



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

37
28

"EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA
MODERNIZACION DEL SERVICIO PUBLICO"

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER

EL TITULO

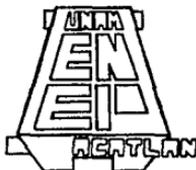
DE LICENCIADO EN CIENCIAS

POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

MIGUEL ANGEL/NICOLAS ESCUDERO

ASESOR: LIC. JOSE A. HERNANDEZ ESCOBEDO



NOVIEMBRE DE 1995



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA MODERNIZACION DEL
SERVICIO PUBLICO**

SOY PARTE DEL SOL , COMO MI OJO ES
PARTE DE MI,

MI PIE SABE QUE SOY PARTE DE LA
TIERRA. Y MI SANGRE PARTE DEL
MAR.

MI ALMA SABE QUE SOY PARTE DE LA
RAZA HUMANA. Y MI ESPIRITU PARTE
DE MI NACION .

Y EN MI PROPIO SER SOY PARTE DE MI
FAMILIA.

DAVID HERBERT LAWRENCE.

**" EL ADMINISTRADOR PUBLICO POR DEFINICION
ES UN LIDER DE SUS ORGANIZACIONES Y PARA
SER LIDER TIENE QUE APRENDER A SERLO, NO
SE NACE LIDER."**

JOSE R. CASTELAZO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CON PROFUNDO RESPETO.

INDICE

INTRODUCCION	1
<u>CAPITULO I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.</u>	
1.1 La Administración de Personal en el Sector Público.	5
1.2 El Servicio Civil de Carrera.	16
1.3 El Servicio Público.	27
1.4 La Transformación del Estado.	33
<u>CAPITULO II. LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO.</u>	
2.1 Productividad en el Sector Público.	53
2.2 Planeación de la Gestión Pública de la Fuerza de Trabajo.	68
2.3 Sistemas de Méritos y Motivación.	73
2.4 Tipos de Servicio Civil.	83
<u>CAPITULO III. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA PARA LA PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO.</u>	
3.1 Capacitación y Formación del Personal.	89
3.2 Necesidad del Servicio Civil de Carrera.	102
3.3 Tendencias Actuales.	105
3.4 Limitaciones Técnicas y Administrativas.	110
<u>CAPITULO IV. CAUSAS QUE OBSTACULIZAN LA IMPLEMENTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO.</u>	
4.1 Obstáculo de Tipo Económico.	116
4.2 Limitantes en el Aspecto Legal.	119
4.3 La Barrera Sindical.	126
4.4 El Espectro Político-Cultural.	133
CONCLUSIONES.	139
BIBLIOGRAFIA	143
ANEXO.	149

INTRODUCCION

La modernización del servicio público es un imperativo que emerge de la necesidad de contar con una Administración Pública eficiente en el desempeño de sus tareas, obligada a responder a los acontecimientos actuales en un contexto mundial y nacional de grandes cambios y contingencias.

La realidad que se presenta en México se caracteriza por una profunda transformación de estructuras, así como la modificación de comportamientos. El fenómeno de la globalización económica, por ejemplo, contribuye a acelerar el ritmo de los cambios, por ende se requiere de la búsqueda de una modernización, en todos los ámbitos, pues, un país moderno debe estar acorde y preparado ante los retos que requieren una mayor competitividad. Así la administración pública debe mostrar racionalidad para responder de una manera óptima a las situaciones nuevas que así lo reclaman.

Para cumplir con tal fin se requiere contar con recursos adecuados, tanto materiales, técnicos financieros y humanos. Sin duda, el factor humano es el actor principal en los procesos de cambio. El hombre como único arquitecto de su destino, es el encargado de moldearlo a sus necesidades, así las instituciones como creación suya, están moldeadas según su forma de ser y de actuar. Sus actitudes determinan su éxito o su fracaso. De esta forma, el hombre tiene en sus manos, en gran medida, los procesos de transformación. Al integrarse con otros hombres y crear organizaciones, en su conjunto determinan el rumbo que ésta a de tomar.

Así la necesidad de una profesionalización de los servidores públicos, ha sido campo fértil para la discusión en la última década, recobrando mayor fuerza en la actualidad, ya que éste es un elemento clave para el desarrollo organizacional.

Sin embargo, la profesionalización del servicio público, no debe ser una acción improvisada, debe estar apoyado en un sistema que cree las condiciones propicias para su desarrollo. En este sentido, el Servicio Civil de Carrera (SCC) surge como el instrumento útil para alcanzar mejores grados de eficiencia.

El SCC promueve la preparación constante, a través de mejores programas de capacitación, así como la formación del personal público, encaminada a la búsqueda de una verdadera vocación de servicio.

Por otro lado, el SCC, propone una mayor especialización de las técnicas de administración de personal (reclutamiento, selección, sueldos y salarios, capacitación, movimientos de personal, etc.), indispensables para la racionalización de los recursos humanos; además de estimular el ascenso en base al mérito y el conocimiento, creándose así una carrera administrativa, en igualdad de condiciones para todos los que integran la organización. Sin embargo, y pese a todas las bondades del SCC, han persistido acciones que impiden su implementación en nuestro país.

Por tanto, es propósito de este trabajo, intitulado: El Servicio Civil de Carrera en la Modernización del Servicio Público, analizar las nuevas realidades en el servicio público, así como las causas que obstaculizan la implementación del servicio civil de carrera en México.

El método utilizado para la realización del trabajo fue el inductivo. Siendo la principal barrera para su realización el difícil acceso a la información en algunas dependencias gubernamentales.

El trabajo está integrado por cuatro capítulos, el primero es un preámbulo para revisar el marco teórico conceptual en que se encuentra inmerso el objeto de estudio. El segundo capítulo presenta un panorama de la nueva realidad en el servicio público, por lo que se analizarán aspectos como la productividad en el sector público, la planeación de la gestión de la fuerza de trabajo, los sistemas de méritos y motivación y finalmente las formas de organización de personal aglutinadas en los tipos de servicio civil.

En el tercer capítulo se revisa la importancia del servicio civil de carrera para la profesionalización del servicio público, de esta forma, la capacitación y formación de personal son elementos claves para analizar, al igual que los elementos que hacen la necesidad de contar con el servicio civil de carrera, por otro lado, es interesante tener presentes las tendencias actuales en relación al tema y finalmente se analizan las limitantes técnicas y administrativas para su aplicación.

El cuarto y último capítulo es dedicado a analizar los principales obstáculos para la implementación del servicio civil de carrera en México, intentando arrojar luz a las limitantes económicas, legales, sindicales y de tipo político cultural.

Finalmente se agregan las conclusiones que resultaron de la presente investigación, así como algunas reflexiones y modestas recomendaciones finales. Asimismo se anexa un glosario de términos empleados para su precisión y mejor manejo.

CAPITULO I

**" LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA
SE ENCUENTRA COMPROMETIDA A OBRAR
NO POR RITUALISMOS O CAMBIOS INERCIALES
SINO A DESARROLLARSE CON INTELIGENCIA
ADAPTATIVA PARA ABSORBER DEMANDAS
EN COMPETENCIA, CONFLICTOS ENCONTRADOS
Y MEJORAR CONTINUAMENTE SUS RENDIMIENTOS."**

RICARDO IVALLE BERRONES.

I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

Para iniciar el análisis del tema que nos preocupa: El Servicio Civil de Carrera en la Modernización del Servicio Público, es necesario realizar una revisión de los conceptos que se encuentran inmersos en el mismo, con la finalidad de sentar las bases para el mejor entendimiento del tema a desarrollar.

El término modernización representa para muchos, un asunto complejo debido a sus múltiples interpretaciones. La idea de modernización suele ser concebida como exclusiva de los países desarrollados, aunque, por otro lado, hay quienes piensan que en ella caben todos los países, independientemente de su grado de desarrollo. Otros prefieren concebirla, basándose en un desarrollo político como elemento básico de la modernidad, en realidad no existe un acuerdo entre los estudiosos¹, en la definición de tal concepto, sin embargo para los propósitos del presente trabajo se entenderá por modernización:

El proceso de cambio social que sirve de eje a evoluciones presentes y futuras; es un imperativo del desarrollo que debe traducirse en estrategias de avance, en acciones encaminadas a abatir problemas nacionales, tales como bajos niveles productivos, las discrepancias políticas y la desigualdad social, cuestiones que demandan respuestas impostergables.²

La modernización debe ser concebida como el proceso integral encaminado a obtener el desarrollo de un país, es decir, que englobe todos los aspectos variados de una nación, ya sean, políticos, sociales, económicos y culturales.

Se debe destacar la importancia de la modernización como elemento clave dentro de los planes de cualquier país, ya que en la actualidad los constantes cambios que se suscitan en el contexto mundial, hacen indispensable la transformación de estructuras y comportamientos, públicos y privados, en todas las actividades del país.

¹ Véase, Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización, Plaza y Valdés, México, 1994, p.44.

² Hernández Puente, Adriana. Administración y Desarrollo de Personal Público. INAP, México, 1994, p.44.

Al hablar de acciones encaminadas a abatir problemas nacionales, es necesario pensar en una modernización del servicio público, ya que este representa "la actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de igualdad, regularidad, uniformidad, y adecuación."³

Con una modernización del servicio público se pretende obtener un alto grado de eficiencia en la función pública, pues representa "el conjunto de actividades concretas de interés público que desarrollan las Instituciones del Estado a través de sus diferentes organismos públicos."⁴

De este modo, la modernización del servicio público está determinada por la transformación de estructuras públicas, en dicho proceso debe ser tomado muy en cuenta el relacionado a los recursos humanos, como elementos trascendentales.

Para la mejor utilización de dichos recursos se debe contar con un instrumento que permita dicho fin, de esta forma surge el servicio civil de carrera, pero antes de iniciar su estudio se debe considerar el aspecto de la administración de personal público y su relación con la administración pública, al cual queda subordinado.

1.1 La Administración de Personal en el Sector Público.

El servicio civil de carrera, tema de estudio está íntimamente relacionado con la administración del personal público, por lo que es necesario analizar la función que guarda en la administración pública.

³ Glosario de términos administrativos. Presidencia de la República. México, 1982, p.146.

⁴ *Ibidem*, p. 88.

Cuando se constituye un Estado, concebido como "la Institución donde la sociedad se organiza"⁵, se requiere de un Gobierno, ya que este representa "el poder público que dimana del pueblo por el cual ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la nación"⁶, por tanto, dicho gobierno requiere de instrumentos que le auxilien en el desempeño de sus tareas. La Administración Pública, como la manifestación del gobierno en acción, se convierte en el instrumento apropiado para llevar a cabo los fines últimos del Estado y servir de enlace con la sociedad.

La Administración Pública constituye una herramienta que se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad determina por medio de su instancia gubernamental y que considera valiosos.

La Administración Pública se integra por: a) la Administración Pública Federal Centralizada y por b) la Administración Pública Paraestatal.

Siendo la Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aquella que se integra por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a la Administración Pública Paraestatal, queda integrada por: Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, Fideicomisos e Instituciones Nacionales de Crédito.

Para los fines del presente trabajo, se abordará el ámbito de la Administración Pública Federal Centralizada, por considerar que de aquí se deberá partir para la implementación del servicio civil de carrera y posteriormente expandirse a otras áreas de la administración pública.

⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano." en La Revista del Colegio, No. 3, Julio de 1990, p.169.

⁶ Glosario de términos administrativos...Op. cit. pp.93-94.

En la Administración Pública Federal Centralizada, los diversos organismos que la integran tienen por fin prestar un servicio público; para tal tarea se requiere contar con el personal adecuado, en este sentido, los recursos humanos deben ser los idóneos.

Por tal motivo, se requiere de una administración de personal encargada de proporcionar a la organización los recursos humanos que contribuyan al mejor desempeño de la administración pública federal centralizada.

Al hacer mención del personal público y la forma en que se organiza, no se puede dejar de lado un fenómeno inherente al mismo, la burocracia o proceso de burocratización, el cual se abordará ampliamente más adelante.

1.1.1 Definición de Administración de Personal en la Administración Pública Central.

Para concebir el papel que desempeña la administración de personal dentro de la administración pública central, es indispensable conocer su conceptualización, las funciones que desempeña y los objetivos que persigue.

La administración de personal público en la noción de varios autores, está relacionada con la racionalización adecuada de los recursos humanos de la organización, es decir, su mejor utilización en beneficio del individuo y la organización.

En este sentido, se entiende por Administración de Personal Público:

El proceso administrativo aplicado a conservar y acrecentar el esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades de los miembros de la organización en beneficio del individuo, de la propia organización y de la comunidad en general.⁷

⁷ *Ibidem*, p. 30.

En tanto que para Miguel Duhalt Krauss⁸, la administración de personal tiene como funciones principales las siguientes.

Reclutamiento	Capacitación	Retiro
Selección	Administración de sueldos y salarios	Jubilación
Contratación	Beneficios y prestaciones	Liquidación
Inducción	Escalafón y promociones	Cesantía
	Seguridad e higiene	

Para Adriana Hernández Puente⁹, las funciones mencionadas pueden quedar integradas de la manera siguiente:

Reclutamiento	Capacitación
Selección	Remuneraciones
Contratación	Prestaciones
Inducción	Servicios e Incentivos
	Movimientos de personal

Dichas funciones inciden de manera determinante en la eficiencia, actitud y aptitud con que deben desarrollarse las labores.¹⁰

De este modo, el objetivo de la administración de personal, es desarrollar y administrar políticas, programas, y procedimientos para promover una estructura administrativa eficiente, empleados capaces, trato equitativo, oportunidades de

⁸ Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. INAP, México, 1972, p.194.

⁹ Hernández Puente. Op. cit. p.240.

¹⁰ Ibidem, pp.241-255.

trabajo y una adecuada seguridad del trabajador; asesorar a las direcciones y otras unidades de la organización.

Al conjuntar las tres partes que integran la administración de personal (concepto, funciones y objetivo) se puede destacar la relevancia que tiene dentro de cualquier organización, no escapando a esto la administración pública central, la cual también requiere de los mejores elementos humanos para desempeñar sus funciones.

1.1.2 Importancia de la Administración de Personal dentro de la Administración Pública Central.

Para comprender mejor la importancia de la administración de personal dentro de la administración pública central conviene hacer referencia a lo que menciona Wilburg Jiménez Castro:

El funcionamiento eficiente de cualquier institución humana depende, en último análisis, de la calidad de los seres que la integran. El Gobierno que es ante todo una institución humana en la que se refleja el conjunto, eternamente variable de las fuerzas, fallas, esperanzas, temores, y aspiraciones de los hombres, no constituye una excepción a ese principio. El éxito o el fracaso de la gestión gubernamental depende de las personas encargadas de llevarlo a cabo.¹¹

Se puede decir que el papel que juega la administración de personal dentro de la administración pública central, es de gran importancia, ya que la primera tiene bajo su responsabilidad dotar los recursos humanos idóneos a la segunda, así como, la de crear las condiciones necesarias para el desenvolvimiento del factor humano. Así como menciona Jiménez Castro, el contar con los recursos humanos adecuados se verá reflejado en la función pública del Estado.

¹¹ Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el desarrollo integral. FCE., México, 1971, p.292.

De tal modo, se debe destacar el papel que tiene el factor humano dentro de cualquier organización.

El elemento esencial de las organizaciones sociales y variable clave para el cambio y la mejora. Este término implica concebir a las personas como entes biopsicosociales que interactúan dinámicamente con sus grupos de trabajo en la realización de las tareas.¹²

El factor humano es el motor principal que impulsa el mejor desempeño de las organizaciones, por tal motivo, se debe buscar que él se sienta a gusto en su trabajo esto es, desempeñar sus actividades con el sentido de estar comprometido e identificado con la labor que realiza.

El tema del trabajo es un aspecto importante para el desarrollo del factor humano, el cual será ampliado más adelante.

Por otro lado, se ha escrito mucho sobre como motivar al recurso humano, con el propósito fundamental de obtener el máximo rendimiento dentro de la organización.

La historia de la modernización ha promovido diferentes enfoques a fin de que las organizaciones sean cada vez más productivas. En esta trayectoria se han identificado aspectos como la sistematización del trabajo, el estudio de tiempos y movimientos y la administración por objetivos. Sin embargo, se ha descubierto que, al complementarse mutuamente las necesidades del trabajador con las de la organización, se construye un modelo de crecimiento personal, grupal y organizacional.¹³

¹² Hernández Fuente. Op. cit. p.393

¹³ Ibidem., p.59.

De esta forma el factor humano debe concebir su trabajo no como una carga, sino más bien, como algo que le puede retribuir satisfacciones y con las cuales se sienta plenamente identificado.

Esto ocasiona en el factor humano una actitud positiva que le induce a desarrollar su trabajo con la mejor de las disposiciones. No basta con tener aptitudes para el trabajo, se requiere además de una actitud positiva, para que en conjunción se consiga un óptimo desempeño dentro de la institución.

Al respecto, cabe resaltar los puntos que señala Miguel Duhait Krauss¹⁴, en relación a la importancia que tiene la administración de personal :

- a) El hombre es el recurso más valioso de una nación.
- b) La eficiencia es producto de varios factores y uno de ellos es el personal
- c) La reforma administrativa requiere de actitudes positivas del personal
- d) Los servicios personales son un renglón importante del presupuesto
- e) El rendimiento de los recursos humanos es difícil de predecir

La administración de personal público es importante, pues el Estado como ente dinámico en permanente transformación, de lo cual se hablará más adelante, requiere de allegarse de los recursos humanos idóneos e identificados con su labor, con una actitud positiva que contribuya a un mejor desempeño de las tareas de la administración pública central, con la satisfacción de las diversas demandas de la sociedad, a través de servidores públicos consientes de la realidad social, cultural, política y económica que enfrenta el país.

¹⁴ Duhait Krauss, Op. Cit. P. 15.

1.1.3 Antecedentes de la Administración de Personal Público en México.

Ligado a la importancia de la administración de personal dentro de la administración pública central, es interesante conocer ahora sus antecedentes, con la finalidad de comprender de una manera más amplia como se desarrolla en la actualidad.

Antes de realizar la revisión de los antecedentes en México, primero se revisarán las experiencias globales que señala Andrew F. Sikula¹⁵, el cual identifica ocho etapas de evolución de administración de personal:

1. La revolución industrial.- en esta se destaca la división y especialización del trabajo, producción de masa y ensamble, eliminación de trabajos físicos pesados, surgimiento de científicos e ingenieros y el desarrollo de sistemas computacionales de control.

2. Desarrollo del sindicalismo .-se destaca la conformación de sindicatos, como una agrupación de trabajadores aglutinados para defender intereses comunes, en el transcurso de esta etapa se consiguió que se decretaran algunas leyes especiales que iban encaminadas a proteger los intereses de los trabajadores.

3. Epoca de la administración científica.- se destacan los estudios realizados por Frederick W. Taylor, padre de la administración científica , quien contribuyó a la construcción de técnicas administrativas que se enfocaban a la búsqueda de eficiencia de los trabajadores y ejecutivos, y en general al mejor rendimiento del hombre dentro de la organización.

4. Epoca paternalista.- se identifica con la actitud altruista y humanista de miembros de alto nivel de empresas, el movimiento sindicalista contribuyó a que esto se reflejara en la actitud de los empresarios.

¹⁵ Sikula, Andrew F. Administración de recursos humanos de empresas. Limusa, México, 1970, pp.21-35.

5. Época de la psicología industrial.- es importante puesto que en ella se ve reflejado el interés por el hombre como miembro de una organización. De entre las contribuciones más importantes se destacan las pruebas de personal, entrevistas, evaluaciones de las aptitudes, periodos de aprendizaje, entrenamiento, estudio de fatiga y monotonía, seguridad, análisis del trabajo e ingeniería humana.

6. Época de las relaciones humanas.- los aspectos más importantes de esta época son, la aplicación de variables técnicas y físicas para determinar sus efectos en la productividad; también se hizo un estudio de la organización informal, de las actividades y sentimientos de los empleados que provocaban ciertos tipos de comportamiento.

7. Época del conductismo.- se estudia principalmente los factores de comportamiento humano. La contribución, es que al hacerse el estudio de comportamiento, se vio la necesidad de requerir de una persona encargada de supervisar las actividades dentro de la empresa, a quien se le denominó Gerente de Personal.

8. Época del bienestar público.- se refiere a la búsqueda de bienestar de los trabajadores, esto es, en cuanto a la seguridad e higiene en el trabajo, salarios justos, etc., es decir, todos aquellos aspectos que incrementarían el nivel de vida de los trabajadores.

Estas ocho etapas describen la forma en que se integran los elementos o funciones que conforman la administración de personal, esto es por ejemplo, la creación de leyes, la importancia del factor humano dentro de la organización y de los factores que permiten su mejor desempeño.

En México los antecedentes más recientes en cuanto a la administración de personal, según Adriana Hernández Puente¹⁶, se enfocan en tres aspectos fundamentales:

¹⁶ Hernández Puente. Op. cit., pp.122-131.

a) Servicio Civil de Carrera : este por ser materia de nuestro estudio se analizará ampliamente más adelante.

b) Reforma de los procesos administrativos: dicha reforma va encaminada , a que el Estado sea más eficiente en la atención de las necesidades de la sociedad, de este modo, a lo largo de los años se ha buscado procurar el mejor desempeño del personal público.

En 1943, con la formación de la Comisión Intersecretarial se buscaba el mejor funcionamiento de la administración pública y por ende la mayor eficiencia del personal público.

