administración pública, a la fecha, entre las reformas a las entidades paraestatales se pueden señalar 41 liquidaciones, que incluyen a 12 que se encontraban en proceso de liquidación, 7 fusiones y 19 creaciones o modificaciones.

También, por indicaciones del Gabinete Económico, se llevaron a cabo, a fines de marzo y hasta junio de 1978, doce visitas a las dependencias coordinadoras de sector para recoger sus observaciones y sugerencias a fin de actualizar y enriquecer los primeros lineamientos que emitió la Presidencia de la República para la sectorización de la Administración Pública.

Por lo que toca a la tercera etapa (que fue iniciada en diciembre del año pasado) se encuentra fundamentalmente orientada a la coordinación intersecretarial, se ha cumplido ya con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que facilita la convocación del Gabinete en pleno por parte del Presidente de la República, ya no sólo para la suspensión de garantías individuales, sino con un sentido amplio, para trabajar en diversas tareas. Asimismo, se ha convocado a los gabinetes económico y agropecuario, que se reúnen bajo la dirección del propio Jefe del Ejecutivo y a nuevas comisiones intersecretariales del más alto nivel.

Desde un punto de vista consultivo, los mecanismos gubernamentales directamente responsables de la cuarta etapa, o sea, la "Reforma de Ventanillas" son:

En el ámbito global: El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos, el Comité -

Técnico Consultivo de Unidades de Orientación, Información y Quejas, el Grupo de Oficiales Mayores, el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación, y otros grupos específicos de trabajo.

En el ámbito de cada dependencia: la Comisión Interna de Administración y Programación de las Unidades Administrativas que realicen funciones de organización y métodos, programación, evaluación, orientación, información y quejas, capacitación, informática, estudios, jurídicos y de relaciones públicas, entre otras, y básicamente aquellas unidades administrativas que intervengan en los servicios directos al público.

En el ámbito de la población: el usuario de los servicios a título individual o de manera organizada, planteando quejas o aportando sugerencias.

El desarrollo de los programas en que se ha dividido el programa de Reforma de Ventanillas, requiere de la participación de diferentes elementos que van desde el público-usuario hasta el más modesto de los servidores públicos. Entre los principales puntos tenemos:

- a).- El establecimiento, o en su caso, el mejoramiento de los Sistemas de Coordinación entre las dependencias y entidades involucradas en procedimientos específicos.
- b).- La educación institucional de los sistemas y procedimientos particulares que en cada caso-

proceda.

- c).- La necesidad de acercar las decisiones y solu  
ciones al lugar en donde se generan las deman  
das de la población.
- d).- La revisión de los horarios, términos y días-  
establecidos para el otorgamiento de servi---  
cios públicos.
- e).- El mejoramiento de los servicios públicos, es  
pecialmente de aquellos vinculados directamen  
te con los usuarios.
- f).- La capacitación y sensibilización del servi--  
dor público respecto a la atención a los usua  
rios de los servicios.

La cuarta etapa, está enfocada fundamentalmente -  
a la evaluación y crítica de las reacciones que se dan entre  
las dependencias federales y el pueblo, y de aquéllas entre-  
sí, así como a la revisión de las etapas anteriores.

### CONCLUSIONES.

Desde que el Estado se considera como tal, ha sido muy importante estudiar su estructura y sus funciones debido a la gran importancia que ha tomado desde su inicio hasta la actualidad.

Hasta nuestros días, a lo largo de la historia, se han considerado cuatro tipos de Estado:

En el primer tipo de Estado: Estado Gendarme, se le atribuían sólo pequeñas funciones que no tenían una gran repercusión en los aspectos principales de cualquier nación, es decir el político, económico y social. Este tipo de Estado prevaleció en México hasta la Constitución de 1857.

El segundo tipo de Estado: Estado Promotor ya tiene una intervención más directa dentro de la economía del país, concretamente en el renglón de los impuestos.