Siguiendo con esta línea, en 1963, se expidió la Ley de Premios y Estímulos y Recompensas Civiles, que tuvo como consecuencia en 1965, que la Comisión de Administración Pública comenzara sus trabajos, la cual se preocupó por los problemas de personal público , por lo que se creó el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Personal en el año de 1967.

Para los años setentas con la implementación del programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, que tenía por finalidad la reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos; el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Personal cambió de nombre por el de Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos; el cual conjuntamente con otros órganos, como la Comisión de Recursos Humanos y el grupo de Oficiales Mayores, siguiendo la línea de una necesidad de tener políticas globales para todas las dependencias y entidades, lograron la integración de los horarios coordinados, las vacaciones escalonadas para el sector público, así como el diseño de mecanismos de reubicación y reasignación de personal.

En el año de 1974, se realizó un censo de recursos humanos del sector público federal , con la única finalidad de conocer cuantitativa y cualitativamente la composición del personal público.

El siguiente sexenio, 1976-1982, continuó con la línea de la reforma administrativa, por lo que también se buscaba un mejor desempeño por parte del personal público, para lo cual se formuló el Programa General para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado 1977-1979.

Finalmente, con la reestructuración de la Comisión de Recursos Humanos se permitió una mayor participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

C) En cuanto a las relaciones laborales y seguridad social: al respecto los antecedentes se refieren a la conformación de Leyes y Organismos dedicados a la protección, bienestar, y defensa de los trabajadores.

En 1925, con la promulgación de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro y la creación de la Dirección de Pensiones Civiles, se pretendió dar seguridad a los empleados públicos.

Para 1936, se lleva a cabo la asamblea constitutiva de la FSTSE, en la cual se reúne a los sindicatos de empleados públicos.

En 1943, se promulgó la Ley del Seguro Social y se constituyó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En 1947, se reforma la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

Para 1959, la Dirección de Pensiones Civiles se transforma y se convierte en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), para 1962 se promulga la Ley del ISSSTE.

En 1960, se incorpora a la carta magna el apartado B del artículo 123, y a partir de ésta se promulga en 1963, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del mismo.

Por lo que respecta a la seguridad social, en el año de 1972, mediante un decreto se constituye el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (INFONAVIT), y en 1974, se decretó la constitución del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).

1.2 El Servicio Civil de Carrera.

El contar con los recursos humanos adecuados es requisito indispensable de cualquier institución, a este respecto, el Estado requiere allegarse de personal altamente capacitado y preparado para el desempeño de sus funciones.

El Servicio Civil de Carrera reviste ser un elemento importante en la consecución del mejoramiento de los recursos humanos de la administración pública.

El interés por implementar un servicio civil de carrera ha sido objeto de estudio por parte de investigadores, resaltando el papel relevante que tiene, aunque hasta la fecha su implementación no se ha llevado a cabo.

En el presente apartado se revisarán los diferentes conceptos de servicio civil de carrera, sus antecedentes en nuestro país, sus características y beneficios y finalmente el marco jurídico en que se encuentra insertado.

1.2.1 Definición.

Es interesante resaltar la importancia que guarda el servicio civil, pero al mismo tiempo se debe tener una clara idea de lo que significa.

Miguel Duhalt Krauss define al servicio civil de carrera como:

El conjunto de normas legales, y de políticas de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.¹⁷

¹⁷ Duhalt Krauss. Op. cit., p.66.

La Dirección de Servicio Civil de la , extinta, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), define al servicio civil de carrera como:

La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigilancia y la aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.¹⁸

Para Adriana Hernández Puente el servicio civil de carrera se conceptualiza como:

Un sistema coordinado de administración y desarrollo de recursos humanos, que tiene por finalidad promover una vocación de servicio en los empleados públicos, a través de la motivación y los estímulos necesarios.¹⁹

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define al servicio civil de carrera de la siguiente manera:

Es el sistema de organización de personal público constituido por los cuerpos de funcionarios y empleados que permanecen en sus puestos con carácter duradero, más tiempo que los ministros, y que no recurren a la responsabilidad política última.²⁰

José Luis Méndez define al servicio civil de carrera como:

¹⁸ Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México. SPP., México, 1984, p.29

¹⁹ Hernández Puente., Op.cit., p.124.

²⁰ Organización de las Naciones Unidas. Manual de Administración Pública. ONU. New York, 1962, p.22.

Es un sistema que regula la entrada y promoción de los servidores públicos basándose en el mérito y la capacidad profesional, en lugar de la afiliación ideológica o los vínculos partidarios o personales.²¹

Carlos Araya Borge, menciona:

Por servicio civil se entiende un régimen administrativo de basamento jurídico, que establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público a las personas más idóneas para las diversas funciones no políticas del Estado, con el fin de que dicho servicio público sea lo más eficiente posible.²²

Margarita Chávez Alcázar menciona, "la base donde descansa el servicio civil de carrera es en una administración de personal eficaz y eficiente."²³

En general, se puede decir que el servicio civil de carrera es la integración de varios elementos como: una adecuada administración de personal, un marco legal propio y tomando en cuenta las peculiaridades del país, cuya finalidad sea desarrollar a los recursos humanos de la administración pública, creándoles una verdadera vocación de servicio, a través del mejoramiento de aptitudes y la modificación de actitudes.

12.2 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México.

²¹ Méndez, José Lulú. "La Profesionalización de la función pública: necesidades y dilemas," en Retos y propuestas al Servicio Público, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, p.3.

²² Araya Borge, Carlos. "El servicio civil. Conceptos generales," en Seminario sobre el servicio civil o Carrera Administrativa. San José de Costa Rica, 1962, p.99.

²³ Chávez Alcázar, Margarita. El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana. INAP, México, 1985, p.18.

Si bien, la necesidad de un servicio civil de carrera en México, ha sido campo fértil para el debate desde tiempo atrás, pero no sólo nuestro país ha mostrado interés sobre el tema, otros países lo han estudiado, y en su caso lo han implementado, entre los cuales se destacan Francia, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra.

En la actualidad, en México, se ha retomado con fuerza este tema, resaltando la importancia que tiene el contar con un sistema de tal magnitud, por tanto, es interesante revisar los antecedentes del servicio civil de carrera en nuestro país.

En México los antecedentes del servicio civil de carrera, según el proyecto para la Instauración del servicio civil de carrera en México²⁴, se remontan hacia el año de 1821, en que se responsabiliza ya al oficial primero de una dependencia, de instruirse sobre la suficiencia y talento de cada oficial con objeto de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño de sus funciones tuviera mayor aptitud.

En el año de 1859, Benito Juárez, considera indispensable el reajuste de los empleados en el gobierno, al disminuir su número únicamente al necesario; de este modo se procedió a una selección de acuerdo a la aptitud y honradez, y no al favoritismo o por pertenecer a algún partido político.

En 1911, Justo Sierra y Tomás Berlanga presentaron un proyecto de ley del servicio civil, el cual quedó sólo como antecedente del artículo 123 constitucional.

Fue en 1931, con la creación de la Ley Federal del Trabajo, en que se estatuyó en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran.

Abelardo Rodríguez, el 9 de abril de 1934, expidió un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, el cual duró únicamente ocho meses.

En 1938, en el Gobierno del General Cárdenas, se expide el estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se norma el servicio

²⁴ Proyecto para la instauración...Op. cit., pp.11-19.

público, así se establece una regulación más completa del Estado y sus servidores, al mismo tiempo, se estableció la distinción de los trabajadores en dos categorías : trabajadores de base y trabajadores de confianza; siendo en los de base donde recae el servicio civil de carrera.

En 1941, se crea un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual hubo una ampliación de los empleados de confianza y las condiciones para nombrar los ascensos.

Para 1943, se establece la primera Comisión Intersecretarial encargada del mejoramiento de la Administración Pública, en la que se destaca incrementar la eficiencia del personal.

En diciembre de 1963, se expide la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, donde queda ampliada la regulación de la relación entre el Estado y sus Trabajadores.

Hacia el año de 1965, se crea la Comisión de Administración Pública, en la que se retoma la problemática del personal público.

Bajo el marco de la Reforma Administrativa, en 1975, se acordó establecer normas y mecanismos encargados de mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo para los servidores públicos.

La Dirección General de Administración de Personal Federal es creada en 1980, con el objetivo de dar congruencia y uniformidad a la política global en la administración de personal.

En 1982, se consolida la idea de establecer un servicio civil de carrera. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se propuso la instauración del servicio civil de carrera como una medida necesaria para el desarrollo y superación de los administradores públicos.

Así en 1983, se cambió la Dirección General de Administración de Personal por la Dirección General del Servicio Civil²⁵ dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal de la SPP.

En este mismo año la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil²⁶, definió y fortaleció los alcances y las metas del servicio civil de carrera en México, que tenía por misión servir como instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo al respecto.

Por acuerdo Presidencial del primero de marzo del año en curso, se fusionó con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, para con ello dar origen a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

La Coordinación General de Modernización Administrativa descendió aun más de rango cuando se le subordinó a la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia SPP,²⁷ y se le encomendó el Programa de Modernización Administrativa.

Con la fusión de la SPP y la SHCP en el año de 1992, por modificación a la LOAPF, se traspasaron las actividades encaminadas a la Modernización Administrativa, y en sí los asuntos referentes a las normas y lineamientos de administración de personal.²⁸

²⁵ Véase, Guerrero Virgen, Rosa María. "El servicio civil en el gobierno federal" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-septiembre, INAP, México, 1984, p.24.

²⁶ Las funciones de esta Comisión eran:

- Promover ante las dependencias la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades.
- Determinar y proponer elementos para la adecuación e integración de un marco jurídico propio.
- Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias.
- Estudiar y emitir las recomendaciones para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del SCC. con los instrumentos del Sistema de Planificación Democrática. Véase, Ibidem, p.25.

²⁷ Véase, Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. INAP, México, 1991, pp.142-143.

²⁸ Según el capítulo II de la LOAPF en sus artículos 31 fracción XXIV y 37 fracción XVIII, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, llevar los asuntos relacionados con la administración de personal público.

En la actualidad se supone que es la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, la encargada de llevar a cabo los asuntos concernientes al servicio civil.

En la actualidad, no obstante las bases sentadas, aún no se cuenta con un servicio civil de carrera, aunque algunas dependencias han resaltado su importancia y necesidad.

12.3 Características y Beneficios.

El revisar los conceptos y los antecedentes del servicio civil de carrera, nos da un campo más amplio para entenderlo, pero al mismo tiempo, se requiere conocer sus características y beneficios.

A) Características.

La preocupación por contar con un servicio civil de carrera en México, llevó al gobierno a que en el año de 1983 se creara un proyecto para su instauración²⁹, presentando las siguientes características.

El Gobierno Federal, no obstante por los problemas que atraviesa, promovió en el corto y mediano plazo se desarrollen diversos procesos de las fases necesarias para la instauración de un servicio civil de carrera integral.

Es así que en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, se promovió como propósito fundamental, mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal, para lo cual se adoptarán los siguientes lineamientos.

- 1) Se instaurará el Servicio Civil de Carrera.

²⁹ Proyecto para la instauración...Op. cit., pp.3-41.

2) Se fomentará la vocación del servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando la eficiencia y agilidad en el funcionamiento de la burocracia.

3) Se promoverá la capacitación permanente del personal federal creando así las condiciones para la carrera administrativa.

De esta manera se hace necesaria la creación de un modelo del servicio civil, el cual debe responder a la realidad, basado en criterios políticos soportados por investigaciones técnicas.

Para que el modelo integre de manera coherente las etapas del servicio civil, se debe partir metodológicamente de un diagnóstico de la situación prevaleciente en los sistemas de administración de recursos humanos del Gobierno Federal. Esta fase muestra la realidad y permite detectar errores y desviaciones, así como aciertos de esta forma se podrán definir las alternativas posibles para modificar dicha realidad en el sentido de estructurar un modelo coherente, viable y susceptible de ser aplicable.

Las etapas que conforman el servicio civil de carrera son: pre-empleo, empleo y post-empleo, en las cuales se integran los procesos que las componen y los instrumentos que permiten desarrollarlo para cubrir sus objetivos.

1. Pre-empleo.- entendido como la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a Ingresar al servicio civil y el Estado como empleador. En esta etapa se encuentran los procesos de :

- a) Reclutamiento
- b) Selección

2. Empleo.- etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador (servidor público) y el Estado; se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales, en la que se desarrolla prácticamente la carrera de los servidores públicos. Esta etapa queda integrada por:

- a) Nombramiento o contratación.

- b) Inducción.
- c) Capacitación.
- d) Desarrollo.
- e) Promoción.

3. Post-empleo .- es la etapa final del servidor público, en su carrera , representada por la separación del servicio activo prestado a la Administración Pública Federal. Esta etapa se integra por:

a) Baja.

- Despido.
- Renuncia.
- Defunción.

b) Jubilación.

c) Pensión.

B) Beneficios.

Al crearse un sistema de servicio civil de carrera se pretende obtener beneficios³⁰, que repercuten de manera determinante, al establecerse condiciones de vida y de trabajo adecuadas para el desarrollo y superación de los trabajadores, que permita la eficaz prestación de sus servicios.

De esta manera, el servicio civil de carrera pretende, vincular los intereses del Estado como empleador y los del trabajador como prestador de servicio, al relacionar el desarrollo individual con la obtención de objetivos y metas institucionales, esto es, logrando la compaginación de la actitud y aptitud del trabajador en beneficio de la institución pública donde presta su servicio.

El Servicio Civil de Carrera debe sustentarse en dos principios fundamentales:

1. El sistema de mérito e idoneidad en el puesto.

³⁰ *Ibidem*, pp. 40-41.

2. La garantía de seguridad y estabilidad en el servicio público que propicie la profesionalización de los servidores públicos.

Con la implementación del servicio civil de carrera se pretende corregir vicios en la Administración de Recursos Humanos Públicos reconociendo el mérito, la capacidad y motivando el mejoramiento de la actitud del servicio público.

En general, los beneficios que trae consigo el servicio civil de carrera repercutirá, en gran medida, en una óptima administración de personal, asimismo, una administración pública con los recursos humanos idóneos y por consiguiente un Estado más eficiente en sus funciones.

1.2.4 Marco Legal.

El marco legal en que queda insertado el servicio civil de carrera está integrado, como lo menciona el proyecto para su instauración³¹, por dos grandes secciones :

1) General.- las disposiciones de observancia obligatoria que regulan las relaciones laborales del trabajador al servicio del Estado, integrado por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

- Ley Federal del Trabajo.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en la que se regulan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

³¹ Ibidem, pp.19-22.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles.
- Código Civil para el Distrito Federal, en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano.
- Acuerdos relacionados a la Administración del Personal Público.
- Decretos relacionados a la Administración del Personal Público.

2) Particular.- son el conjunto de disposiciones jurídico-administrativas específicamente aplicadas al régimen interno de las dependencias.

- Reglamentos Interiores.
- Manuales de organización.
- Condiciones generales de trabajo.
- Reglamento de escalafón.
- Reglamento de seguridad e higiene.
- Circulares.
- Normas y disposiciones de carácter Interno.

Además se requiere del soporte de una legislación específica y adecuada, que confiera obligatoriedad y observancia general a las disposiciones que emanan de la misma, en el ámbito de su competencia.

También es menester elaborar un anteproyecto de Ley del Servicio Civil y mandarlo al Ejecutivo Federal para que en caso de juzgarlo conveniente lo envíe como proyecto de ley al Congreso de la Unión y se sigan los pasos conducentes para su promulgación.

La expedición de dicha ley se considera imprescindible, ya que, sólo contando con ella se logrará la instauración.

1.3 El Servicio Público.

La implementación del servicio civil de carrera repercutirá, sin duda, en un mejor desempeño del servicio público; de esta manera se debe analizar las características que presenta, su relación con la administración de personal, así como las limitantes en la administración de personal.

La base que da sustento y razón de ser y de existir a cualquier sistema de gobierno, es el servicio público que este proporciona a los ciudadanos. Los que llevan a cabo la teoría a la práctica, a través de su concretización cotidiana, a través de su desempeño en el trabajo son los servidores públicos.³²

El servicio público representa la concretización de lo que el gobierno realiza y que proporciona a la sociedad, es decir, es el puente de enlace que comunica al servidor público con la ciudadanía, con el objeto de satisfacer alguna necesidad.

1.3.1 Características.

El artículo 80 de la Ley Federal del Trabajo³³, establece que trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

³² Chávez Alcazar, *Op. cit.*, p.34.

³³ *Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1992, p.26.

En este sentido, se establece que el servidor público es un trabajador, por tanto, sujeto a derechos y obligaciones.

Por otro lado, el artículo 108 constitucional³⁴, establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Así el servicio público, en general, es un servicio de carácter técnico, prestado al público de una manera regular y sistemática con el propósito de satisfacer una necesidad pública, por una Institución gubernamental, en el Estado moderno implica la noción de la actividad final del mismo o bien de las funciones del gobierno, el término servicio público es utilizado de diferente modo según sea el caso o idioma.

El término servicio civil se utiliza, en general, para designar al personal civil administrativo de los poderes públicos. Es con algunas reservas, equivalente al inglés "civil service" y al francés "fonction publique". En el idioma español se ha introducido recientemente esta expresión tomándola del inglés, si bien en varios países latinoamericanos se habla del servicio público con el mismo significado. En inglés se utiliza también el término "public service", concepto más amplio, pero que también equivale al francés "fonction publique".

Las actividades públicas -llamadas funciones públicas son servicios de los cuales no puede prescindir la sociedad.

La diferencia entre función pública y servicio público³⁵, es que la función pública es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1994, p.85.

³⁵ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo I*, Porrúa, México, 1990, p.102.

A) Elementos que integran el servicio público.

1. Generalidad.- todos tienen derecho de utilizar o usar los servicios públicos.
2. Igualdad.- derecho a prestaciones en igualdad de condiciones.
3. Continuidad.- el servicio no debe interrumpirse.
4. Regularidad.- el servicio debe manejarse conforme a reglas.
5. Obligatoriedad.- el deber de las autoridades de prestar un servicio.
6. Persistencia.- que comprenda nuevas necesidades.
7. Gratuidad.- el servicio debe prestarse sin la idea de lucro, aunque debido a los altos costos de mantenimiento esta idea se ha transformado.

B) Clasificación de los servicios públicos.

Los servicios públicos se pueden clasificar según la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano.³⁶

1. Servicios públicos federales, por la naturaleza de sus órganos federales, ejemplo, impuestos, turismo, vial, etc. Estos a su vez se dividen en:

a) Exclusivos.- de carácter monopolicos del Estado, en materia de petróleo, energía eléctrica, etc.

b) Concurrentes.- con los particulares, los que son concesionados a la iniciativa privada.

c) Concurrentes con las demás entidades.- las que pueden ser atendidas por las autoridades federales, locales, municipales.

2. Servicios públicos de las entidades federativas.- son las que quedan reguladas por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados.

3. Servicios públicos municipales.- son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan el manejo de una ciudad.

4. Servicios públicos internacionales.- son creados por la acción de la ONU en determinados ramos que interesen a todas las naciones.

³⁶ Ibidem, p.116.

Se puede resumir que, el servicio público es una actividad encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas de una nación, es la actividad última del Estado. Así, el servidor público es la persona encargada de prestar la atención al ciudadano.

13.2 Administración de Personal.

La Instauración de un servicio civil de carrera permitirá a los servidores públicos obtener una vocación de servicio, así como la oportunidad de realizar una carrera administrativa basada en el mérito y la capacidad.

El servicio civil de carrera deberá estar basado en una administración de personal óptima, la cual debe contener los elementos adecuados para la obtención de los servidores públicos idóneos.

En este sentido, se debe destacar la forma en que se lleva a cabo la administración de personal en México, y al mismo tiempo resaltar la importancia de la fase de reclutamiento, en la cual se determina que recursos humanos son los adecuados para acceder al servicio público.

La Administración de personal en México ha sido analizada en base a fallas metodológicas y técnicas, que se han presentado a lo largo de los años.

Margarita Chávez Alcázar realiza un recorrido por las diferentes épocas por las que ha pasado el servicio público mexicano, asimismo va identificando la manera como se conforma el sistema de administración de personal y las características que presenta.

Las etapas en que se comienza a resaltar la necesidad e importancia de una adecuada administración de personal, es en los años que van de 1970 a 1982, ya que se sientan las bases, principalmente, legales que se requieren para su aplicación.

De los años de 1983 a 1993, se dio un fuerte impulso, para que se contara con una administración de personal adecuada que propiciara la instauración del servicio civil de carrera.

Miguel Duhait Kraues, realiza un análisis de la administración de personal público a través de dos niveles: el nivel macroadministrativo y el nivel microadministrativo.

A nivel macroadministrativo se enfoca al ámbito de la administración de personal en todo el sector público, así como el análisis del servicio civil de carrera.

A nivel microadministrativo se estudia el funcionamiento que tienen los sistemas de personal, como es el nivel de función, la supervisión del personal, la clasificación de las actividades de administración de personal, etc.

En el punto de actividades de administración de personal se destaca la fase de reclutamiento, en la que se plantean una serie de interrogantes, que van dirigidas principalmente a la forma en que se reclutará y las características que deben presentar los aspirantes a ingresar al servicio público.

Es importante resaltar la fase de reclutamiento, dentro de la administración de personal y como elemento esencial dentro del servicio civil de carrera, ya que en ésta se establece el primer contacto con el recurso humano que desea ingresar al servicio público.

En la fase de reclutamiento se identifican dos fuentes que son:

1. Por la propia institución.- se establece mediante una bolsa de trabajo en la organización.
2. Por la organización sindical correspondiente.- se concede al sindicato la función de reclutar y proporcionar a los candidatos.

Al mismo tiempo se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Internas.- están conformadas por la bolsa de trabajo y por los sindicatos.

b) Externas.-se relacionan con las convocatorias a través de los diferentes medios de comunicación.

La fase de reclutamiento tiene un carácter de importante, puesto que aquí se establecen las cualidades que deben presentar los aspirantes a ingresar al servicio público, cubriendo los requisitos indispensables para el puesto.³⁷

13.3 Limitantes.

Resaltando la importancia que tiene un buen sistema de administración de personal para la implementación del servicio civil de carrera y que este redunde en la profesionalización del servicio público, a continuación se expondrán las limitantes que presenta el sistema de administración de personal público en México.

Miguel Duhalt Krauss³⁸, identifica a nivel macroadministrativo las siguientes limitantes:

Aunque existe una ley, como la de los trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, no existe un organismo central responsable de su aplicación.

En cuanto a las técnicas básicas, se destaca lo siguiente:

1. No existe un sistema de méritos en la selección inicial del personal.
2. No existe un sistema integral de adiestramiento de los empleados públicos, aunque algunas dependencias, en forma parcial se dedican a atender el problema.

³⁷ De entre los requisitos que generalmente se establecen para reclutar al personal en la mayoría de las dependencias de la administración pública central se pueden destacar los siguientes:
- Mayor de 16 años, ser de nacionalidad mexicana, gozar de buena salud, cumplir con requisitos de escolaridad y aptitudes señalados en el profesiograma, presentar los exámenes de admisión que la secretaría determine, satisfacer los requisitos para el puesto al que se aspira, no haber sido condenado por la ejecución de delitos inembargados o de los tipificados en la LKSP, llenar el cuestionario relativo a la cédula de identificación personal, entre otros.

³⁸ Duhalt Krauss., *Op. cit.*, pp.86-102.

En cuanto al nivel microadministrativo se llegó a concluir que las principales limitantes que se presentan en la administración de personal del sector público son:

- a) La naturaleza de las unidades de administración de personal.
- b) Denominación.
- c) Adscripción.
- d) Atribuciones en las unidades de personal.
- e) Auditoría.
- f) Administración de salarios.
- g) Formación de personal.
- h) Supervisión y comunicación.
- i) Planeación de recursos humanos.

1.4 La Transformación del Estado.

Al realizar el análisis del contexto en que se encuentra inmerso el objeto de estudio: el servicio civil de carrera en la modernización del servicio público, se obtuvo una visión amplia de la importancia que tiene este tema, pero al mismo tiempo, se debe tomar en cuenta la serie de transformaciones que ha sufrido el Estado, su administración pública, los métodos de trabajo y las innovaciones tecnológicas, así como el fenómeno de la burocracia y la tecnocracia.

La transformación que el Estado experimenta se encuentra precedida por una serie de factores que hacen propicia dicha transformación. El aspecto económico es un factor decisivo que promovió en los años ochentas la transición de un Estado del Bienestar a un Estado Neoliberal, la necesidad de crear nuevas estrategias económicas hizo posible este cambio, pero al mismo tiempo otro factor decisivo fue el hecho de poder tener una mayor capacidad de respuesta ante las demandas de la ciudadanía y además dar paso a un desarrollo democrático, en general a su funcionamiento administrativo. De este modo, es indispensable hacer referencia a la tan multicitada Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública como fenómenos inherentes a este proceso de transformación.

Por otro lado, la transformación del Estado se ve afectada por los diferentes avances tecnológicos que se suscitan, la necesidad de buscar nuevos métodos de trabajo para adaptarse mejor a los cambios se hace indispensable. El fenómeno de la burocracia no se puede dejar de lado al tratar de hablar de una transformación, pues ésta también se ve cambiada hacia una orientación con matices tecnocráticos.

Es así que este apartado tiene la intención de revisar estos aspectos que se suscitan y que son el contexto hacia la modernización de un servicio público que se pretende y en el que se incerta el SCC como instrumento para lograr tal propósito.

1.4.1 Transición del Estado del Bienestar al Estado Neoliberal.

A) El Estado del bienestar.

El desplome generalizado de la bolsa de valores de Nueva York que se transmitió a toda la economía norteamericana, y posteriormente al resto del mundo, es lo que dio origen a la gran depresión de 1929.

Con la crisis de 1929 las autoridades económicas no disponían de suficiente información estadística, ni del esquema teórico apropiado para tratar de combatir sus efectos. Es así como las ideas de J.M. Keynes, y en especial las recogidas en la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, ofrecieron el marco teórico apropiado.

Keynes proponía una actitud activa por parte de los gobiernos ante las crisis económicas. Es a partir de ésta crisis que el Estado inicia una participación dinámica en la actividad económica, a través del aumento del gasto público como instrumento para combatir las depresiones económicas.

El planteamiento Keynesiano en su conformación teórica era el resultado de la aplicación de una serie de medidas de carácter pragmático que habían sido experimentadas en algunos países, pero que habían sido sistematizadas y articuladas en su globalidad por el economista inglés.³⁹

Al respecto se ha dicho que la participación del Estado en la economía había sido una práctica ya realizada durante muchos años en algunos países, pero con la crisis y los aportes teóricos de Keynes sólo se dio luz a una verdad oculta e ignorada. Era la necesidad de que el Estado regulara la dinámica de los capitales privados, impidiendo sus excesos y posponer la caída de la crisis.

La teoría de Keynes tuvo sus repercusiones, que se ven reflejadas a través del intento por profundizar sus planteamientos económicos; en Gran Bretaña, por ejemplo, Hicks, Harrod, Meade y Kaldor; en los Estados Unidos, Alvin Hansen y Seymour Harris; en Latinoamérica la corriente de la CEPAL, ya que su base teórica era fundamentalmente keynesiana.

Es así, como los planteamientos teóricos de Keynes son la base que sostiene al llamado Estado del Bienestar, el cual alcanza su máximo esplendor, principalmente, en los años que van de 1930 a 1980.

En México, el Estado del Bienestar se relaciona con el ensanchamiento del aparato estatal, a través de la creación de varias empresas paraestatales, así como el exceso de proteccionismo, reduciendo de esta forma la actividad de la iniciativa privada.

De esta forma, no sólo México, sino que la gran mayoría de los países latinoamericanos, profundizaron en la aplicación de dicho esquema teórico.

³⁹ Vela González, Joaquín. *Notas en torno a la participación del Estado en la economía*. CIES-UNAM Boletín 31-32, noviembre-febrero, México, 1992, p.13.

Los países latinoamericanos aprovechando la coyuntura de la crisis y la consecuente baja de la inversión productiva en los países más desarrollados y la consecuente búsqueda de una tasa de ganancia de parte de estos capitales, aumentó el volumen de capitales de préstamo a nivel mundial lo que incluyó a una baja de la tasa de interés y posibilita la contratación de importantes volúmenes de capital hacia los países del primer grupo que les permitió ampliar la acción estatal y desarrollar importantes programas de reactivación económica y una profesionalización de planes de asistencia y seguridad social.⁴⁰

Así la revolución keynesiana dio lugar a una rearticulación entre el Estado y la sociedad civil. La ampliación del Estado, tanto de sus aparatos, como de sus funciones económicas, sociales, políticas y culturales, no fue sino, como lo menciona Atilio Borón⁴¹, la expresión de la creciente centralidad que ésta adquirió tanto para la continuidad de la acumulación capitalista, como para el reforzamiento del dominio de la clase burguesa.

Bucl-Glucksmán y Therborn⁴², menciona que la revolución keynesiana culminó en la consolidación de una nueva forma de Estado capitalista, el Estado del Bienestar, que organiza esta nueva articulación con la sociedad civil a través de dos ejes principales:

- 1) Un modelo de acumulación y desarrollo, centrado en la relación entre Estado y capital.
- 2) Un modelo de hegemonía-dominación, centrado en la relación entre Estado y masas populares.

⁴⁰ Ibidem, p.16.

⁴¹ Borón, Atilio, "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina." en Memoria seminario internacional redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, 1977, México, 1983, p.20.

⁴² Bucl-Glucksmán y Therborn, citado por, Borón Atilio, Op.cit., p.38.

El primero se refiere, principalmente, a la intervención del Estado en los aspectos económicos del país; mientras que el segundo se relaciona al Estado Benefactor, que va dirigido a esa nueva relación entre el Estado y la sociedad, esto es, la sensibilidad y la capacidad para responder a las múltiples demandas de la sociedad.

Sin embargo, hacia 1980, este proceso encontró indicios de reversión, por lo que se empezaron a buscar mecanismos que auxiliasen a salir de una nueva crisis.

Los países deudores observaron un incremento de las tasas de interés mundial, a lo que se le denominó crisis de la deuda.

Por otro lado, la contracción de los recursos estatales se ha traducido en la terminación de la etapa de florecimiento del llamado Estado del Bienestar.

B) Estado Neoliberal.

La década de los setentas se presenta como el principio del fin del Estado del Bienestar, en esta época comienzan a exhibirse las grandes deficiencias que tenía la economía mundial: la caída del patrón oro, devaluaciones sucesivas en los países desarrollados y subdesarrollados, guerras monetarias, acrecentamientos de flujos comerciales, desajustes en las balanzas de pagos, déficit fiscal crónico, renovación de los métodos de producción y distribución de mercancías que influyen en la acumulación y multiplicación del capital.

Debido a estos acontecimientos el Estado y la sociedad resienten tal situación, por lo tanto, se hace necesaria la búsqueda de instrumentos económicos que ayuden a la recuperación de la economía mundial.

Se demuestra que el Estado de los gastos sociales, el que tutela a los sectores asalariados en materia de salud, empleos, vivienda, educación, subsidios, etc., llegó a su fin.

Las causas en percepción de los ideólogos neoconservadores, según explica Ricardo Uvalle⁴³, son los siguientes:

⁴³ Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p.177

- a) Déficit creciente para financiar el gasto público.
- b) La combinación de inflación con recesión.
- c) Expansión de los gastos burocráticos y administrativos.
- d) Desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos del mercado.
- e) Exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad.
- f) La extensión de una red administrativa (crecimiento del Estado) innecesaria.

De este modo, surge una nueva forma de organización estatal. Una hegemonía de los centros financieros, tanto públicos como privados, se presentan como el marco que se orienta hacia posturas neoliberales.

Basado en ideas liberales, Adam Smith, el neoliberalismo es una concepción política, ideológica y económica contraria al intervencionismo estatal.

El enfoque neoliberal, pugna porque el Estado sea un rector, que cree las condiciones necesarias para que los privados se encarguen del desarrollo económico del país. La función del Estado únicamente será la de un actor no activo de la economía.

En este sentido, el fenómeno de la privatización se presenta como mecanismo necesario para comenzar a quitarle al Estado el papel que tenía, hasta antes de la crisis, combatiendo su tamaño descomunal, así como el paternalismo, la competencia desleal con los particulares, y todo lo que ocasionó despilfarro y ineficiencia.⁴⁴

Las medidas propuestas por el neoliberalismo, dice Ricardo Uvalle⁴⁵, son las siguientes:

- a) Desestimular la demanda agregada con la disminución del gasto público.
- b) Contracción y recesión en los mercados.
- c) Apego a orientaciones ortodoxas y heterodoxas para desestimular la inflación.

⁴⁴ La privatización reduce la acción del gobierno, es un proceso en el cual la realización de las actividades se retira de manos del gobierno. Véase, Guerrero, Omar, "Privatización de la administración pública." En *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, España, 1990, p.280.

⁴⁵ Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p.179.

- d) Amarre de los salarios en favor del capital.
- e) Predominio de la política monetaria sobre la de desarrollo.
- f) Ajuste de las monedas vía deslizamiento, devaluación y subvaluación.
- g) Liberación comercial y apertura externa sin restricciones.
- h) Manejo de tasas de interés para encarecer el dinero y el crédito.
- i) Protección a las casas de bolsa.
- j) Reestructuración de las empresas del Estado, proponiendo su venta para dar paso a la privatización.
- k) Disminución de los programas de bienestar social.
- l) Desestimulación de las actividades industriales.
- m) Reemplazo de instituciones sociales y políticas no coincidentes con los postulados de la privatización.
- n) Aliento a la inversión extranjera.
- ñ) Aceleración de los procesos de desregulación legal, administrativa y burocrática.

México, hacia el año de 1983, se ha inclinado por un proceso de privatización, disminuyó su papel en la producción y dio preferencia al fomento y estímulo privado, con la finalidad de convertirse en un Estado más eficiente.⁴⁶

Por otro lado, en los últimos años, el fomento a la inversión extranjera, la liberación comercial y la apertura externa, se han reflejado a través del Tratado de Libre Comercio (TLC), suscrito con los Estados Unidos y Canadá.

1.4.2 Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública.

Los cambios sociales que se suscitan, son los que propician la modernización. Dichos cambios sociales suelen darse a través de dos vías:

⁴⁶ Por ejemplo, a fines de 1982, el sector paraestatal estaba integrado por mil 155 entidades, lo que quedó a las 65 que se crearon en el curso de siete años; este forma un universo de mil 220 entidades. De este conjunto, 75 entidades se sometieron a proceso de desincorporación y 56 más dejaron de serlo legalmente, debido a que la participación estatal en ellos era minoritaria. Por tanto en septiembre de 1989, quedaron vigentes 503. Varela, Talmayo Jorge, "El redimensionamiento de las empresas paraestatales," en Memoria seminario internacional redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, INAF, México, 1989, p.27.

a) Revolución.- ésta se da por medio de un cambio violento que transforma las estructuras de un país.

b) Reforma.- éste es un cambio de tipo paulatino, que se va ajustando poco a poco.

La vía de la Reforma, es la forma más usual que utiliza un gobierno para realizar o conducir los cambios.

Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública son dos fenómenos incertados en el proceso hacia la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia de la función pública, en este sentido se ha manejado sobremedida lo que en realidad se pretende con reformar al Estado, Lorenzo Meyer, por ejemplo, menciona.

... lo que requiere realmente el Estado mexicano no es tanto que se que se le reforme sino que se le rehaga, pues sus debilidades y deformaciones son tales que a veces pareciera que con la excepción de la Presidencia de la República, el resto del Estado no existe.⁴⁷

Generalmente al hacer referencia a la reforma del Estado se relaciona con el adelgazamiento del mismo, que en el sexenio de Miguel De la Madrid toma impulso y en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se convierte en un objetivo prioritario.

En efecto, el proyecto de adelgazamiento o de Reforma del Estado da inicio a una época de la historia política mexicana. Inauguración que se alza sobre los hombros de un fin de época, la época posrevolucionaria. El acto que marca la defunción del patrón político anterior tiene una fecha: 10 de septiembre de 1982.⁴⁸

⁴⁷ Meyer, Lorenzo. El Estado ¿reformarlo o hacerlo?. "Periódico Reforma", México, Septiembre 7 de 1995. P. 7.

⁴⁸ Espinoza Valle, Víctor. Reforma del Estado y Empleo Público. INAP, México, 1993, p.25.

Es en 1982, con la expropiación bancaria con que se da principio al fin del Estado obeso y que se expande hasta el período de Carlos Salinas de Gortari, en que se constata este fenómeno autorreformador.⁴⁹

Otras razones que propiciaron dicho proceso y que fueron justificadas por el presidente Salinas son enfocadas hacia la transformación que la sociedad experimentó en el último cuarto de siglo y que ha modificado de raíz la índole y amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal, por otro lado, razones como la crisis económica, las que propician la globalización de la economía, una revolución en la ciencia y la tecnología, la creación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos.⁵⁰

Omar Guerrero menciona que en México la idea de modernización se ha asociado a la pugna contra el tamaño del Estado, ya que este muestra ser organizativamente titánico y congénitamente grande e ineficiente.⁵¹

En este sentido, se ha escrito mucho acerca de que la modernización es un proceso que cobra relevancia a partir de la reducción del tamaño del Estado (Reforma del Estado).

Si a partir de los gobiernos posrevolucionarios el Estado jugó un papel protagónico, hoy tal tendencia se revierte a favor de un proyecto de desarrollo basado en la reducción del gasto público y de la intervención estatal. En síntesis, todos estos factores y cambios que están transformando las estructuras económicas, políticas y sociales de nuestro país, sustentan los procesos de desincorporación, desregulación, simplificación administrativa y reforma política de la Reforma del Estado.⁵²

⁴⁹ Como se observó en el apartado anterior la privatización de empresas paraestatales es resultado de este proceso de reforma del Estado.

⁵⁰ Véase, Espinoza Valle, Víctor. *Op. Cit.* P. 50.

⁵¹ Véase, Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992.

⁵² Hernández Fuente, *Op. cit.*, p.43.

El Estado moderno, por consiguiente, consiste en un proyecto político caracterizado por la brevedad de su organización; así el Estado mínimo es signo de modernidad.

Sin embargo, no se debe pensar que el hecho de disminuir el tamaño del Estado es condición principal para hablar de un Estado moderno, ya que un estado moderno también tiene que ver con su mayor capacidad de gestión y resolución de los problemas que se le presenten.

Por el lado de la modernización de la Administración Pública, esta surge como respuesta ante los constantes cambios que trae consigo la reforma del Estado, esto es, contar con una administración pública que responda a las expectativas actuales es un requisito indispensable.

Enrique Cabrero Méndez⁵³, menciona que es necesario redefinir lo que significa la modernización, para lo cual utiliza tres niveles de análisis:

1) El nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficiencia: en este sentido la modernización va encaminada a un proceso de transformación de una administración pública ineficiente, con un aparato grande, exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas.

Así, las políticas modernizadoras derivadas, se enfocan a políticas de ajuste y recortes en las plantillas de personal, así como la supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, etc., así como la implementación de técnicas y procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos.

Estas soluciones demuestran no ser integrales, ni globalizadoras de la crisis, por tanto, se propone añadir niveles de análisis de la modernización de la administración pública para evitar parcializar el problema.

⁵³ Cabrero Méndez, Enrique. Evolución y cambio en la administración pública, del Administrador al Gerente Público. INAP, México, 1991, p.20-38.

2) El nivel de análisis referido al prerrequisito de la eficacia : en esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y las metas propuestas en los planes, proyectos, y programas estatales.

Esta revisión se divide, a su vez, en dos vertientes: una visión orgánica, que se refiere a la identificación de los individuos y los grupos con los objetivos organizacionales; y la otra, una visión mecánica, referido a los planteamientos normativo-jurídicos.

Al igual que en el caso de la eficiencia, en la eficacia se busca una visión integral de la modernización.

3) El nivel de análisis referido al prerrequisito de la legitimidad : se refiere principalmente al restablecimiento del diálogo entre Estado-sociedad, como solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.

Se dice que para la modernización de la administración pública, deben existir estructuras flexibles y ágiles de comunicación permanente que consolide esa legitimidad del aparato estatal.

Así, un proceso de modernización de la administración pública requiere contemplar, necesariamente, los tres niveles, si pretende ser una acción de fondo y de alcance, se requiere por tanto, transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legitimidad en su quehacer.

14.3 Transformaciones Tecnológicas y Métodos de Trabajo.

Los cambios que ha sufrido el Estado, sin lugar a duda, han tenido que ver con las diferentes innovaciones tecnológicas y los diferentes métodos de trabajo que se implementan en las organizaciones con la finalidad de ser cada día más productivas.

A) Transformaciones tecnológicas.

La tecnología de punta se presenta como una herramienta importante que eleva la capacidad productiva de las naciones, en este sentido, el uso de la computación y la robotización son ejemplos claros.

Estas innovaciones tecnológicas surgen como instrumento que proporciona a los países industrializados mayor competitividad y eficiencia, entrando de este modo en un proceso de ajustes industriales acelerado.

La tecnología constituye una variable que influye sobre las características organizacionales, puesto que se sirven de ella para realizar sus operaciones y tareas.

Los avances tecnológicos inyectan a las organizaciones una nueva forma de trabajo, ya que éste implica una transformación dentro de las estructuras de trabajo de las instituciones.

El desarrollo tecnológico en el manejo del conocimiento originó una redefinición de la división internacional del trabajo, cambiando los patrones de inserción en la economía mundial, así como los procesos de producción y de comercialización, subordinándolos al control electrónico de la producción de información, lo que se ha manifestado en el surgimiento de la robótica, la biónica, la agrónoma y la telemática.⁵⁴

La computación ha entrado de una manera determinante en las oficinas de trabajo, al convertirse en una herramienta útil que permite reducir costos y tiempos en la realización de las tareas cotidianas, además de lograr una mayor eficiencia en la obtención de datos.

⁵⁴ Hernández Fuente. Op. cit., p.39

Estas innovaciones tecnológicas han traído consigo implicaciones de tipo laboral, ya que al hacer uso de la misma, se reduce el trabajo del hombre y por ende el despido de varios de ellos, por otro lado, se requiere de personal capacitado para la utilización de las nuevas herramientas.

La creciente modernización y automatización de los sistemas productivos no se puede implementar de forma pasiva, debido a las modificaciones que ello implica sobre la distribución del ingreso, los mercados y las relaciones de trabajo.