Dentro del Estado Benefactor, que es el tercer tipo, se interviene tanto en lo económico como en lo social ya que interviene en el sector privado para dar el servicio que los particulares no puedan dar o no lo den adecuadamente.

Después de la Revolución de 1910 se da este tipo de Estado en nuestro país, desgraciadamente la corrupción se ha extendido en la burocracia, en donde un elevado porcentaje de personas que llega a desempeñar un puesto dentro del gobierno, sólo busca la forma de enriquecerse, sin importarle la repercusión que pueda tener el mal desempeño de sus funciones (esto sucede en los puestos altos a nivel medio). En lo que respecta a los puestos bajos es donde más se ha acentuado la corrupción, ya que los empleados al no encontrar

se satisfechos por no obtener un buen nivel de ingresos en sus puestos, lo demuestran en la mala realización de su trabajo.

El enriquecimiento se ha acentuado por la falta de ética y moral de parte de la inmensa mayoría de los funcionarios ya que a partir que desempeñan su primer puesto en el gobierno no salen de este debido a que se van rotando de dependencia en dependencia, lo que ocasiona que, al desempeñar varios puestos tienen la oportunidad de enriquecerse.

En el Estado Planificador Integral, se considera que tiene facultad para dirigir integralmente la economía y la sociedad.

Este tipo de Estado no se ha dado todavía en nuestro tiempo, ya que como lo dice textualmente es un tipo de Estado Comunista, y lo que se ha logrado hasta ahora es llegar al Socialismo (con marcadas deficiencias), pero hasta que no se lleve a cabo plenamente, no se podrá dar el paso definitivo al Comunismo.

En el segundo capítulo se analiza el proceso administrativo y su aplicación en el sector público, pero desgraciadamente hasta nuestros días dentro de la administración pública el proceso que se lleva a cabo no es del todo satisfactorio para realizar sus actividades originado por los vicios dentro del sector público como son: negligencia, apatía, resistencia al cambio, etc., lo cual ocasiona que los servidores públicos no tomen conciencia de su papel dentro de la Administración Pública, lo cual repercute en todas las actividades del gobierno.

El tercer capítulo está encargado de analizar el aspecto de los Recursos Humanos en el Sector Público.

Realmente es un gran obstáculo con que se ha topado el gobierno para poder implantar las reformas necesarias dentro del proceso de Reforma Administrativa.

No obstante los grandes vicios que no han podido erradicar del personal del servicio público, es necesario recalcar las mejoras que se han tenido en todas las dependencias a partir de que se puso en marcha la Reforma Administrativa.

La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ha sido la base para implantar la reforma en las distintas dependencias y así reducir la duplicidad de funciones y traslapes, lo que ocasiona que se lleve un mejor control del personal dentro de la dependencia, lo cual viene a evitar el exceso de tiempo perdido por el personal al realizar alguna función dos o más veces.

Considero que el mejor logro obtenido de los servicios en general, ha sido el implantar junto con Teléfonos de México el servicio del "07", ya que de una forma por demás económica se proporciona la información base para que el ciudadano se oriente de cual es el primer paso a seguir cuando tenga que realizar algún trámite en alguna dependencia del sector público.

Este servicio, hace que el público se evite de andar realizando viajes de una dependencia a otra para saber a cual se debe dirigir para llevar a cabo la gestión correspondiente.

Hasta la fecha se ha estado actualizando constantemente la información que se proporciona mediante este servicio pero debido a la cantidad de oficinas y a la totalidad de servicios que se prestan en cada una de ellas, es obvio que haya ciertas deficiencias, pero se puede considerar que el servicio es muy bueno.

Si se quiere que cada dependencia logre los objetivos o metas que se ha fijado dentro de los bienes y servicios que realiza, es necesaria una nueva organización para saber con cuantos y cuales recursos se cuenta para de ahí saber las metas que podemos lograr y planear el proceso de actividades que debe realizar la dependencia pública.