Si bien es cierto, las innovaciones tecnológicas traen consigo una nueva gama de opciones que invitan al progreso y desarrollo de una nación, pero al mismo tiempo, también implican problemas, que van desde la poca capacidad, sobre todo, económica de los países subdesarrollados de acceder a ésta; así como también, en las transformaciones que se deben realizar al interior de la organización al implementarse nuevos instrumentos de producción.

Las innovaciones tecnológicas, por otro lado, en la actualidad han traído consigo una apertura económica de los países, entre ellos México, al dejar de ser un problema ideológico, y convertirse en un proceso de globalización y formación de bloques geoeconómicos. Esto debido a que los procesos de producción se organizan cada vez más en función de estrategias globales para su distribución geográfica y su funcionamiento.

B) Métodos de trabajo.

Al hablar de la revolución tecnológica es indispensable hacer referencia al aspecto del trabajo, es decir, la forma en que éste se adapta y de los métodos utilizados.

En este sentido, los grandes cambios que se suscitan, hacen necesaria la formulación de nuevas técnicas que sirvan de base para que las organizaciones sean más competitivas y productivas.

Así, se habla de los Círculos de calidad, los cuales tienen por objeto contribuir a la prosperidad de la organización, el respeto de sus individuos, el incremento de la calidad en el proceso, los productos de trabajo y el desarrollo del potencial humano para lograr su completa autosatisfacción. Adriana Hernández Puente dice que los círculos de trabajo son:

Pequeños grupos que surgen de manera espontánea y voluntaria para resolver problemas en el trabajo, basándose en la realidad concreta de la organización. Su importancia radica en que plantean una serie de acciones que pueden derivar en mejoras directas e inmediatas sobre la forma de trabajar tanto individualmente como colectivamente. Y una vez que se han desarrollado, es difícil que los trabajadores los abandonen, ya que brindan la oportunidad de lograr el crecimiento personal, de un desempeño satisfactorio y de alcanzar cierto reconocimiento.⁵⁵

Los círculos de trabajo representan una opción, por parte de las organizaciones, como mecanismo para acondicionarse a los constantes cambios que representa la modernización.

Además de los círculos de trabajo, existen otros métodos como son: las técnicas de automatización de procesos, los grupos matriciales como forma de organizarse, los grupos de tarea, los grupos de proyecto, así como múltiples innovaciones en el manejo de información directiva y la toma de decisiones.

El desarrollo de las organizaciones debe estar enfocado a los cambios que implican la búsqueda de estrategias encaminadas a transformar las creencias, actitudes, valores y estructuras de la organización, que la hacen ineficiente, de

⁵⁵ *Ibidem*, p.34.

manera que esto contribuya para adaptarse a las nuevas tecnologías, mercados, desafíos y en general al gran ritmo de los procesos de cambio.

1.4.4 Transición de la Burocracia a la Tecnocracia.

Al hablar de la Administración Pública y de su personal, no se puede dejar de lado uno de los fenómenos inherentes a ésta, nos referimos a la burocracia o proceso de burocratización, pero al mismo tiempo, es indispensable hablar de otro término que surge y se pone a la par de la burocracia, esta es la tecnocracia.

A) Burocracia.

La expresión más interesante de la división social del trabajo la encontramos bajo la forma del capitalismo y con el capitalismo se expresa una organización del Estado de manera determinada y como consecuencia su contenido humano: la burocracia.⁵⁶

En su sentido etimológico, el término burocracia se conforma de la combinación del vocablo francés: bureau (oficina) y del griego: krateln (poder).

Por otro lado, el término burocratización a lo largo de los años ha encontrado un sentido que se relaciona con la ineficiencia y el papeleo.

Sin embargo, el término burocracia fue concebido por Max Weber como la forma más eficiente que podía emplearse para las organizaciones complejas. El modelo burocrático de Weber es considerado como una contribución en el desarrollo de conceptos clásicos de administración.⁵⁷

El punto de vista de la autoridad racional-legal era básico en el concepto de burocracia de Weber. Esta autoridad racional-legal es el derecho de ejercer autoridad basado en el puesto.

⁵⁶ Guerrero, Omar. La Administración Pública en el Estado capitalista. Fontamara, México, 1988, p.35.

⁵⁷ Vease, Galván Espobedo, José. Tratado de administración general, desarrollo de la teoría administrativa. Trilce, México 1981, pp. 206-211.

Dicha autoridad racional-legal se basa en la posición dentro de la organización, que cuando evoluciona en un cuerpo administrativo organizado toma la forma de una estructura burocrática. Dentro de la estructura, cada miembro del cuerpo administrativo ocupa una posición con una demarcación específica de poder; la compensación se realiza en forma de salario fijo, las distintas posiciones se organizan en una jerarquía de autoridad, la propiedad del puesto se determina por competencia técnica, y la organización se gobierna por normas y reglamentos.

Weber sugiere que la forma burocrática es el instrumento más eficiente de administración en gran escala jamás desarrollado y que las sociedades industriales modernas dependen grandemente de su uso.

Sin embargo, al analizarse detenidamente este modelo se determinó que éste no toma en cuenta las consecuencias no funcionales de la actividad organizacional, pues la organización burocrática está influida por factores de comportamiento que Weber no consideró.

Así algunos autores que analizaron este modelo llegaron a las siguientes conclusiones:

1) La forma burocrática afecta la personalidad de sus miembros en forma de una adherencia rígida a normas y reglamentos para su propio beneficio, lo cual puede desplazar los objetivos primarios de la organización.

2) Hacer énfasis en los procesos de delegación de autoridad y en el mantenimiento del concepto de organización como un sistema adaptativo y cooperativo.

3) Que los mecanismos burocráticos propician ciertas formas de liderazgo y de control autocrático, que pueden dar por resultado consecuencias no funcionales en la organización.

4) La forma burocrática weberiana no es apropiada para la organización innovadora y creativa que se requiere hoy en día.

Es necesario resaltar que Max Weber, al establecer su modelo burocrático, se basó en sus observaciones de las empresas públicas. Se buscaba incrementar la eficiencia del gobierno mediante el mejoramiento de prácticas gerenciales.

El concepto de burocracia, efectivamente se transformó debido a las malas interpretaciones y a las malas prácticas.

El término burocracia se aplica usualmente al sistema de gobierno, cuyo control está por completo en manos de funcionarios, poder que pone en peligro las libertades ciudadanas. Las características de tal régimen son :

- a) La pasión por la rutina en la administración.
- b) La falta de flexibilidad de sus normas.
- c) La demora para tomar decisiones.
- d) La resistencia a la introducción de innovaciones.

En algunos casos, los miembros de la burocracia se llegan a convertir en una casta hereditaria, que maneja los asuntos del gobierno para su propio provecho.

Algunos autores consideran que una cuidadosa apreciación crítica de la burocracia lleva a la conclusión de que, a pesar de todas sus limitaciones y restricciones, la burocracia es tal vez una de las mejores alternativas de organización, probablemente muy superior a otras intentadas en el transcurso de este siglo.

B) Tecnocracia.

El empleo del término tecnocracia sugiere una disminución de la importancia del factor político en beneficio del factor técnico.

La tecnocracia encuentra su fundamento inicial en la relevancia de la eficacia, que se traduce en la preocupación de conseguir el máximo de resultados con el mínimo de esfuerzo.⁵⁶

La identificación del tecnócrata supone la del técnico, pero esto no quiere decir que todos los técnicos quieran transformarse en tecnócratas, ya que los conocimientos técnicos, sobre los que se fundamentan las pretensiones tecnócratas, no son todas iguales.

La noción admitida del técnico es la del especialista, es decir, el hombre que conoce a fondo una cuestión particular y que es capaz de resolver un problema planteado.

Se habla de la tecnocracia como la situación política en la que el poder efectivo pertenece a técnicos denominados tecnócratas. El político se convierte, en algunas ocasiones, en el ejecutor de las voluntades de los técnicos. De este modo, se supone, que el funcionamiento efectivo del sistema político pasa a manos de los técnicos.

Al comparar burocracia con tecnocracia, parecería lógico inclinarse por el aspecto técnico, como en la actualidad parece suceder.

Al hablar sobre la distinción que existe entre ambas posturas encontramos que, el tecnócrata se caracteriza por una preocupación de gestión técnica óptima y con un enfoque desinteresado del bien público, mientras que el burócrata antepone sus intereses de carrera y así como un bajo nivel de eficiencia.

Sin embargo, se han hecho varios análisis al respecto, llegando a varias conclusiones, una de ellas es la que se refiere al término tecnoburocracia, en el cual se engloban diversas categorías, entre ellas, directores de grandes empresas y responsables de sindicatos profesionales, grandes banqueros, etc.

⁵⁶ Véase, Morales Camareno, Francisco. *La tecnocracia en México. Las actitudes políticas de los funcionarios públicos*. Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Cambio XXI, México, 1994, pp. 21-30.

La tecnoburocracia estaría distinguida por un trazo específico, según Nora Mitrani⁵⁹, la pretensión a la tecnicidad en el dominio de la economía, de la gestión administrativa y de las ciencias humanas.

De esta forma el proceso de transición de la burocracia a la tecnocracia, está basado en una deficiente actividad por parte del aparato burocrático, así como la creciente necesidad de profesionales especializados, con la finalidad de tomar decisiones ante los problemas complejos que se suscitan en la actualidad.

⁵⁹ Mitrani, Nora, citado por, Meynaud, Jean. La tecnocracia ¿Mito o realidad?, Tecnos, Madrid, 1968, p.83.

CAPITULO II

"...REDEFINICION FUNCIONAL Y CAPACIDAD DE REALIZACION CONSTITUYEN LAS VARIABLES QUE ORIENTARAN A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN SU TAREA DE HACER FRENTE AL PROCESO DE CRISIS EN EL QUE ESTAMOS INSCRITOS."

CLAUDIO ALONTE KOJAS.

II. LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

La modernización del servicio público está precedida por un constante proceso de reacomodo y transformación de estructuras y comportamientos, de esta forma quienes se encargan de llevar a cabo el cumplimiento de dicho servicio deben ser personas capaces y preparadas, recursos humanos flexibles al constante ritmo cambiante que impone esta modernidad.

Es así como la nueva realidad en el servicio público requiere de una mayor eficiencia en el desempeño de las funciones, estructuras acordes y una reorganización de la fuerza de trabajo.

La productividad en el sector público es signo de una mayor preocupación por ser cada día más comprometidos con la tarea encomendada, es decir, productividad es un medidor de la cantidad y la calidad con que se prestan los servicios públicos.

Por otro lado, la modernización ocasiona una mejor y adecuada planeación de la fuerza de trabajo. Se deben preparar nuevos esquemas en los cuales se diseñen y planeen las formas en que se debe organizar la fuerza laboral con el firme propósito de ser más productivos.

Asimismo, se deben considerar los sistemas de motivación y méritos, importantes para el mejor desempeño de los recursos humanos dentro de la organización, puesto que contribuyen a una mayor productividad en el sector público y por consiguiente a la modernización del servicio público.

El presente capítulo tiene como finalidad exponer la nueva realidad que se presenta en el servicio público, de esta forma se analizan cuestiones como: la productividad en el sector público, la planeación de la gestión pública de la fuerza de trabajo, los sistemas de méritos y motivación, y finalmente los tipos de servicio civil.

2.1 Productividad en el Sector Público.

Modernización es sinónimo de cambio y transformación, dicho de otra forma, ser o estar en la modernidad implica un reajuste dentro de los esquemas o estructuras de un país, adaptándolos a los nuevos retos que se presentan.

En los últimos años la modernización ha tenido que ver con las diversas transformaciones suscitadas en los ámbitos científicos, tecnológicos, etc., por lo tanto, se requiere una mayor capacidad de adaptabilidad ante tales cambios. Se requiere que los países, sus instituciones, sus organizaciones se adapten a las nuevas formas de trabajar y producir.

Las innovaciones científicas y, principalmente, las tecnológicas resultan ser herramientas propicias para ser cada vez más productivos.⁶⁰

La productividad entendida en su sentido clásico es "la relación entre los resultados obtenidos y los insumos utilizados en un periodo de tiempo determinado"⁶¹, aunque dicha definición resulta ser un tanto restringida, ya que en la actualidad la productividad es algo más que "hacer más con menos", es decir, en su aspecto meramente cuantitativo; hoy en día se habla de productividad como la integración de varios aspectos como son: la calidad de lo producido, la oportunidad con que se produce y se comercializa, etc.; esto es, además de considerar el aspecto cuantitativo se debe tomar en cuenta el aspecto cualitativo.

Así el concepto de productividad en su sentido actual queda entendido como "la cualidad emergente de los procesos productivos que hacen que mejoren permanentemente en todos los sentidos."⁶²

⁶⁰ Los principales factores para aumentar la eficiencia en la producción son el progreso tecnológico, la evaluación de capacidades y el mejoramiento de actividades de los trabajadores, la adecuada organización y las inversiones para mantener e innovar la planta de producción, entre otros. Cfr. Glosario de términos... Op. cit., p. 150.

⁶¹ Pacheco Espejel, Arturo. "El desacuerdo nacional para incrementar la productividad." La Jornada Laboral, viernes 31 de enero de 1992, México, p.4.

⁶² Ibidem., p.4.

De este modo, la productividad es, sin duda, pensar en "hacer más con menos y con calidad". La calidad no sólo es requisito para la productividad, hoy en día es un imperativo, ya que ante los inminentes procesos que se están suscitando, por ejemplo, el proceso de globalización, se requiere ser más competitivos, y la calidad contribuye a dicho fin.

...el incremento en los niveles de competencia entre empresas se convierten en un reto que apuntan hacia una reforma estructural profunda. Dicha transformación se hace menos predecible ante las constantes demandas de los trabajadores en su lucha por alcanzar mejores condiciones de vida y por el fenómeno de internacionalización de mercados, también conocido con el nombre de globalización.⁶³

Las empresas al buscar una mayor productividad y calidad en sus productos, se proponen ser más competitivos, ofreciendo productos que cumplan con los requisitos indispensables para su exportación a los mercados mundiales, ya que la globalización así lo exige.

Para alcanzar tal calidad se proponen nuevas formas de trabajo, de este modo el enfoque de Calidad Total o Mejoramiento Continuo contribuyen a dicho fin.

La calidad total se refiere al compromiso de todos los departamentos de la empresa y de los proveedores para fabricar el producto que desea el consumidor, bien a la primera vez.⁶⁴

⁶³ Simoza de Burgos, Aída. "Calidad total y recursos humanos." en Enciclopedia de sociología del trabajo, México, 1993, p.1

⁶⁴ Mayén González, Jorge. Conceptos de calidad total y grupos de trabajo, UAM, México, 1993, p.16.

De esta forma , el enfoque de calidad total contribuye a satisfacer la necesidad existente de que los productos que adquiera el consumidor o cliente potencial tengan la calidad suficiente cubriendo de esta forma las expectativas del mercado.

...éste sistema es fundamentalmente competitivo en la diversificación. Mientras el sistema clásico de producción planificada en series es relativamente refractoria al cambio, el sistema de calidad total, por el contrario, resulta muy elástico, se adapta a las condiciones de diversificación más difíciles.⁶⁵

De aquí su gran utilidad dentro del ritmo cambiante . Sin embargo, para que este proceso sea llevado a cabo se requiere de los recursos humanos adecuados, puesto que éstos son, sin duda, los actores principales para concretar el proceso de producción y contribuir a su mayor calidad.

Se dice que los recursos humanos que se requieren deben ser individuos capaces de adaptarse a las nuevas tecnologías y formas de trabajo, por lo que su papel debe ser revalorado. Al implantarse nuevas tecnologías y formas de trabajo es obvio pensar que los recursos humanos deben ser flexibles, es decir, "trabajadores con capacidades, cualidades y actitudes diferentes a las que posee un trabajador de producción masiva."⁶⁶

De esta forma se requiere que el perfil del nuevo trabajador sea el de una persona preparada física, intelectual y emocionalmente ante los constantes cambios que se presentan en los procesos de producción, que a su vez son afectados por las innovaciones tecnológicas que trae consigo la modernidad.

El nuevo trabajador debe ser una persona capaz y consciente de la nueva realidad que se le presenta, adquiriendo el compromiso de ser cada día más eficiente en el desempeño de sus funciones.

⁶⁵ Ortega Olivares, Mario. "Calidad total y toyotismo en México." en Coloquio impacto de la modernización en el ámbito laboral a finales del siglo XX, México, 1994, p.3.

⁶⁶ Salvador García, Mercedes. "La Dirección y Gestión del trabajo (DGRH) y modernización productiva." en Coloquio el impacto de la modernización en el ámbito laboral a finales del siglo XX, México, 1994, p.6.

Al respecto, la Dirección y Gestión de Recursos Humanos es la encargada de la formación del personal, y de su flexibilidad ante los cambios en los diferentes ámbitos, sobre todo el tecnológico, creando en el trabajador las aptitudes y actitudes necesarias, cuya finalidad sea el que la empresa sea más productiva y sobre todo competitiva.

En el sector público, al igual que en el sector privado, se requiere de una mayor productividad, si bien, en una empresa se producen bienes, en el sector público además se producen servicios. Por tanto, la productividad en el sector público queda relacionada, a la mejor producción de bienes, en el caso de las empresas paraestatales, y a la mayor prestación de servicios públicos, por el lado de las entidades o dependencias gubernamentales que tienen por fin prestar dichos servicios a la sociedad.

Al igual que en una empresa privada, en el sector público, las constantes innovaciones, sobretudo, tecnológicas tienen repercusiones en el desempeño de sus actividades, como lo es en la producción de bienes y en la prestación de servicios, por tanto debe existir una serie de modificaciones encaminadas precisamente a optimizar esas actividades, para lo cual se requiere de una serie de cambios que alteren desde las formas de trabajar hasta el desplazamiento de personal no capacitado.

El sector público, por tal motivo, requiere de allegarse de la nueva tecnología, puesto que esta es una herramienta útil en la consecución de sus fines, los cuales realizará con un mayor grado de eficiencia y por consiguiente obtendrá una mayor productividad.

Por otro lado, la prestación de servicios requiere de una mejor calidad, esto es, los servicios públicos deben ser brindados a la ciudadanía con la mejor de las disposiciones.

La idea de Calidad Total también ha tenido sus repercusiones en el ámbito público, al comparar las funciones de una empresa privada con las de una

dependencia pública, es decir, la calidad total no sólo se puede aplicar a la producción de un bien, sino a la prestación de un servicio público también.

El proceso de calidad total para su aplicación debe ser entendido bajo tres aspectos :

- 1) Identificar primeramente a la calidad total como un proceso en el que tiene un principio y nunca un fin.
- 2) En donde se considere que el cliente es primero.
- 3) Que éste funciona a través de esquemas o grupos de trabajo (círculos de calidad).

Así, la producción de servicios en el sector público debe tener un proceso de calidad total, en donde, al prestar dichos servicios se tomen en cuenta las seis reglas para otorgar un buen servicio:

- a) Competencia.- rapidez y eficiencia.
- b) Conocimiento.- contestar y resolver problemas.
- c) Orgullo.- expresar una actitud positiva hacia el trabajo.
- d) Apariencia.- actitud en el servicio.
- e) Cortesía.- amabilidad y respeto en la prestación del servicio.
- f) Hacer un esfuerzo.- actitud de ayuda al cliente.

Mediante la utilización de estas seis reglas básicas, el servicio público obtendrá una calidad total.

Sin embargo, para que se puedan obtener resultados, se debe tomar en cuenta el papel de los recursos humanos, ya que son los encargados de concretar el servicio.

Los recursos humanos del sector público, al igual que los del sector privado, deben ser individuos preparados y capaces para recibir los constantes cambios e innovaciones que implica la modernidad.

De este modo, también el fenómeno de la globalización contribuye a presionar al Estado para que sus estructuras estén acordes a los nuevos retos que implica este proceso.

Como se mencionó en el capítulo anterior el fenómeno de la globalización es una de las razones que en la actualidad ocasiona que el Estado se reforme y por consiguiente la modernización de su administración pública, así se exige que esta administración pública sea eficiente para responder a las diferentes demandas de la ciudadanía y las mismas exigencias que implica la globalización.

Por consiguiente, es importante contar con recursos humanos capaces de enfrentar este nuevo reto de la globalización, la administración pública debe contar con los servidores públicos adecuados que contribuyan a la mayor eficiencia en la realización de trámites que se requieran y agilizar el intercambio con los diferentes socios comerciales.

En este sentido, el servicio civil de carrera constituye ser el medio adecuado para incrementar la productividad en el sector público, al ofrecer recursos humanos preparados, con una capacitación constante que permite llevar a cabo las tareas del servicio público y responder a la nueva realidad.

El contar con una profesionalización en el servicio público, se verá también reflejado a través del mejoramiento de aptitudes y la modificación de las actitudes, indispensables para que se adapte rápidamente a las innovaciones tecnológicas y a las nuevas formas de trabajar.

El servicio civil de carrera contribuye, sin duda, a esa nueva revaloración del factor humano, como conductor y actor principal de los procesos de transformación que implica la modernización.

Al tratar de llevar a cabo la modernización de la administración pública, se requiere de una reestructuración y reorganización en aspectos que contribuyan a la mayor eficacia y eficiencia de la misma.

El SCC como un aspecto que forma parte de ese proceso de modernización, implica la mejor racionalización del personal, esto ocasiona que se modifique de alguna manera el aspecto relacionado al empleo público. Es importante considerar este aspecto puesto que el Estado como empleador, en los últimos años, ha tenido una expansión considerable, por tanto se han tenido que emitir leyes (LFTSE), procurar una política social (ISSSTE) y la creación de una estructura sindical (FSTSE) aparte de la de los trabajadores al sector privado.

La existencia de una legislación particular, de una organización sindical cuyo impacto es a la vez social y político y el potencial movilizador de la burocracia permiten contextualizar claramente la especificidad que el empleo estatal posee en el caso de México.⁶⁷

Para determinar el impacto que tiene poder llevar a cabo una modernización y proponer una profesionalización del servidor público es indispensable conocer como repercute en el empleo público para lo cual se debe conocer cómo se integra, su evolución, su estructura y sus condiciones generales de trabajo.

Entre 1950 y 1980 la población económicamente activa (PEA) de México se concentra cada vez más en los servicios. En 1980, más de la mitad de la PEA está ubicada en dicho sector y en el período de 1977-1986 su tasa de crecimiento es equivalente al 50.8%, superior a la de la PEA total que sólo llega al 42%.⁶⁸

Si bien podría pensarse que la evolución de la PEA total y de la de los servicios y la evolución en el empleo en el Estado están ligadas, el número de asegurados del ISSSTE aumenta más rápidamente que el de la población activa en general, por ejemplo, entre 1977 y 1986 el empleo estatal crece un 56% y el paraestatal un 54.2% (Cuadro 1 y 2).⁶⁹

⁶⁷ Zapata, Francisco. "El Empleo en el Estado en México" en El empleo público frente a la crisis. OIT, Ginebra, 1990, p.185.

⁶⁸ Ibidem, p. 186.

⁶⁹ La evolución del empleo estatal puede medirse a partir del registro de los asegurados directos al ISSSTE, pues representa la mejor fuente para este tipo de análisis.

CUADRO 1

Membrecía del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), 1961-1983.

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)	(7)
	ISSSTE	Variación	ISSSTE	Variación	Sub-total	Variación	PEA	Variación	PEA en	Variación	1/A	1/5
	Asegurados	anual	Fami-	anual	1+2	(%)	total	anual	servicios	anual		
	directos	(%)	liares	(%)			(miles)	(%)	(miles)			
1961	133015				478309		11466		3227		1,2	4,1
1962	134352	1,0	348756	1,0	483108	1,6	11661	1,7	3428	6,2	1,2	3,9
1963	163267	21,5	405173	16,2	568440	17,6	11859	1,7	3634	6,0	1,4	4,5
1964	176465	8,0	443801	9,5	620266	9,1	12060	1,7	3847	5,8	1,5	4,6
1965	261425	48,1	768229	73,1	1029654	66,0	12265	1,7	4065	5,7	2,1	6,4
1966	300718	15,0	647464	-15,7	948182	-7,9	12473	1,7	4290	5,5	2,4	8,6
1967	367981	22,4	794815	22,8	1162796	22,6	12685	1,7	4521	5,4	2,9	8,1
1968	390946	6,2	800442	0,7	1191388	2,5	12901	1,7	4759	5,3	3,0	8,2
1969	420467	7,6	836330	-4,5	1256797	5,5	13120	1,7	5004	5,1	3,2	8,4
1970	430482	2,4	839218	0,3	1269700	1,0	13343	1,7	5256	5,0	3,2	8,2
1971	468710	8,9	1030942	22,8	1499652	18,1	13895	4,1	5510	4,8	3,4	8,5
1972	531964	3,5	1189534	15,4	1721498	14,8	14470	4,1	5775	4,8	3,7	9,2
1973	617399	16,0	1375057	15,6	1992456	15,7	15068	4,1	6053	4,8	4,0	10,2
1974	856116	38,7	1947441	41,6	2803557	40,7	15689	4,1	6344	4,8	5,5	13,5
1975	1012650	18,3	2332534	19,8	3345184	19,3	16334	4,1	6647	4,8	6,2	15,2
1976	1086872	7,3	2725702	16,9	3812574	13,9	17003	4,1	6964	4,8	6,4	15,6
1977	1212756	11,6	3044018	11,7	4256774	11,7	17700	4,1	7295	4,8	6,9	16,6
1978	1438103	18,6	3439346	12,9	4877449	14,6	18422	4,0	7641	4,7	7,8	18,8
1979	1407618	-2,1	3348537	-2,6	4756155	-2,5	19172	4,0	8002	4,7	7,3	17,6
1980	1435278	1,9	3421539	2,2	4856817	2,1	19951	4,0	8380	4,7	7,2	17,1
1981	1531823	6,7	3653693	6,8	5185516	6,8	20749	4,0	8773	4,7	7,2	17,1
1982	1583771	3,4	3744893	2,5	5428664	4,7	21578	4,0	9185	4,7	7,4	16,7
1983	1650522	6,9	3812881	4,4	5463403	3,2	22441	4,0	9616	4,7	7,3	17,6
1984	1828179	10,8	4087515	7,2	5935694	8,6	23316	3,9	10058	4,6	7,8	18,2
1985	1857422	1,6	4402602	7,7	6260024	5,5	24225	3,9	10520	4,6	7,7	17,7
1986	1896300	2,0	4494200	2,0	6390500	2,0	25169	3,9	11003	4,6	7,5	17,2

Fuente: Tomado de Zapata, Francisco., El empleo en el Edo. En México en el empleo publico frente a la crisis. OIT. Ginebra, 1990.

CUADRO 2

Evolución del empleo en una muestra de empresas paraestatales, 1977-1987

Empresa paraestatal	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Variac. % 1977-87
PEMEX	91680	95655	103271	113340	122826	133576	145577	142867	149222	187117	201647	119,9
Minería	6000	17000	18000	19000	20000	20000	20000	21000	24000	20000	21000	250,0
Siderurgia	31040	33300	43768	45423	46869	46362	46860	53775	49304	32387	31790	2,4
Electricidad	44280	45095	47106	50972	52837	53673	55824	58740	62284	63170	65070	46,9
Azúcar	32484	30055	33963	36037	40049	40349	36654	41925	40047	40012	37251	14,7
Fertilizantes	5368	8202	9082	9873	11712	13047	12362	12742	12948	12662	12986	141,9
AeroMéxico	6670	6503	6770	8363	10532	10796	10703	11700	11548	11688	12524	92,6
Mexicana	6125	8047	8635	10319	12105	12248	12475	12141	12986	13759	14052	129,4
Ferrocarriles	96099	95996	95362	97098	96992	92317	89508	90966	90586	82923	81670	-15,0
IMSS	104393	106363	121219	132192	145399	152595	154427	156578	164818	171099	176144	68,7
Total	42413	446216	487176	614297	559321	574963	584390	602434	616743	634817	654134	54,2
Variación porcentual	-	9,17	9,17	26,0	-8,9	2,79	1,63	3,08	2,37	2,95	3,0	-

Fuente: Tomado de Zapata, Francisco., El empleo en el Edo. En México en el empleo público frente a la crisis. OIT. Ginebra. 1990.

Entre 1971 y 1983 la población cubierta por el ISSSTE creció a razón del 11.5% anual en promedio, un ritmo de crecimiento que más que duplicó al de la PEA total y al de la PEA de los servicios. Es por ello que la proporción que representa el empleo público directo en la PEA total pasa del 3.4% en 1971 al 7.3% en 1983 y su proporción en la PEA de los servicios del 8.5% al 17.2%.

Sin embargo, el crecimiento en el empleo público no es constante, existen ciertas variaciones bastante agudas, en particular en los años que siguen a las sucesiones presidenciales, lo cual permite suponer que la evolución del empleo estatal guarda relación con un cierto clientelismo ejercido por el Estado. Así en el cuadro 1 se observan que las variaciones que se experimentan se detectan tanto en 1978 como en 1984 que exceden el 10% y que se explicarían por el cumplimiento de promesas electorales contraídas por los candidatos a la presidencia de la república en los años de 1976 y 1982.

De este modo, el empleo público representa una proporción creciente de la PEA en su conjunto y de la de los servicios en particular y por otro lado las fluctuaciones que experimenta se correlacionan con coyunturas políticas como las sucesiones presidenciales.

Por otro lado, la estructura del empleo se puede explicar a través de tres aspectos:

1. La distribución por edad y sexo (cuadro 3) que de los asegurados directos del ISSSTE muestra que gran parte está constituido por mujeres. Más de dos tercios de los asegurados está localizado en los grupos de edad menores de 39 años y, dentro de este universo el peso de la mujeres es fundamental. Así la proporción de mujeres paso del 10.8% en 1966 al 44% en 1985, por otro lado, la participación de los grupos de edad entre 20 y 39 años entre las mujeres se elevó del 59% en 1966 al 66.5% en 1985 (cuadro 3).

CUADRO 3

Distribución por sexo y edad de los trabajadores pertenecientes al ISSSTE en 1966, 1977 y 1985 (en porcentajes)

Edad	1966			1977			Total	1985	
	Hombres	Mujeres	total	Hombres	Mujeres	Hombres		Mujeres	Total
15-19	0,5	1,4	0,9	0,4	0,9	0,6	0,2	0,4	0,3
20-24	8,1	14,0	10,5	7,7	18,1	12,5	9,2	13,0	10,8
25-29	16,0	18,8	17,1	18,3	26,5	22,0	16,4	19,6	17,8
30-39	28,3	26,3	27,5	34,0	31,3	32,8	34,5	34,0	34,3
40-49	21,1	18,2	19,8	19,6	13,0	16,6	20,4	17,6	19,2
50-59	14,9	13,1	14,2	11,8	6,3	9,3	10,5	8,3	9,6
60-74	9,5	7,0	8,4	7,0	3,3	5,3	7,4	5,8	6,7
75+	1,6	1,0	1,3	1,2	0,6	0,9	1,4	1,3	1,3
No clasif.	—	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% Horiz.	59,2	40,7	100,0	54,4	45,6	100,0		44,0	100,0
No.	178047	122671	300718	307706	257653	565359		815867	1857422

Fuente: Tomado de Zapata, Francisco., El empleo en el Edo. En México en el empleo publico frente a la crisis. OIT. Ginebra. 1990.

Por otra parte, se produce una disminución de la participación del grupo de edad comprendido entre los 50 y 59 años que pasa del 41.2% en 1966 al 36% en 1985, con el consecuente incremento de los grupos de edad más jóvenes, entre 20 y 49 años, que pasan de representar el 75% al 82% del total.

2. Por el tipo de nombramiento (cotización) que poseen los empleados públicos. Más de dos tercios la de base gozando la inamovilidad en el empleo (cuadro 4). Los que no son de base incluyen al personal de confianza, al eventual y al de lista de raya, así como los no identificados.

CUADRO 4

Asegurados directos según tipo de cotización (diciembre de 1985)

Cotización	No.	(%)
Base		
• Base	1214497	61,4
• Lista de raya	112934	5,7
No base		
• Confianza	118903	6,0
• Eventuales	11954	0,6
• Lista de raya	10425	0,5
• otros	198544	10,0
• No identificados	312461	15,8
Total	1978908	100,0

Nota: El personal denominado "lista de raya" se define por la forma en que se le remunera y no por su estabilidad en el trabajo.

Fuente: Tomado de Zapata, Francisco., El empleo en el Edo. En México en el empleo público frente a la crisis OIT. Ginebra, 1990.

El peso de los no identificados es muy importante, equivalente al 15,8% del total de los asegurados directos. El grupo más numeroso sin embargo corresponde a los de base por lo que es imposible remover al personal. El margen de manobra del Estado en la aplicación en cualquier política de reducción de personal se limita al despido del personal de confianza, el cual no posee ninguna seguridad en el empleo.

3. La distribución del empleo estatal a partir de los asegurados directos al ISSSTE en el territorio nacional (cuadro 5).

CUADRO 5

Cuadro 5: Distribución geográfica de los asegurados al ISSSTE, de la población económicamente activa y del producto bruto (PIB) per capita.

Entidad Federativa	(1) Afiliados al ISSSTE 1985	(%)	(2) PEA total 1980	(%)	PIB per capita 1980	1/2 (%)
Agascalientes	13 125	0,7	159 943	0,7	48 280	8,2
Baja California Norte	26 535	1,4	403 279	1,8	78 513	6,6
Baja California Sur	14 334	0,8	67 954	0,3	77 467	20,5
Campeche	13 430	0,7	134 423	0,6	46 539	10,0
Coahuila	45 241	2,4	483 898	2,2	70 092	9,3
Colima	10 332	0,6	108 754	0,5	55 746	9,5
Chiapas	55 421	3,0	734 047	3,3	53 372	7,6
Chihuahua	35 789	1,9	664 707	3,0	57 754	5,4
Distrito Federal	701 689	37,8	3 312 581	15,0	116 956	21,2
Durango	40 467	2,2	357 163	1,6	44 201	11,3
Guanajuato	52 315	2,8	978 013	4,4	39 710	5,3
Guerrero	56 984	3,1	719 154	3,3	32 437	7,9
Hidalgo	38 657	2,1	505 091	2,3	40 084	13,0
Jalisco	53 115	2,9	1 413 854	6,4	61 653	3,8
México	91 849	4,9	2 410 236	10,9	59 337	3,8
Michoacán	59 221	3,2	872 775	4,0	33 899	6,8
Morelos	23 352	1,3	303 838	1,4	46 837	7,7
Nayarit	19 133	1,0	210 188	1,0	43 416	9,1
Nuevo León	52 603	2,8	803 764	3,6	96 369	6,5
Oaxaca	53 965	2,1	858 283	3,9	24 351	6,3
Puebla	44 384	2,4	1 081 573	4,9	39 762	4,1
Querétaro	6 458	0,9	224 435	1,0	52 510	7,3
Quintana Roo	12 977	0,7	79 341	0,4	73 153	16,4
San Luis Potosí	33 224	1,8	532 115	2,4	35 652	6,2
Sinaloa	52 998	2,9	568 427	2,6	46 297	9,3
Sonora	34 029	1,8	484 277	2,2	66 320	7,0
Tabasco	20 903	1,1	327 502	1,5	153 283	6,4
Tamaulipas	56 531	3,0	624 497	2,8	62 876	9,0
Tlaxcala	15 298	0,8	174 965	0,8	33 702	8,7
Veracruz	70 861	3,8	1 796 219	8,1	44 279	3,9
Yucatán	21 602	1,2	367 825	1,7	43 805	5,9
Zacatecas	19 591	1,0	300 963	1,4	28 795	6,5
Extranjero	1 009	0,1	--	--	--	--
Total	1 857 422	100,0	22 064 084	100,0	--	--

Fuente: Tomado de Zapata, Francisco., El empleo en el Edo. En México en el empleo publico frente a la crisis OIT. Ginebra. 1990.

El cual muestra que sólo poco más de un tercio de la burocracia pública se encuentra en el Distrito Federal, la capital del país y la ciudad más poblada de México, mientras que los otros dos tercios trabajan en el resto de las entidades federativas del país.

Por lo que se refiere a las condiciones generales de trabajo, tal como queda sentado en los artículos 87 y 88 de la LFTSE, son estas condiciones las que fijan reglas respecto de la intensidad y la calidad del trabajo, las medidas que deben adoptarse para prevenir riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas, etc. La determinación de dichas condiciones de trabajo se llevan a efecto de una forma unilateral por el titular de la dependencia tomando en cuenta la opinión del sindicato respectivo.

Además de las condiciones generales de trabajo, existen reglamentos escalafonarios que regulan el movimiento del personal en la administración pública. Los factores que regularán esos movimientos operan dentro de una estructura compuesta por grupos escalafonarios, ramas escalafonarias, puestos y plazas. Cada uno de estos elementos posee reglamentaciones especiales que constituyen el escalafón, compuesto por un catálogo de puestos base, un registro individual de los trabajadores y el derecho escalafonario. Una comisión mixta de escalafón se encarga de cumplir y vigilar la aplicación de las disposiciones que contiene el reglamento. En otras palabras, existen reglas precisas que gobiernan el movimiento de los trabajadores dentro de la estructura burocrática.

En general, se puede decir que el empleo público se verá reducido en el futuro, si se pretende continuar con las orientaciones gubernamentales de modernización, además dada la crisis económica obliga a la congelación de plazas y al despido de trabajadores eventuales, que no gozan de base. Por otro lado, la implementación del SCC al permitir una mayor racionalización del personal público contribuye, también, a reducir considerablemente el número de empleados públicos. Sin embargo, el problema que se presenta a este respecto, se refiere a la reacción de los

sindicatos al ver reducidas sus oportunidades de colocar a su personal, lo cual provoca la condición de su apoyo político por la entrega de puestos en la burocracia.

Es de esta forma indispensable considerar todos aspectos del empleo público al pretender llevar a cabo propósitos modernizadores, como lo es la del servicio público.

Por otro lado, cabe resaltar la inquietud con respecto a la forma de medir el trabajo productivo, tanto en el sector privado como en el sector público.

Por el lado del sector privado se ha hecho referencia a los Bonos de Productividad como medio para llevar a cabo dicho propósito.

...la creación de Bonos de Productividad, que supone la medición de la misma aún no aclarada y convertir ese esquema en un asunto de pacto general entre sindicatos y empresas. Por otro lado la propuesta, generada por las organizaciones cúpula de los empresarios, de considerar, en efecto, el incremento salarial vía la productividad pero no sobre la base de un acuerdo general, sino, en cambio, de un compromiso particular a nivel de cada empresa.⁷⁰

Por el lado del sector público parece ser más complicado, ya que en el caso de las dependencias que prestan un servicio, a través de un escritorio o una ventanilla, cómo saber que su trabajo es productivo.

En este sentido, parece ser que el servicio civil de carrera puede auxiliar mediante una adecuada evaluación del desempeño, por la cual se puede establecer, de algún modo, que servidor público es productivo. Sin embargo, al igual que en el sector privado, en el sector público este tema se encuentra inconcluso.

⁷⁰ Rodríguez Legunas, Javier. "Modernización productiva en México: las relaciones laborales, el empleo y los salarios". En *Coloquio el impacto de la modernización en el ámbito laboral a finales del siglo XX*, México, 1994, p.12.

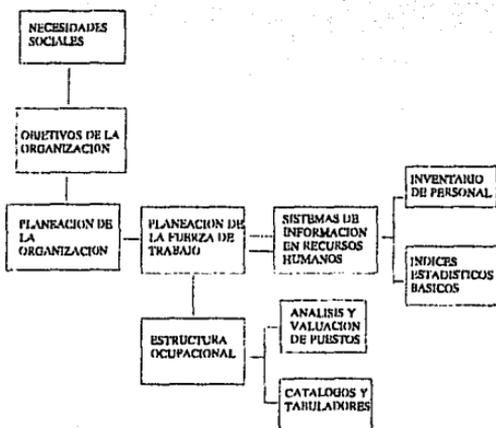
2.2 La Planeación de la Gestión Pública de la Fuerza de Trabajo.

Como se observó, para que exista una mayor productividad en el sector público, se necesita de los recursos humanos idóneos, pero también, por otra parte, se requiere de una adecuada planeación de esos recursos, que al mismo tiempo vaya acorde con la nueva realidad.

De este modo, se requiere de una mejor racionalización de la fuerza de trabajo, es decir, una planeación y organización de la misma, cuyo objetivo principal sea el mejor conocimiento de los recursos humanos dentro de la organización (cuadro 6).

CUADRO 6

PLANEACION DE LA FUERZA DE TRABAJO



Fuente: Tomado de Hernández Puente Adriana, Administración y Desarrollo de Personal Público, INAP, México, 1994.

El marco en que queda insertada la planeación y organización del trabajo, es en una serie de políticas que permitan el desarrollo del personal. La planeación y

organización del personal, es decir, de la fuerza de trabajo, es un proceso encaminado a optimizar la utilización del personal de un modo más coherente en beneficio de la organización y del individuo.

El punto de partida de este proceso de planeación es determinar las necesidades sociales, esto es, analizar el contexto social en que se está inmerso y determinar las características que se presentan, para que de esta forma se determinen los requerimientos de la organización.

Plantear los objetivos de la organización, es el siguiente paso, una vez determinadas las necesidades se deben establecer los objetivos a perseguir. Para tal propósito los manuales de organización y procedimientos, son el material donde se reflejan de una manera más detallada dichos objetivos.

En base a un establecimiento propio de los objetivos de la organización, se debe proceder a la planeación de la misma, de este modo dentro de la organización se deben establecer los cursos de acción a seguir.

La planeación de la fuerza de trabajo, es un punto importante dentro del proceso de planeación de la organización, ya que en esta se determinan las características que debe contener tal proceso de planeación de personal.

La planeación del personal "se ocupa de la futura colocación de personas en las estructuras planeadas y evolutivas de la organización."⁷¹

Para la planeación del personal se deben tomar en cuenta toda una serie de factores que determinan, sobremanera, la forma en que se debe llevar a cabo dicha planeación.

⁷¹ McBeath, Gordon. *Organización y planeación de recursos humanos*, México, 1981, p.63.

La planeación del personal tiene un papel importante, puesto que a través de ésta se pueden prever toda una serie de circunstancias que pueden provocar el deficiente funcionamiento de la organización. Se puede prever el personal que ha de ser desplazado a otros puestos, toma en cuenta las ausencias de personal, su reemplazo y al mismo tiempo facilita la labor de reclutamiento y capacitación para los puestos.