No obstante que se deban delimitar las acciones que cada entidad debe realizar, es necesario que exista una comunicación permanente entre todas las dependencias, ya que las experiencias que vayan adquiriendo cada una de ellas servirá como modelo para las demás instituciones como marco de referencia y como ejemplo de lo realizado y lo que no se ha logrado por cualquier causa.

En el aspecto de los recursos humanos también es necesario llevar a cabo las modificaciones necesarias para que a la vez que se de un buen servicio, el personal realice su actividad en buenas condiciones y sienta satisfacción al desempeñar su trabajo.

Es muy difícil querer implantar nuevos sistemas a cualquier nivel ya que existe apatía en el personal y por lo tanto tienen resistencia al cambio. Muchas veces los cambios que se quieren implantar trae muchas mejoras para el --

personal pero la mayoría de las veces son rechazadas, tal -- vez por mala información, en general se puede decir que los cambios son aceptados de mala gana y la forma de protestar de los empleados es realizarlo en forma deficiente.

Si se llevara a cabo una buena comunicación, se tendrían las bases para eliminar la apatía por parte de los empleados y a la vez se facilitaría la implantación de sistemas adecuados al servicio que se presta a todos los niveles.

Generalmente la apatía se presenta en el personal debido a que se siente frustrado en su puesto, ya sea porque las funciones que desempeña son demasiado rutinarias o tiene una escolaridad elevada para el puesto o considera poco sueldo el que gana o no tiene posibilidad de ascender o ha vivido injusticias de ascensos, etc., y su manifestación de desagrado lo demuestra realizando mal su trabajo, esto incluye el trato al público.

Para evitar que se presenten estos casos, lo más indicado sería establecer un buen programa de selección de personal, para que aquella persona que ingrese al servicio público lo haga en el área en que esté más capacitada y de esta manera realice en forma satisfactoria su trabajo.

Con respecto a las personas que ya están prestando sus servicios en el gobierno pero que no están ubicados en forma adecuada, sería conveniente establecer programas de reubicación, capacitación y de incentivos que sirvan para que se supere el personal lo cual va a repercutir en un mejor servicio al público y que el empleado se sienta satisfecho al realizar su trabajo.

El obstáculo mayor que se encuentra el servidor público

blico en su trabajo es el sistema escalafonario que impera - actualmente, el punto principal que se toma en cuenta para - ascender es la antigüedad, por lo tanto, si una persona demuestra tener los estudios suficientes y la capacidad necesaria para desempeñar un puesto, siempre se verá superado por otra persona que sin tener muchos conocimientos tendrá preferencia al puesto, por el solo hecho de tener más tiempo trabajando en la dependencia.

Lo más indicado, es lo que se ha planeado hacer: - dar cierta bonificación al personal por la antigüedad en el trabajo y de esta forma excluir este renglón en el procedimiento de escalafón.

Además sería deseable que se llegara a implantar - como regla general que todas las dependencias del gobierno - tuvieran un margen de tres meses (de preferencia al final de cada año) para que establecieran sus requerimientos de personal y que esto diera margen a un buen funcionamiento que vendría a redundar en beneficio de la administración pública y para los trabajadores al servicio del Estado. Desde luego, - estos requerimientos estarán limitados al presupuesto con - que cuenta cada dependencia, para que de esta forma se tenga un panorama general de las necesidades de personal y llevar a cabo una buena selección de los recursos humanos necesarios.

El proceso que ha seguido la Reforma Administrativa desde que se inició hasta la fecha ha sido con orden lógico con pequeñas variaciones, aunque se ha llevado a cabo en forma lenta, pero tratando de lograr los objetivos fijados.

Las metas fijadas dentro de la primera y segunda etapa son casi intangibles; se siente o deberá sentirse por sus efectos aunque no hay nada en ella de efectivismo.