Dentro del proceso de planeación de la fuerza de trabajo se toma en cuenta la estructura ocupacional, la cual se integra a su vez por el proceso de análisis y valuación de puestos, así como por los catálogos y tabuladores de puestos.

La estructura ocupacional, además, toma en cuenta una serie de elementos indispensables, que sirven para determinar, en sí, dicha estructura, estas son: el ingreso, la reubicación, la capacitación, la promoción y el retiro del personal.

La estructura ocupacional ayuda a determinar las plazas vacantes, así como los puestos que pueden ser ocupados, de aquí su gran importancia.

El puesto queda entendido como:

Una unidad impersonal de trabajo, implica determinados requisitos de aptitud, habilidad, preparación y experiencia, así como atribuciones y tareas por desempeñar, lo cual le asigna ciertos grados de responsabilidad.⁷²

Por otra parte, una plaza es una "unidad o posición individual de trabajo con una adscripción determinada. Únicamente puede ser desempeñado por un empleado a la vez."⁷³

⁷² Hernández Fuentetaja, *Op. cit.*, p.207.

⁷³ *Ibidem.*, p.207.

Al mismo tiempo, cabe revisar, que dentro de la estructura ocupacional, el análisis y valuación de puestos, así como el catálogo y tabuladores de puestos son herramientas indispensables. Debido a lo extenso de estos temas, se expondrán algunas de sus rasgos principales.⁷⁴

A) El análisis de puestos es la investigación de las responsabilidades y tareas a desarrollar en cada puesto, así como los requisitos de ocupación correspondientes, para precisar su contenido y describirlo adecuadamente. Este se integra por:

- Datos generales del puesto.
 - Descripción genérica del puesto.
 - Descripción analítica de las funciones del puesto.
 - Requerimientos o perfil del candidato a ocupar el puesto.
 - Referencias.

La Información que se requiere para el análisis de puestos se obtiene a través de:

- Cuestionarios.
 - De respuestas abiertas.
 - De opción múltiple.
- Entrevista.
 - Libre.
 - Dirigida.
 - Estándarizada.
- Observación.

B) La valuación de puestos es una actividad complementaria del análisis de puestos, y consiste en determinar el contenido del puesto, a fin de compararlo con otros puestos de la organización o con una escala determinada y de esta forma asignarle un valor relativo.

⁷⁴ Véase, *Ibidem*, pp 208-222.

Las técnicas o métodos utilizados para la valuación de puestos son los siguientes:

- De alineamiento , jerarquía o rango.
- De escalas, grados predeterminados o gradación previa.
- De comparación de factores.
- De valuación por puntos.

C) Catálogo de puestos, se constituye la base para el establecimiento y adecuación de las estructuras escalafonarias, en líneas de ascenso relacionadas unas con otras para dar a los trabajadores la posibilidad de llegar a los máximos niveles de escalafón.

El catálogo institucional de puestos debe contener los elementos siguientes:

- Las funciones de cada uno de ellos.
- Los requerimientos para su desempeño.
- El señalamiento de los niveles salariales máximos y mínimos que les correspondan según la rama y grupo a que pertenezcan.
- La clave que se les asigne para su identificación y registro.

Otro instrumento importante para la constitución del catálogo de puestos, lo constituye la clasificación de los mismos , mediante la cual se obtiene una idea concreta del puesto, características y diferencias.

Al contar con la información requerida se procede a la construcción de una tabla o tabulador , en el que se asigna a cada puesto una remuneración que se refleja a través del salario.

Finalmente , en este proceso de planeación de la fuerza de trabajo, se debe considerar el aspecto referido a los sistemas de información de los recursos humanos, los cuales sirven para mostrar la información referente a todos los trabajadores que integran la organización.

Consiste en la conformación de un banco de datos del personal que labora en la institución, con la finalidad de llevar un control de las diferentes características personales y laborales de los trabajadores.

Para la recabación de la información se utilizan mecanismos como son: el inventario de recursos humanos, cuyo objetivo es actualizar la información referente al personal; por otro lado, la utilización de los índices estadísticos básicos, que proporcionan información referente a indicadores y tendencias para la toma de decisiones.

En general, el proceso de planeación y organización de la fuerza de trabajo, es el resultado de las transformaciones que sufren las organizaciones en sus sistemas de trabajo, con la finalidad de ser cada vez más productivos.

2.3 Sistemas de Mérito y Motivación de Personal.

En el proceso de modernización del servicio público y en la búsqueda de una mayor productividad en el sector público, es indispensable contar con un adecuado sistema que permita a los servidores públicos la posibilidad de ascender dentro de la estructura jerárquica de la institución donde laboren, se requiere de un sistema de méritos que exprese la idoneidad del recurso humano, que en base a su mérito, es el indicado para ascender. Al mismo tiempo se requiere un sistema que se encargue de motivar e incentivar al trabajador para el desempeño óptimo de sus labores.

Por ejemplo, un sistema basado en el mérito debe estar apoyado en un método que permita conocer el desempeño del servidor público y de aquí su posible ascenso.

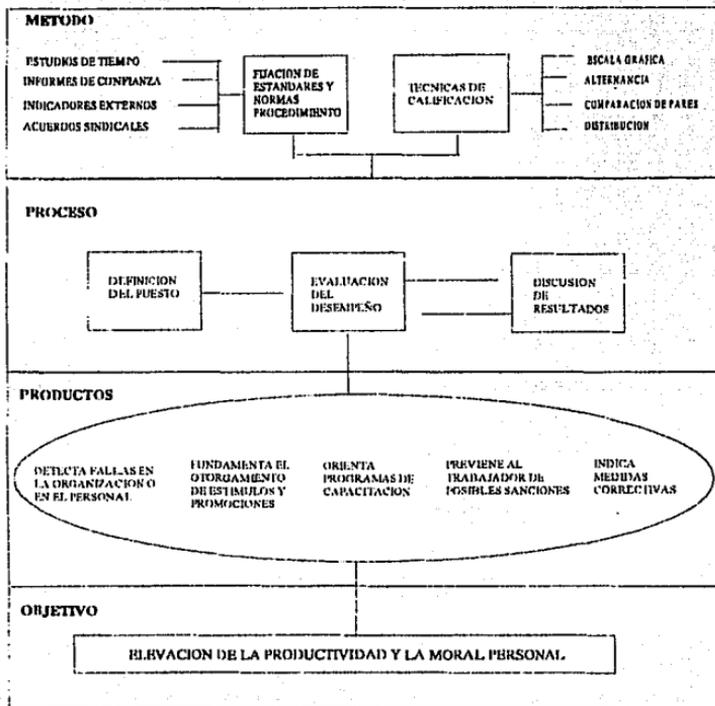
Por otro lado, un sistema de motivación del personal debe, por ejemplo, estar apoyado por una ley de premios y estímulos que incentive al servidor público en el desempeño de su trabajo.

A) Sistema de méritos.

Para un sistema de méritos es necesario contar con un método que auxilie a determinar que servidores son los adecuados para ascender dentro de la institución. La evaluación del desempeño representa ser la herramienta útil para tal propósito (cuadro 7).

CUADRO 7

EVALUACION DEL DESEMPEÑO



Fuente: Tomado de Hernández Puente Adriana, Administración y Desarrollo de Personal Público. INAP. México, 1994.

FALLA DE ORIGEN

La importancia que tiene la evaluación del desempeño radica en que:⁷⁵

1. Permite determinar el grado de cumplimiento de las funciones asignadas al personal, a fin de tomar las medidas correctivas adecuadas y, de este modo, elevar la eficiencia de la organización.

2. Detecta fallas en los sistemas de reclutamiento e inducción de personal.

3. Determina las necesidades de capacitación del personal y, una vez dada ésta, evalúa sus resultados.

4. Permite al empleado o trabajador conocer sus errores y deficiencias, a fin de suplirlas, evitar posibles sanciones, o cumplir sus funciones.

5. Sirve objetivamente de base para llevar a cabo movimientos internos de personal, ascensos, despidos, promociones, puestos de confianza y otorgar premios, estímulos y recompensas.

6. Eleva la moral de los trabajadores al sentirse tomados en cuenta y colateralmente contribuye a la productividad.

La evaluación del desempeño, sin duda, debe estar basado en un ambiente de objetividad, en el que no se permita la influencia de alguna otra persona ajena a este proceso, pues ocasionaría que el reporte proporcionado cuente con información manipulada, y que realmente no cumpla con la elección adecuada del personal, que en base a su desempeño y méritos deba ascender.

Para llevar a cabo la evaluación del desempeño se deben utilizar una serie de referencias que contribuyan a conformar el reporte de evaluación, al respecto existen varios métodos como son: estudios de tiempo, informes de confianza, indicadores externos y acuerdos con los sindicatos⁷⁶; pero estas técnicas o métodos suelen caer en un exceso de subjetividad, cuando se utilizan de una manera indiscriminada y absoluta, sin embargo, si son utilizadas de una manera combinada y alternada pueden proporcionar excelentes resultados.

⁷⁵ *Ibidem*, p.257.

⁷⁶ El estudio de tiempo es un cronometraje de las actividades y operaciones realizadas por el trabajador. El informe de confianza es el que proporciona un supervisor de confianza, quien se encarga de vigilar el rendimiento de los trabajadores. Los indicadores externos son los que se toman de otras organizaciones con funciones análogas. El acuerdo con los sindicatos toma como base el resultado de algunos de los métodos anteriormente mencionados. Véase. *Ibidem*, pp.262-266.

Las etapas identificadas en la evaluación del desempeño son: a) definición del puesto, b) evaluación del desempeño y c) discusión de resultados.

Los métodos de calificación sirven para dar una verdadera información acerca de las características que presenta el servidor público en el desempeño de su trabajo, tomando en cuenta elementos como: criterio, iniciativa, previsión, cantidad, responsabilidad, conocimientos, creatividad, disciplina, puntualidad, etc.

De entre los métodos de calificación encontramos los siguientes:

1. Escala gráfica de calificación.
2. Alternancia en la calificación.
3. Comparación de pares.
4. Distribución forzada.
5. Listado de incidentes críticos.
6. Listas de comprobación.

Al hablar de un método de evaluación del desempeño, que sirva como medio para determinar el mérito del personal y su posible ascenso dentro de la escala jerárquica de la organización, es interesante analizar o revisar la forma en que este es llevado a cabo en la práctica.

A continuación se presenta, a grandes rasgos, la forma en que se lleva a cabo un sistema basado en el mérito, este es El Servicio Exterior Mexicano.⁷⁷

El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México...⁷⁸

⁷⁷ Otro sistema basado en el mérito y la capacidad lo constituye el Servicio Profesional Electoral, el cual es un sistema de personal de carrera, integrado por funcionarios electorales especializados. Véase, Estatuto del Servicio Profesional Electoral, IFE, México, 1991.

⁷⁸ Ley del Servicio Exterior Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994.

De esta forma, el personal del Servicio Exterior Mexicano se integra por el personal de carrera, que es el que interesa, por el personal temporal y por el personal asimilado.

El personal de carrera será permanente y comprende la rama Diplomático-Consular y la rama técnico-administrativo. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante.

A continuación se presentan las categorías que comprende la rama Diplomático-Consular:

- Embajador.
- Ministro.
- Consejero.
- Primer Secretario.
- Segundo secretario.
- Tercer Secretario.
- Agregado diplomático.

En cuanto a la rama técnico-administrativa, ésta se integra por las siguientes categorías:

- Coordinador administrativo.
- Agregado administrativo A.
- Agregado administrativo B.
- Agregado administrativo C.
- Técnico administrativo A.
- Técnico administrativo B.
- Técnico administrativo C.

La forma para ingresar (se le puede considerar como procesos de reclutamiento y selección) al Servicio Exterior Mexicano, se compone de tres fases, que son:

1. Fase documental, corresponde a la entrega de una serie de documentos personales (acta de nacimiento, comprobante de estudios, cartilla liberada, etc.) con los cuales se procede a abrir un expediente.

2. Fase de exámenes y entrevistas, se realizan exámenes de cultura general orientado a las relaciones internacionales. Examen del idioma español, del dominio de otro idioma diferente al español y la comprensión y lectura de un tercer idioma.

En esta fase se elabora un ensayo sobre algún tema de actualidad en política exterior. Esta fase concluye con una serie de entrevistas con diversos funcionarios de la misma secretaría.

3. Una vez aprobados los requisitos anteriores, se procede a la estancia en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, tomando cursos especializados con una duración mínima de seis meses; así como un año de estancia en alguna dependencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ocupando cargos como de Director, Coordinador, etc.

Durante la estancia en el Instituto recibirán un nombramiento provisional de Agregado Diplomático y tendrán las percepciones de acuerdo a dicha categoría.

Transcurrido un año más de su primera estancia en el Instituto, y ser considerado personal de carrera, la Comisión de Personal, integrado por:

- Un embajador del Servicio Exterior designado por el Secretario de Relaciones Exteriores.
- El Oficial Mayor de la Secretaría.
- El Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al Servicio Exterior.
- El Director General de asuntos jurídicos de la Secretaría.
- Tres funcionarios designados por el Secretario de Relaciones Exteriores.

Evaluarán el desempeño en la Secretaría, esto a través de los Informes de confianza proporcionados, así como por exámenes para determinar si se recomienda su nombramiento definitivo en el Servicio Exterior, y en su caso, el asenso a tercer secretario y su adscripción a la Secretaría o en el exterior.

Para evaluar el desempeño de los aspirantes se toman en cuenta o se engloban de la siguiente forma:

1. Expediente, que se conforma a partir del ingreso al Servicio Exterior, así como los diversos reportes entregados y que fueron formulados a partir de su experiencia práctica.

2. En base al mérito, esto es, se toma en cuenta los reportes contenidos en el expediente, en donde se consideran aspectos de capacidad, destreza, puntualidad, trabajo en equipo, capacidad de toma de decisiones, etc., además de los diversos cursos tomados en el Instituto: diplomados, cursos, maestrías, etc.

Los requisitos de antigüedad que deberán cumplir los funcionarios de la Secretaría o aquellos que tengan un nombramiento temporal en el Servicio Exterior, y las categorías en las que podrán ingresar como personal de carrera, son las siguientes:

1. Ingreso como tercer secretario.- se requerirá una antigüedad mínima de dos años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas.

2. Ingreso como segundo secretario.- se requerirá una antigüedad mínima de cuatro años, participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo, deberá participar en el concurso de asenso para optar por la categoría de segundo secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3. Ingreso como primer secretario.- se requerirá una antigüedad mínima de seis años , participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo deberá participar en el concurso de asenso para optar por la categoría de primer secretario y obtener una de las plazas sujetas a concurso.

4. Ingreso como consejero.- se requerirá una antigüedad mínima de ocho años , participar en el concurso de ingreso al Servicio Exterior y aprobar todas sus etapas. Asimismo, deberá participar en el concurso de asenso para optar por la categoría de consejero y obtener una de las plazas sujetas a concurso.

5. En el caso de asenso a ministro se requiere haber estado adscrito tanto a la Secretaría, como en alguna misión diplomática u oficina consular.

De esta forma, la Comisión de Personal organizará concursos de asensos que comprenderán :

A) La evaluación del expediente de los aspirantes a asenso en función de las siguientes prioridades :

- Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones.
- Mayor antigüedad en la categoría y en el servicio.

B) Exámenes escritos y orales para determinar la preparación académica de los aspirantes a asenso. Puntuación adicional podrá otorgarse por obras o trabajos publicados , estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último asenso, siempre que sean relevantes para las relaciones Internacionales de México.

La evaluación de los expedientes personales será dada a conocer a los interesados con anticipación a la celebración de los exámenes, y el resultado final de los concursos será del dominio público.

Como se observa la aplicación de la evaluación del desempeño es una herramienta útil, que contribuye, de manera determinante, en la obtención de información que auxilie a determinar los asensos dentro de una estructura jerárquica de la organización.

Cabe hacer mención de la importancia que representa un sistema basado en el mérito y la capacidad y que mejor ejemplo que el que es llevado en el Servicio Exterior Mexicano.

B) Sistema de motivación.

La motivación es un tema importante, puesto que resulta ser uno de los mayores resortes que impulsan a los trabajadores a esforzarse y dar lo mejor de sí en la labor que desempeñan.

La motivación debe ser considerada como cierta forma de intercambio entre el individuo y su ambiente social. El ambiente social proporciona al individuo grupos de preferencias o valores que constituyen objetivos hacia los cuales los impulsos instintivos son expresados.

El aspecto de la motivación que incluye a cada miembro de la organización con los valores y normas establecidos en el mismo se desarrolla mediante participación, entrenamiento, imitación y aprendizaje. El término motivación incluye variables como: impulso, necesidad, incentivos y recompensa.

En este sentido, el incentivo es una de las variables más efectivas para incrementar la motivación en el trabajador. Ya que representan una forma de retribución a través de la paga por el trabajo realizado.

Así los sueldos y salarios son los incentivos financieros más característicos.

Dentro de la administración de personal el aspecto de la motivación ha sido objeto de estudio por parte de psicólogos, entre otros, que buscan formas que consigan que el recurso humano se sienta motivado e incentivado para desarrollar su trabajo con una actitud positiva y que repercuta en beneficio del individuo y de la organización en general.

En este sentido, los premios, incentivos económicos y las recompensas contribuyen a la motivación del personal.

La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles⁷⁹, establece que:

Los estímulos a los que se refiere esta ley se instituyen para servidores del Estado, por el desempeño sobresaliente de las actividades o funciones que tengan asignadas (la evaluación del desempeño contribuye en gran medida a esta tarea) así como por cualquier acto excepcional que redunde en beneficio del servicio al que estén adscritos. Estos estímulos podrán acompañarse de recompensas en numerario o en especie, conforme a las prevenciones de ésta ley.

Entre los diversos premios nacionales y condecoraciones en esta ley (Ciencias y Artes, Demografía, Deportes, etc.) cabe mencionar el establecimiento en el capítulo XIV Bis: el Premio Nacional de Administración Pública se concederá a los seleccionados de entre los servidores públicos que presten sus servicios en las dependencias o entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional... (artículo 91-A).

Los estímulos y recompensas se otorgarán a estos mismos trabajadores siempre que tengan un desempeño sobresaliente, aportaciones destacadas a la Reforma Administrativa, o estudios e iniciativas benéficas a la Administración Pública, en general y en particular (artículo 92).

Los estímulos consistirán en diez días de vacaciones extraordinarias para el servidor público que haya sido seleccionado en cada departamento o unidad administrativa equivalente, en las dependencias o entidades (artículo 93).

⁷⁹ Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Porrúa, México, 1994.

Los estímulos y recompensas se tramitarán a propuesta de los superiores jerárquicos, el interesado, de su representación sindical o de los compañeros de labores (artículo 94).

Finalmente, cabe recalcar, que otra forma de conseguir mayor motivación por parte del servidor público y por ende una mayor productividad, es al complementarse mutuamente las necesidades del trabajador con las necesidades de la organización.

2.4 Tipos de Servicio Civil de Carrera.

La necesidad existente de que el sector público sea más productivo ha llevado a buscar nuevas formas de organizar al personal, en un sentido más amplio, es decir, que en esa forma de organización se contemplen aspectos importantes como : la capacitación, la planeación de la fuerza de trabajo, sistemas de méritos y motivación, etc. Así, en el transcurso de los años, las organizaciones han pasado por diferentes procesos que las han ido moldeando, reorganizando al personal de una manera más adecuada en beneficio de la misma y de los individuos que la integran.

Como resultado se han llegado a detectar tres sistemas de organización de personal, en este caso, al servicio de la administración pública .

a) Servicio civil de carrera.- quedando bajo el ámbito del personal que presta sus servicios al Poder Ejecutivo . A nivel nacional comprende a los trabajadores del interior de las dependencias, sean Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y Procuradurías.

b) Sistema evolucionado de botín.

c) Servicio Civil limitado o incipiente.

Estos tres tipos de servicio civil muestran la forma que han evolucionado las formas de administrar al personal público, por lo que a continuación se revisarán sus características más significativas.

a) Servicio civil de carrera.

Este sistema de organización de personal surge como respuesta a las grandes deficiencias en la administración de personal. La forma en que se selecciona y coloca al personal suele ser acompañada por recomendaciones hechas por personas influyentes que ocupan cargos públicos importantes; generalmente dichos recomendados carecen de la mínima preparación o experiencia para el puesto, y por consiguiente una nula vocación de servicio.

El servicio civil de carrera surge como un sistema, que basado en el perfeccionamiento de las técnicas de administración de personal: reclutamiento, selección, capacitación, inducción, etc., en general, crea las condiciones adecuadas para contar con los recursos humanos idóneos para el desempeño del servicio público.

Otras características importantes, es que una persona integrante del servicio civil de carrera no debe intervenir en los asuntos políticos del país (neutralidad política), aunque esto dependerá de las características o rasgos particulares del país en que se desarrolle tal sistema.

En seguida se presentan algunas características de los países que cuentan con un sistema de servicio civil de carrera.⁸⁰

1. En Inglaterra la Comisión del Servicio Civil se encarga de reclutar, seleccionar y examinar a los aspirantes, así como evaluar su formación intelectual y perspectivas de desarrollo.

⁸⁰ Hernández Puento., Op.cit., pp. 371-373.

2. El Directorado del Servicio Civil es el órgano que en Francia se encarga del sistema de organización de personal, este no es central, ya que cada Ministerio es el que define los criterios escalafonarios de promoción, permisos, y horarios.

3. Los Estados Unidos cuentan con la Comisión de los Servicios Públicos, encargada de la selección, en forma descentralizada, y en forma centralizada los criterios de clasificación, preparación, ascensos y prestaciones.

Uno de los rasgos principales que muestran estos países, es que cuentan con un órgano encargado de organizar al personal, ya sea de manera centralizada o descentralizada, cuya finalidad específica es contar con los recursos humanos mejor aptos para el servicio público.

b) Sistema Evolucionado de Botín o Spoils System.

Este sistema de organización de personal se contrapone totalmente al sistema del servicio civil de carrera, pues en este no se toma importancia a los procesos de reclutamiento, selección, capacitación, planeación de la fuerza de la trabajo, etc., y en general, a todas las técnicas de administración de personal, por otro lado, se carece de una neutralidad política.

El sistema evolucionado de botín queda definido como:

Un sistema de organización de personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas o administrativas secundarias, el cual imposibilita la profesionalización de la carrera burocrática.⁶¹

⁶¹ *Ibidem.*, p.373.

La característica principal de este sistema, es que el puesto ocupado en el servicio público es visto como un botín, del cual se pueden obtener beneficios propios, ya sea de poder, pero principalmente como fuente de riqueza.

La falta de reglas escritas ocasiona un ambiente de autoritarismo y prepotencia por parte de las personas que se encuentran ocupando un cargo gubernamental. Al mismo tiempo, se crea una institucionalización de costumbres, vicios y reglas que inciden, de manera determinante, en el actuar y en la toma de decisiones de los servidores.

Finalmente, el servicio civil promueve, por una parte, la no participación de los servidores públicos en los asuntos políticos, ya que esto muestra lealtad al Estado; mientras que el sistema evolucionado de botín dice que tal restricción limita uno de los derechos fundamentales del individuo, por lo que se debe promover una participación constante en los asuntos de la vida política.⁸²

c) Servicio Civil Limitado o Incipiente.

Los países al contar con un sistema de servicio civil de carrera logran crear las condiciones adecuadas para una mayor objetividad en la administración y organización de su personal, por otra parte, los que prefieren seguir con vicios y costumbres en la forma de administrar al personal se encuentran en un sistema evolucionado de botín; sin embargo, para los países que aún no cuentan con un sistema de servicio civil y que intentan desterrar viejas prácticas clientelares, se les considera en un sistema de servicio civil limitado o incipiente.

El sistema de servicio civil limitado o incipiente se caracteriza, principalmente, que por estar en medio de un servicio civil real y un sistema evolucionado de botín, se crean condiciones de administración de personal conservadoras y con miedo a transformaciones y cambios en las estructuras administrativas de una manera radical.

⁸² Véase, Pardo, María del Carmen. "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos." en Tendencias contemporáneas en la Administración Pública, Diana, México, 1989.

Otras características que presenta este sistema es que : sus funciones de reclutamiento son muy generales , es decir, no son estudiadas y aplicadas de una manera más particular o concreta ; la contratación y selección se realizan de forma descentralizada ; las remuneraciones y las prestaciones suelen ser eventuales y moderadas ; la motivación y asensos es muy regulada, y finalmente la participación política es permitida.

CAPITULO III

" LA ADMINISTRACION QUE HARA FRENTE, QUE ADMINISTRARA LA CRISIS... DEBE CONSIDERAR DOS ASPECTOS: UN PRIMER PASO DEBE DARSE EN EL SENTIDO DE INSTRUMENTAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INTERNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA... UN SEGUNDO ASPECTO DEBE REFLEJARSE EN UNA MAYOR INNOVACION ENTRE LOS SERVIDORES PUBLICOS: DEBE FOMENTARSE, PUES, LA CAPACIDAD DE INNOVACION, FACTOR VITAL PARA ENFRENTAR CON RESPONSABILIDAD LAS SERIAS LIMITANTES QUE ENFRENTA EL PAIS. ADEMAS, ESA ACTITUD PROPOSITIVA DEBE TRASLADARSE A LOS MECANISMOS, ESTRATEGIAS Y FORMAS DE ACCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, DE MANERA QUE RESPONDA EFICAZMENTE A LAS DEMANDAS SOCIALES Y POLITICAS."

CLAUDIO AFONTE ROJAS.

III. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

La modernización del servicio público es un imperativo, que en la actualidad representa un reto para el Estado, en su camino para ser un ente eficiente en el desempeño de sus funciones. La modernización implica una serie de cambios y transformaciones, dichas modificaciones repercuten o recaen en quienes llevan a cabo el servicio público. Por tanto, el encargado de llevar a cabo la modernización debe ser un profesional, es decir, debe poseer las actitudes y aptitudes propias para el desempeño de las tareas encomendadas, de este modo, se deben buscar los mecanismos adecuados que contribuyan a el cambio, rumbo a esa profesionalización.

El Servicio Civil de Carrera resulta ser el mecanismo apropiado para la profesionalización del servidor público, ya que este sistema proporciona al Estado, y en sí a su Administración Pública, los recursos humanos idóneos, capaces de enfrentar los nuevos retos que impone la modernidad.

La necesidad de un servicio civil de carrera ha sido objeto de debate por quienes se oponen al cambio y por quienes pugnan en contar con un sistema basado en la preparación constante y el mérito, sin embargo, hasta la fecha no se ha conseguido su instauración.

En la última década se ha retomado con fuerza tal necesidad, apoyado en las nuevas realidades y en los hechos que se han suscitado en el contexto mundial, y que reclaman la búsqueda de una modernización constante y por ende la profesionalización en el servicio público que contribuya a cumplir con los fines últimos del Estado.

De este modo, en el trabajo se han analizado cuestiones como : la administración de personal, por ser un factor clave para la implementación de un servicio civil, la importancia que tiene dentro de la administración pública, las características que presenta y los objetivos que persigue.

Por otro lado, se han analizado las características que presenta el servicio civil de carrera, sus diversas definiciones, sus antecedentes en México y el marco legal en que se encuentra insertado. Se han estudiado las cuestiones referentes al servicio público: características, definición, etc. También se revisaron las diversas transformaciones que ha sufrido el Estado y de sus repercusiones en la Administración Pública y en su Administración de personal.

El segundo capítulo sirvió para profundizar más sobre la modernización del servicio público y las repercusiones que trae consigo.

Así, podemos decir que un sistema de servicio civil de carrera debe tener el respaldo de una adecuada administración de personal, con un marco legal propio y de acuerdo a las características peculiares de nuestro país, para que en su conjunto se proceda a su instauración.

En este apartado se analizarán cuestiones relacionadas a la capacitación y formación de personal, indispensables dentro de un proceso de modernización y elemento clave dentro de un sistema de servicio civil. También se estudian los rasgos principales que crean la necesidad de un servicio civil de carrera. Posteriormente, se analizan las tendencias actuales con respecto a la implementación del servicio civil en México. Este apartado concluye con la revisión de las limitantes técnicas y administrativas del servicio civil.

3.1 Capacitación y Formación de Personal.

Dentro de las diversas funciones en la administración de personal, varios autores resaltan la importancia de los procesos de reclutamiento y selección, por ser en estas donde se tiene el primer contacto con el aspirante a ingresar al servicio público y de su idoneidad de servir al desempeño de las funciones de la organización, sin embargo, la función de capacitación adquiere una gran importancia, ya que es un proceso vinculado al desarrollo de las organizaciones y al del individuo como parte de ellas.

La capacitación dentro de el esquema de un servicio civil es un elemento importante, pues contribuye a desarrollar las habilidades y conocimientos del personal, indispensables para el desempeño eficiente de sus funciones, por otra parte, auxilia a la evaluación del desempeño para su posible ascenso dentro de la estructura jerárquica de la organización.

La capacitación es un elemento indispensable dentro del sistema de administración de personal de cualquier empresa o institución pública.

Dentro del sector público representa ser el subsistema en donde se actualiza, prepara y forma al servidor público, con la finalidad de hacerlo más productivo ante los nuevos retos que impone la modernidad.

Un proceso de capacitación permanente, permite el mejoramiento de las aptitudes y la modificación de las actitudes del personal. Las aptitudes y las actitudes son elementos claves dentro del proceso de capacitación, puesto que ambos sirven como parámetro, para determinar que recurso humano es apropiado para el servicio.

La importancia de la capacitación radica en que, proporciona al trabajador los conocimientos para desarrollar sus capacidades intelectuales, que repercutan en su desempeño laboral, siendo su objetivo principal el desarrollo de las actitudes y aptitudes del personal.

Contar con personal capacitado permite elevar los niveles de competitividad, en la calidad y la productividad, y al mismo tiempo, en la eficiencia en la prestación de servicios.

La capacitación es considerada como un proceso integral compuesto por tres etapas, que son:

a) El adiestramiento.

Se considera adiestramiento al proceso de hacer diestro a una persona en la realización de una actividad específica y sencilla.

El adiestramiento se proporciona al personal que realiza actividades rutinarias, cotidianas y repetitivas.

El adiestramiento se da, principalmente, en empresas públicas que proporcionan un servicio público directo (Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México) o que producen bienes (Petróleos Mexicanos), en las que se crean diversos programas de adiestramiento permanente para el personal.

b) La capacitación.

Constituye el segundo elemento dentro de este proceso integral y significa la preparación, enseñanza o instrucción, mediante la proporción de conocimientos teórico-prácticos.

La capacitación queda relacionada con el incremento de los conocimientos y habilidades del personal para el desarrollo de actividades más complejas.

c) El desarrollo.

Esta tercera etapa queda concebida como el proceso que permite facilitar el crecimiento interno de la persona, es decir, además de obtener los conocimientos y habilidades, es indispensable lograr el desarrollo individual.

En general, este proceso integral de la capacitación, pretende un desarrollo que redunde en beneficio del individuo, el grupo de trabajo y la organización en general.

El proceso de capacitación, al mismo tiempo, cuenta con elementos indispensables para su implementación.

1. Detección de necesidades, que pueden ser : organizacionales, emergentes o encubiertas.

2. Elaboración del programa , este debe ser integral, es decir, que abarque todos los aspectos de la Institución.

3. Ejecución del programa , que involucre al personal con los resultados .

4. Evaluación y seguimiento , es el sometimiento a una evaluación general. Para ello es necesario dar seguimiento al personal capacitado, observando su comportamiento, puesto que será su desarrollo futuro lo que ratifique la validez del programa efectuado.

3.1.1. Antecedentes de la Capacitación en el Sector Público.

En el Sector Público, los programas de capacitación han encontrado una serie de obstáculos , lo que ocasiona la inconsistencia en su aplicación .

La falta de un sistema de carrera burocrática impide el seguimiento de un proceso de capacitación, puesto que sólo se suele dar de una manera esporádica en algunas dependencias .

Así la idea de proporcionar capacitación al personal público tiene su origen en el primer estatuto de los servidores públicos , expedido en 1938, en el que se señala como obligación de los Poderes de la Unión establecer academias a las que pudieran asistir voluntariamente los trabajadores para mejorar su preparación técnica .⁸³

⁸³ Véase, Hernández Fuente, Adriana. Op. Cit., Pp. 327-336-337-338.

En 1953, el gobierno federal promovió la creación del Centro Industrial de la Productividad para fomentar mediante capacitación el aumento de la productividad laboral.

Para los sesentas las tareas de capacitación de carácter normativo e Indicativo quedaron principalmente a cargo del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Personal, posteriormente a fin de dar un carácter obligatorio a la capacitación se dispuso, a través de dicho Comité, se creara en cada institución del sector central una Unidad de Capacitación.

En 1971, fue creado un Centro Nacional de Capacitación Administrativa dentro del ISSSTE, además se promovió en las dependencias el establecimiento de escuelas de capacitación para sus trabajadores en coordinación con dicho centro.

En 1972, con la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, se establecieron lineamientos para reestructurar las Unidades de Personal, con el objeto de atender las funciones de capacitación y desarrollo del personal al servicio del Estado; así como la elaboración de un programa general y permanente de formación y capacitación del personal, por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos.

En 1975, mediante acuerdo presidencial, se insistió en la coordinación que las diversas dependencias deben tener con el ISSSTE para la impartición de cursos de capacitación a los empleados de base, mediante la participación de organismos especializados integrados por representantes de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y de Educación Pública. La finalidad de los cursos era instruir en el personal de base una formación de servidor público, en los campos administrativo, técnico y profesional. En este acuerdo se mencionó que cada dependencia procuraría establecer en sus respectivos reglamentos de escalafón los procedimientos adecuados para ascender al personal de base capacitado; a su vez la Comisión de Recursos Humanos debía atender y coadyuvar con cada dependencia del sector centralizado en la implantación de planes y programas de capacitación.

En 1979, se modificó la estructura de la Comisión de Recursos Humanos, ratificándose su función de organismo rector de la capacitación burocrática.

En 1983, con la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y luego de la Dirección General, se pretendió dar continuidad a los procesos de capacitación en el marco de una carrera burocrática.

Sin embargo, como la implementación del SCC no se ha llevado a cabo, por consiguiente los avances en cuanto a la capacitación han sido mínimos.

En la actualidad algunas instancias del ejecutivo participan de algún modo en las actividades de capacitación: la SHCP en aspectos normativos, la SCDA en la coordinación de programas para capacitar, la SEP mediante sistemas abiertos de enseñanza, la STyPS con el programa nacional de capacitación y productividad y la SG mediante el programa nacional de protección civil.

A continuación se describirá, a grandes rasgos, el Sistema de Capacitación propuesto por el Departamento del Distrito Federal en el año de 1989⁶⁴, con la finalidad de aterrizar de una manera más concreta en algunos aspectos de la capacitación descritos anteriormente.

El Departamento del Distrito Federal (DDF) como entidad administrativa, está obligado a satisfacer eficientemente las necesidades y las demandas de la ciudadanía. Esa es su función básica, y a ello contribuye la política de capacitación y desarrollo de personal. De ahí que esta deba involucrar a todas las dependencias y, desde luego, a todos los funcionarios, con el propósito de darle forma y vigor a un verdadero sistema de capacitación en el DDF. Por eso, es fundamental que las diversas áreas del gobierno de la Ciudad de México intervengan directamente en el proceso de adiestramiento asumiendo la responsabilidad del diseño, la instrumentación y el control de cada etapa del sistema con la coordinación correspondiente de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal a través de la Dirección de Capacitación.

⁶⁴ Sistema de capacitación. Departamento del Distrito Federal, México, 1989.

El sistema de capacitación surge de la necesidad de modernizar el funcionamiento de la Ciudad de México y del Imperativo de hacer más eficiente a la Administración Pública en el Distrito Federal , aprovechando la experiencia que el gobierno de la capital de la República ha acumulado sobre todo desde el año de 1984, año en que se iniciaron esfuerzos para que la capacitación se llevara a cabo sobre la base de un esquema integral y permanente que involucrara de manera obligatoria a autoridades y trabajadores .

La creación de una guía de esta magnitud, está fundamentada en cuatro objetivos que persigue :

1. Construir el sistema de capacitación.
2. Descentralizar y dotar a las dependencias y entidades del DDF, de los elementos y las herramientas para que en sus respectivos ámbitos de competencia operen el sistema.
3. Ofrecer opciones de capacitación y desarrollo a las que tendrían acceso tanto los funcionarios como el personal técnico-operativo .
4. Homogeneizar la calidad y las habilidades directivas de los mandos medios .

En general , el sistema de capacitación tiene como propósito elevar la calidad del trabajo para prestar un mejor servicio a la ciudadanía .

El sistema de capacitación se integra a su vez por :⁶⁵

A. Subsistemas .- que son los órganos y dependencias que conforman el DDF.

B. Etapas :

- Diagnóstico.- que permite conocer los problemas generales y particulares que enfrenta una institución , así como las necesidades de ésta y su satisfacción es indispensable para alcanzar sus objetivos. Esta etapa debe formularse en dos niveles :

⁶⁵ Véase, *Ibidem*, pp.15-21.

Nivel general .

Nivel particular .

- Detección de las necesidades de la organización .
- Detección de necesidades del puesto .
- Detección de necesidades del Individuo .

- Programación.- significa prever y organizar, sobre la base de objetivos y metas trazadas con claridad e identificados en la etapa de diagnóstico , los recursos para llevar a cabo los eventos de capacitación. Para llevar a cabo esta etapa se deben considerar los siguientes aspectos :

- a) Fundamentación.
- b) Identificación.
- c) Objetivo.
- d) Contenido.
- e) Técnicas de enseñanza-aprendizaje .
- f) Material didáctico y equipo.
- g) Calendarización.
- h) Recursos presupuestales.

Contemplados una vez estos aspectos se procede a la elaboración del programa.

- Ejecución.- es la operación de cursos y eventos conforme a los elementos definidos en el programa. En esta etapa interviene lo que se conoce como la operación de cursos, en la que se consideran elementos como :

- a) Instructores.
- b) capacitandos.
- c) material y equipo.
- d) fechas y horarios.
- e) Instalaciones.

- Evaluación.- consiste en medir y valorar el avance y los resultados de la capacitación y la enseñanza abierta para adultos, para corregir desviaciones o modificar metas. Es el eje del sistema. Los elementos tomados en cuenta en esta son:

1. Indicadores de la conducta previa (diagnóstico).
2. Proceso de la enseñanza-aprendizaje (cursos impartidos).
3. Indicadores de la conducta posterior (evaluación inmediata).
4. Comparación de los objetivos alcanzados contra los que se esperaba obtener (seguimiento).

C. Vertientes:⁸⁶

- Desconcentración.- a través de esta vertiente, la Dirección de Capacitación traspasará de modo integral, aunque paulatino, las funciones de la capacitación dirigida al personal técnico-operativo a cada dependencia y órgano del DDF.

Esta vertiente requiere que las dependencias estén preparadas para conducir su propio proceso de capacitación. La desconcentración es un esfuerzo sistemático por delegar a las unidades administrativas y a los órganos del DDF, en el menor tiempo posible, las funciones de capacitación genérica y de enseñanza abierta, y para integrar al sistema las tareas de capacitación específica que ya desarrollan los subsistemas de acuerdo con sus funciones.

- Dirección.- la administración y el manejo de esta vertiente serán responsabilidad de la Dirección de Capacitación. Con ella se atenderán las necesidades de los mandos medios y se ofrecerán opciones apropiadas a los mandos superiores.

⁸⁶ Véase, Ibidem, pp.25-55.

Esta vertiente es un componente que pretende servir de apoyo a las labores de los funcionarios. Está diseñada para llevarse a cabo sobre la base de un programa básico de necesidades, que no excluye la realización de otro tipo de eventos.

Con esta vertiente se busca integrar al sistema de capacitación del DDF, las necesidades de capacitación y desarrollo de los funcionarios de modo que las dos vertientes del sistema -Desconcentración y Dirección - concurren hacia los mismos objetivos.

En suma, la concurrencia de etapas, vertientes y subsistemas en un cuadro ordenado de objetivos, responsabilidades y funciones hará posible que el sistema de capacitación avance y se vuelva un instrumento eficaz de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del gobierno de la Ciudad de México.

Como se observa el sistema descrito, muestra a grandes rasgos los elementos indispensables para un proceso de capacitación como pueden ser las etapas de : diagnóstico, programación, ejecución y evaluación, en general , este sistema ayuda a ejemplificar lo que es un sistema de capacitación dentro de la Administración Pública.

En general, los cursos de capacitación impartidos dentro de la Administración Pública Federal en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) , fueron inconstantes, ya que en algunas dependencias se observa un interés por capacitar al personal, mientras que en otras existen pocos rasgos de interés al respecto, en concreto se observa una disminución de dichos cursos de capacitación hacia finales del sexenio sucediendo lo mismo con el número de personas capacitadas (cuadro B).

CUADRO 8

Acciones de capacitación en las dependencias del Gobierno Federal

Año	Cursos impartidos								Personas capacitadas							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Total	9 309	9 282	10 061	18 541	12 585	14 204	9 529	243 070	190 342	250 045	310 057	100 044	271 000	157 002		
SSA	n.d.	3 100	2 679	6 654	121	126	92	n.d.	50 000	83 378	96 154	1 449	23 313	2 018		
SEP	660	1 035	2 565	1 670	1 978	1 043	1 730	107 500	31 085	83 344	37 636	29 306	10 224	28 785		
STPS	32	83	126	243	1 180	1 290	482	1 085	1 628	2 130	4 650	13 516	14 681	5 549		
SEDESOL ¹⁾	672	211	n.d.	490	264	195	n.d.	14 200	4 283	n.d.	4 300	2 200	2 541	n.d.		
ST	194	n.d.	12	0	30	32	135	2 200	n.d.	58	00	000	531	2 675		
SCT	650	984	1 024	3 187	2 121	2 210	1 120	5 187	16 060	24 613	62 778	26 830	35 626	17 704		
SRA	180	48	40	n.d.	74	73	79	4 200	420	511	n.d.	2 446	1 679	1 200		
SEPECSA	8	29	35	17	19	19	184	20	622	437	298	715	871	2 112		
SECOH	193	n.d.	48	423	720	719	204	3 080	n.d.	549	1 440	2 300	2 329	4 060		
SARH	2 120	696	n.d.	1 671	632	1 950	1 600	82 600	18 680	n.d.	28 548	17 358	29 901	28 508		
SNCP ²⁾	310	342	219	124	317	619	340	7 291	5 244	3 534	2 879	4 356	5 494	7 534		
FOR	181	259	213	337	438	643	484	2 020	1 290	771	1 220	2 588	2 881	3 364		
SECODEF	62	85	80	88	84	67	111	1 682	1 778	2 544	3 581	1 367	1 032	1 613		
SDM	241	367	157	80	190	199	244	5 500	4 549	4 795	3 355	2 181	1 148	8 200		
SM	10	180	40	151	229	167	84	1 133	5 148	1 242	1 222	1 221	1 241	1 260		
SG	n.d.	432	368	732	682	662	260	2 000	6 206	4 474	6 750	8 837	7 865	3 060		
PR	100	54	43	111	83	96	80	156	304	793	1 413	1 173	1 447	804		
SRE	30	44	68	128	71	100	28	750	1 142	807	1 772	949	1 109	709		
SEMP	100	54	67	68	38	45	50	2 000	431	650	530	251	492	509		
DOF	130	1 130	1 051	2 383	3 683	4 164	2 312	1 033	30 165	28 583	48 878	53 067	73 319	49 724		

¹⁾ Por modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en 1992 la SEDUE se transformó en SEDESOL y la SPP se fusionó con la SNCP.
n.d. No disponible

Fuente: Tomado de Zapata, Francisco., El empleo en el Edo. En México en el empleo frente a la crisis. OIT, Ginebra. 1990.