Como resultados concretos de la tercera etapa, podría señalarse la existencia de diversas comisiones intersecretariales e interinstitucionales, entre las cuales se cuentan: la Comisión de Aranceles y controles al Comercio Exterior, la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, la Comisión Consultiva de Empleo, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales, la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo y a la Comisión Nacional de Precios.

Por lo que respecta a la cuarta etapa, los resultados se esperan a largo plazo, ya que el mejoramiento del servicio en general es demasiado lento, debido a que es necesario tratar de que el servidor público tome conciencia del papel que juega dentro del sector público, de la importancia de la función que desempeña, para de esta forma, tratar de erradicar la "burocracia" de lo que es el servicio público.

Esta etapa está estrechamente ligada con la quinta, pero debido a que esta última apenas se empieza a poner en marcha en algunas dependencias, no es posible analizar ningún resultado.

Hasta la fecha, seis Estados: Baja California Norte, Tabasco, Chiapas, Puebla, Morelos y Sonora, han emprendi

do programas importantes de reforma administrativa estatal - que se han formalizado ya a través de la emisión de nuevas - Leyes Orgánicas; y otros como Oaxaca, Baja California Sur, - Guanajuato, Colima, Jalisco, etc., se encuentran avanzados - en su reforma.

**BIBLIOGRAFIA.**

**ADMINISTRACION DE EMPRESAS.** Volumen 1. Teoría y -  
práctica. Agustín Reyes Ponce. Editorial Limusa. -  
1973.

**ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.** Fernando A-  
rias Galicia. Editorial Trillas. 1978.

**ADMINISTRACION PUBLICA.** Dwight Waldo. Editorial Tri-  
llas. Segunda Reimpresión 1976.

**ADMINISTRACION PUBLICA.** Ira Sharkansky, Editores A-  
sociados, S.A. 1977.

**BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA -**  
**DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.** 1971-1976. Presidencia  
de la República. 1977.

**BOLETINES DE ESTUDIO ADMINISTRATIVOS.** 1, 2, 3, 4, 5,  
7, 8, 10, 11, 12 y 13. Dirección General de Estudios  
Administrativos. 1976, 1977 y 1978.

**COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA.** A.F. Lee-  
mans. Fondo de Cultura Económica. 1976.

**DERECHO ADMINISTRATIVO.** Gabino Fraga. Editorial Por-  
rúa. Décima sexta edición. 1975.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa. Decimotercera edición 1975.

DIEZ AÑOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. Ignacio Pichardo Pagaza. Instituto Nacional de Administración Pública. 1977.

ELEMENTOS DE DERECHO. Efraín Moto Salazar. Editorial Porrúa 1975.

EL PROCESO ADMINISTRATIVO. José Antonio Fernández - Arena. Editorial Diana. Segunda edición 1978.

GENESIS Y TEORIA GENERAL DEL ESTADO MODERNO. José - López Portillo y Pacheco. Dirección de Publicaciones IEPES-PRI 1976.

INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. Presidencia de la República. 1977.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO I. Pedro Zorrilla Martínez. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1972.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA. Alberto Salinas. Fondo de Cultura Económica. 1975.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA. Pedro Muñoz Amato. Fondo de Cultura Económica, 1976.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. Alejandro Carrillo Castro. Instituto Nacional de Administración Pública. 1975.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. -  
Presidencia de la República. 1979.

NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO. -  
Enrique Pérez de León Jr. Vallarta 1-303-307 "A". -  
México 14, D. F. Tercera edición. 1975.

NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (crítica, análisis y evaluación). José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández. Editorial TECNOC. Segunda edición. 1978.

POLITICA Y ADMINISTRACION. Juan Ignacio Jiménez Nieto. Editorial TECNOS. 1977 Segunda Edición.

PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION. George R. Terry. Compañía Editorial Continental S.A. Séptima impresión.

PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION DE EMPRESAS. I. Guzman Valdivia. Editorial Limusa. 1974 Cuarta reimpresión.

REESTRUCTURACION DEL SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. Coordinación General de Estudios Adminis--

trativos. 1979.