Siguiendo con esta línea, el gobierno federal ha tratado de implementar programas de capacitación, siendo el antecedente inmediato el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994⁸⁷, el cual pretende elevar los niveles de los trabajadores, la productividad en la Institución, así como el incremento de la eficiencia.

⁸⁷ De las líneas de acción marcadas en cuanto a la capacitación y productividad en el sector público, se formularon las siguientes proposiciones específicas:
1. establecimiento de políticas y estrategias en cuanto a los procesos de modernización de la administración pública con la finalidad de orientación para la formulación de una política de capacitación y productividad en el sector público. 2. evaluación a fondo de la estructura ocupacional del sector público. 3. formular un inventario de la infraestructura física y otros recursos de capacitación disponibles en el sector público. 4. extender a todos los ámbitos del quehacer público los valores, principios y métodos que propugnan el movimiento nacional de calidad y productividad. 5. propiciar el intercambio y la difusión de experiencias exitosas. 6. desarrollar los sistemas de información y evaluación que permitan conocer el costo e intensidad de las acciones de capacitación que se desarrollan en el sector público. Programa Nacional de Capacitación y Productividad. STPS, México, pp.57-58.

Dicho programa se desagrega en dos grandes vertientes:⁸⁸

En un subprograma de capacitación y productividad de los sectores particular y social cuya coordinación es competencia directa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Su universo de acción se dirige a los trabajadores y empresas sujetas al apartado A del artículo 123 constitucional y a las personas y grupos sociales que desarrollando una actividad productiva, carecen de una relación formal de trabajo.

Y en un subprograma de capacitación y productividad del sector público, cuya coordinación es competencia directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su ámbito de acción se dirige a los trabajadores al servicio del Estado, cuya relación está regida por el artículo 123 constitucional.

En términos generales el programa tiene un carácter intersectorial y desea alcanzar mejores niveles de vida para los trabajadores e incrementar de manera eficiente la productividad. De este modo, también se crean los siguientes programas:

1. Programa sectorial de capacitación y productividad.- consiste en evaluar y asesorar las acciones de capacitación y desarrollo que deben realizarse en las entidades y organismos paraestatales que han quedado bajo el ámbito de responsabilidad y control de una dependencia coordinadora del sector.

2. Programa institucional de capacitación y productividad.- su cometido es capacitar, actualizar y perfeccionar al personal de una organización, a fin de que la instrumentación de acciones de los trabajadores sean coherentes con los propósitos y metas de la institución.

⁸⁸ Castalazo, José R. *Técnicas y especialidades en administración de personal en el sector público*. INAP, México, 1985, pp. 98-101.

3. Programa específico de capacitación y productividad.- en este se describen las políticas, lineamientos y acciones a seguir en esta materia , así como los mecanismos de coordinación y control que permitan el seguimiento de sus acciones para que éstos no se desvirtúen de sus objetivos iniciales.

Finalmente, a continuación se describirá la propuesta realizada por Margarita Chávez Alcázar⁶⁹, en relación a la creación de un Centro Nacional de Capacitación de la Administración Pública Mexicana, ya que en realidad parece ser una propuesta interesante y tal vez viable, ya que los beneficios que se pueden obtener son :

- Unificación de criterios tanto en la impartición de cursos como en la evaluación de los mismos.

- Reducción de costos en la impartición de los cursos, esto en cuanto al número de personas que recibirán los cursos.

- Reducción de costos en la impartición de los cursos debido a que la centralización permitiría un mayor control de las necesidades y requerimientos de capacitación de las diferentes dependencias y sólo se impartirían los cursos que efectivamente vinieran a satisfacer alguna necesidad real para el mejoramiento y funcionamiento del servicio público.

- Enriquecimiento de la capacitación a través de los cursos debido a la pluralidad de pensamientos que convergirían.

- Mayor eficiencia y efectividad en la consecución de los objetivos que se pretendan alcanzar con la capacitación.

- Permitiría la sistematización , racionalización y la excelencia académica en la impartición de cursos requeridos , debido a la especialización que se daría.

⁶⁹ Chávez Alcázar. Op. cit. , pp.156-157.

A la par de este centro, sería conveniente la creación de oficinas al interior de la República, que lleven los mismos lineamientos, para que el proyecto tenga en realidad un alcance nacional.

Finalmente, un proceso de capacitación requiere de un marco legal propio, que se encargue de crear las condiciones legislativas para que su aplicación sea correcta. Aunque han existido algunas disposiciones legales que amparan dicho proceso, pero al no existir un sistema de servicio civil de carrera, éste no encuentra consistencia en su aplicación.

En general, la capacitación, sin duda, reviste una importancia muy grande dentro de un proceso de modernización, y adquiere mayor relevancia dentro del sistema de servicio civil de carrera, pues contribuye al desarrollo organizacional e individual.

3.2 Necesidad del Servicio Civil de Carrera.

Al hacer una revisión de los capítulos anteriores, se puede llegar a determinar el por qué de la necesidad de un servicio civil de carrera en México.

1. La administración pública requiere de una adecuada administración de personal, donde sean llevadas a cabo de una manera idónea cada una de las funciones que en ella se encuentran inmersas esto es: los procesos de reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, remuneraciones, prestaciones, servicios e incentivos y los movimientos de personal.

El servicio civil de carrera contribuye al perfeccionamiento de cada una de las funciones de administración de personal, poniendo una especial atención a cada una de ellas, destacándose, el reclutamiento, la selección y la capacitación, por considerarse como estratégicas.

2. La modernización en el servicio público requiere de una serie de cambios y transformaciones, en estructuras y comportamientos. Es así, como la modernización implica una mayor productividad en el sector público, por tanto, se hace necesario contar con el personal preparado y capaz para adaptarse a las innovaciones tecnológicas y las nuevas formas de trabajo que trae consigo la modernidad.

El servicio civil de carrera contribuye a proporcionar el personal adecuado, con capacitación permanente para responder a las nuevas realidades. Es así, que el servicio civil sirve como medio para incrementar la productividad en el sector público, así como medio para revalorar el nuevo papel que desempeña los recursos humanos en la actualidad.

3. La capacitación es un proceso que contribuye al desarrollo del país, de las organizaciones y de los individuos. Sin embargo, los procesos de capacitación no tienen una consistencia permanente en su aplicación.

El servicio civil de carrera contribuye a la creación de centros destinados a la preparación constante del personal público a través de procesos de capacitación y formación de personal.

Por otra parte, algunos autores como Miguel Duhalt Krauss, Margarita Chávez Alcázar, Adriana Hernández Puente, Guillermo Haro Bélchez, entre otros, han escrito sobre la necesidad de un servicio civil de carrera, basados en estudios realizados sobre la realidad económica, social, política y cultural del país. Estos estudios han desembocado a grandes rasgos en:

Un sistema de servicio civil permite crear las condiciones propicias para un adecuado proceso de reclutamiento, selección, etc., y en general a la profesionalización del servidor público.

El servicio civil de carrera tiene por finalidad acabar con viejas prácticas clientelares, que impiden el verdadero desarrollo del personal dentro de la organización, anteponiendo el mérito y la capacidad.

Asimismo, la necesidad de un servicio civil de carrera, surge como respuesta a los constantes y vertiginosos cambios que se suscitan en el contexto mundial, y que repercuten en el ámbito nacional, reclamando una modernización en la función pública.

En general, un sistema de servicio civil de carrera trae consigo:

- Un mejor diseño en la elaboración de las políticas de personal, y por ende en su adecuada implementación.

- Una mayor vocación y dedicación a las tareas del servicio público, a través de la optimización de las aptitudes y actitudes del personal.

- Una independencia entre lo administrativo y lo político, es decir, una neutralidad política del personal del servicio público.

- Una seguridad laboral y promoción conforme a méritos, basado en una adecuada capacitación y esfuerzo personal.

- El establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

- Una adecuada aplicación de la ley en materia laboral, en este caso, las garantías que la Ley Federal del Trabajo otorga a cualquier trabajador en México.

- La creación de un órgano encargado únicamente de llevar los asuntos de un sistema de servicio civil, es decir, que en ella se diseñen los lineamientos a seguir en cuanto a las funciones de reclutamiento, selección, capacitación, etc., y en general, todas aquellas que permitan la formación y desarrollo de personal.

Finalmente, es necesario hacer mención, que un sistema de servicio civil de carrera, es un proceso que se debe insertar de forma paulatina, de modo tal, que sus resultados se reflejen a mediano y largo plazo.

Es importante señalar que algunos países que cuentan con un sistema de servicio civil Francia, Estados Unidos , Canadá e Inglaterra, han tenido que adaptar sus sistemas de servicio civil, debido a la naturaleza cambiante de su sector público⁹⁰. En el caso de México se debe tomar en cuenta este aspecto, así como las peculiaridades en algunos otros , para que se pueda proceder a la implementación.

3.3 Tendencias Actuales.

En el actual gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se han realizado propuestas interesantes respecto a la posible instauración del servicio civil de carrera en México, basado en los acontecimientos más recientes y actuales en la historia del país. Por tanto, es interesante revisar los rasgos del pensamiento actual del tema y la propuesta formulada para la instauración.

México atraviesa por momentos difíciles, los cuales requieren que se tomen medidas al respecto, y una de ellas ha sido el de una administración pública eficaz, eficiente y honrada. Esto debido a que los programas gubernamentales inciden directa y cotidianamente en la vida de los ciudadanos. Desde esta perspectiva los ciudadanos requieren de una verdadera legitimidad por parte del gobierno, mediante el uso eficiente y honrado de los recursos y bienes públicos.

Por otro lado, el TLC y la misma economía mexicana, así como los socios comerciales, reclaman una administración pública que promueva, facilite y regule el desarrollo de una manera eficiente, justa y profesional. En este sentido, varios autores han insistido en que el éxito de las políticas de desarrollo de algunos países de Asia y Europa ha consistido en gran medida en la existencia de administraciones públicas altamente profesionales.

⁹⁰ Yeaso, Pardo, María del Carmen. *Op. cit.*, pp.32-40.

A últimas fechas, en México se ha suscitado un mayor interés en tratar con mayor profundidad el aspecto de la eficiencia en la administración pública, basándose en las consideraciones anteriores, para lo cual se han realizado propuestas, encaminadas a tratar de incrementar la eficiencia en las diversas dependencias de la administración pública, siendo una de ellas la del servicio civil de carrera.

En México, la mayoría de los servidores públicos no están realmente regidos por un servicio civil de carrera. En diversos momentos se ha intentado desarrollar servicios de carrera en varias áreas o incluso para el conjunto de la administración pública, siendo estos proyectos coartados por diversos obstáculos, los que se analizarán en el siguiente capítulo. No obstante, recientemente un grupo de funcionarios y especialistas de la administración pública han venido insistiendo que para alcanzar políticas públicas más eficientes, honradas y en efecto públicas en nuestro país, se requiere de una mayor profesionalización de los aparatos administrativos, e inclusive un cierto avance hacia sistemas de servicio de carrera. Especialistas latinoamericanos⁹¹, han hecho la misma recomendación para la región en su conjunto e insistido que los servidores públicos no deben ser vistos sólo como materia digna de disminución sino también de motivación.

Por otra parte, se deben tomar en cuenta las conclusiones generales sobre la Reforma Administrativa, debatidos recientemente⁹²:

1. El principio u objetivo general de los sistemas de carrera - el de una administración pública eficiente, basada en el mérito, defensora del interés público, orientada al servicio y con memoria institucional - son universalmente valorados.
2. Alcanzar dichos objetivos es una tarea compleja y riesgosa.

⁹¹ Blanco, C. "La reforma del Estado y los institutos de formación para la administración pública." en Seminario internacional sobre los retos contemporáneos de los institutos y escuelas de administración pública, México, 1994.

⁹² Méndez, José Luis, Op. cit., p. 14.

3. En general, las Reformas Administrativas son elusivas porque no se toma suficientemente en cuenta los variados aspectos relacionados con la agenda, el diseño y la estrategia de las políticas o se enfocan sólo a las reformas y estructuras y no a las prácticas.

Tomando en cuenta estas tres conclusiones generales, se propone se consideren los siguientes puntos, que a grandes rasgos se describen a continuación⁹³:

A. El instrumentar y diseñar (a base de experimento y tomando en cuenta criterios generales) sistemas profesionales en algunas áreas del sector público que requieran un mayor nivel de profesionalismo. Para tal caso se pretende hacer pruebas piloto en determinadas dependencias con la finalidad de observar los resultados y la factibilidad de extenderlo.

La Introducción paulatina de este servicio de carrera deberá ir acompañada de una serie de medidas colaterales.

B. Estudios de factibilidad administrativa y financiera de acuerdo con las estructuras de personal de las entidades donde se busque aplicarlo y de posibles ajustes en dichas estructuras.

C. El diseño y puesta en práctica de un sistema más amplio de evaluación del desempeño.

D. El diseño y puesta en práctica de un sistema más amplio de capacitación y entrenamiento para los servidores públicos.

E. Mecanismos muy precisos y profesionales de proyección de necesidades, para una adecuada coordinación entre las entidades encargadas de la capacitación y de los servicios civiles, a fin de evitar la saturación de personal en las categorías de la carrera administrativa.

⁹³ Véase, *ibidem*, pp. 15-22.

F. La introducción de servicios civiles y en general de la modernización administrativa a ella asociada se debe la manera de una política pública (la importancia que tienen las etapas de agendación y diseño de las políticas dependerá en gran medida de su éxito o de su fracaso), es decir, con objetivos generales y una estrategia bien pensados y coordinados, basados en diagnósticos precisos y con una programación de objetivos a la que se le puede dar seguimiento.

G. La creación de una comisión encargada del estudio de conveniencia y eventualmente contenidos particulares de tales reformas.

H. Finalmente en base a las evaluaciones , a los sistemas piloto , se estudiará la posibilidad de extenderlo a otras áreas.

En general, las tendencias actuales en relación al establecimiento de un servicio civil de carrera en nuestro país, está fundamentado en la creciente necesidad de personal público profesional , que se encargue de enfrentar los retos que se presentan en la actualidad en la administración pública, y que se han analizado a lo largo del presente trabajo.

La necesidad de una profesionalización del servicio público, en el presente sexenio , se basa en contar con una administración pública eficiente y honrada, de aquí que se requiere una nueva legitimación por parte del gobierno para con sus ciudadanos , por otro lado, el fenómeno de la globalización repercute en México, en este caso el TLC, para lo cual las instituciones públicas, y en sí los hombres que las conforman, deben ser capaces de desempeñar un buen trabajo, por lo que se requiere de procesos de capacitación constantes , en donde se prepare y actualice a los servidores públicos.

Esto se ve claramente reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁹⁴, en el rubro referente a la Reforma de gobierno y Modernización de la Administración Pública, en la cual se menciona que el desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el eficiente uso de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas, para lo cual se destaca, entre otros puntos los siguientes:

Profesionalización de los servidores públicos.- la creación del servicio civil de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. La profesionalización dará continuidad a programas de trabajo y garantizará que no se interrumpa el funcionamiento administrativo en la transición por el relevo de poderes. El servicio profesional de carrera se establecerá por áreas prioritarias, pero el objetivo a largo plazo será incluir a toda la administración pública.

Modernización de la gestión pública.- también el presente Plan propone desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño de los servidores públicos, de la calidad de los servicios que prestan y de la capacidad de respuesta de cada dependencia a los requerimientos de la ciudadanía.

La propuesta realizada, y que se describe a través de los ocho puntos anteriores, y con las medidas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en este rubro parecen ser viables, sin embargo, antes se deben corregir una serie de limitantes técnicas y administrativas, así como vencer los obstáculos que parecen ser los principales causantes de que la aspiración a una profesionalización en el servicio público no se llegue a cumplir.

⁹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Suplemento especial Uno más Uno, jueves 1o de junio, México, 1995, p.5.

3.4 Limitaciones Técnicas y Administrativas.

En la década de los setentas, en México, surge la preocupación por contar con un adecuado sistema de administración de personal público, el cual permitiera el desarrollo, tanto de la administración pública como el del personal; para la década de los ochentas, el Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera parece ser la concretización de tan ambicioso proyecto, sin embargo, para finales de los ochentas y en principio de los noventas, tal objetivo no se ha llegado a cristallar, sin que la urgente necesidad por contar con servidores públicos profesionales haya concluido, por el contrario, es en el presente cuando se requiere de una mayor eficiencia de la administración pública.

En la actualidad las propuestas en torno a la instauración del servicio civil de carrera, giran sobre la base de implementar pruebas piloto en las áreas donde requieran personal profesionalizado, y en base al seguimiento de éstos se determine su expansión a otras áreas. La utilización de tecnologías de pensamiento, como son las políticas públicas (soluciones concretas a problemas concretos) parecen ser una herramienta bastante útil para estos propósitos.

La implementación de un servicio civil en México, requiere que se realicen toda una serie de modificaciones, en este sentido, se requiere corregir ciertos baches en cuanto a las limitantes técnicas y administrativas en la administración de personal público, para así poder pasar de un servicio civil limitado, a un servicio civil de carrera propiamente dicho.

Al respecto, autores como Guillermo Haro Bélchez⁹⁵, entre otros, mencionan que en nuestro país se sigue la práctica de un "spoils system" o sistema de botín, ya que en nuestra administración pública se siguen mostrando indicios de viejas prácticas clientelares, lo cual propicia que no se llegue a un servicio civil.

⁹⁵ Haro Bélchez, Guillermo. "El servicio de carrera y los servidores públicos." en Tendencias contemporáneas de la administración pública. Diana, México, 1989, pp. 56-62.

Al respecto, se debe comenzar por corregir aquellas limitaciones técnicas y administrativas, en cuanto a la administración de personal por ser la base donde descansa el servicio civil. Así se hace referencia a las limitantes destacadas por Miguel Duhalt Krause⁹⁶, y que se describen a continuación :

-No existe un sistema de méritos en la selección inicial del personal.

-No existe un sistema integral de capacitación, aunque algunas secretarías se preocupan excepcionalmente en atender en forma parcial el problema.

-Se requiere de un catálogo de puestos acorde a las necesidades actuales.

-La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado pretende garantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y ascensos, que no funcionan correctamente en la práctica.

En un nivel microadministrativo existen limitantes que se enfocan al funcionamiento interior de las dependencias en sus instancias encargadas de la administración de personal.

El estudio analizado por Miguel Duhalt Krause⁹⁷, y el cual fue realizado en la década de los setentas, muestra el estado que guarda la administración de personal en el sector público, en la que se detectan una serie de limitantes, que hoy en día siguen persistiendo, y que a continuación se expondrán :

1. Naturaleza de las unidades de administración de personal.- no existe una clara delimitación de autoridades y funciones.

2. Denominación.- no existe una denominación generalizada del órgano encargado de los asuntos de la administración de personal.

⁹⁶ Duhalt Krause, Op. cit., p. 86.

⁹⁷ Véase, Ibidem, pp.98-102.

3. Adscripción.- esta es variable, no se tiene una clara idea de su ubicación dentro de la estructura organizacional de las dependencias.

4. Objetivos.- la mayoría de las veces no son claros y en otras no llegan a existir.

5. Atribuciones de las unidades de administración de personal.- no se desarrollan todas las funciones indispensables de una administración de personal.

6. Recursos humanos de las unidades de administración de personal - no se cuenta con los recursos humanos adecuados para llevar a cabo los asuntos de la administración de personal.

7. Admisión de personal.- no se practican visitas a centros de enseñanza técnica y superior con fines de reclutamiento.

8. Registro y control.- se carece de un enfoque integral.

9. Auditoría.- falta de información para evaluar el desempeño, indispensable para determinar los méritos del personal o los sistemas de capacitación.

10. Administración de salarios.- no se participa en la investigación de mercado laboral a través de encuestas de salarios.

11. Formación de personal.- existen pocos casos de aplicación de métodos de capacitación permanente, no obstante su gran importancia.

12. Relaciones laborales.- falta de una relación laboral plena y acorde a las necesidades actuales.

13. Supervisión y comunicación.- esta no se presenta con mucha frecuencia.

14. Planeación de recursos humanos.- no se presenta una planeación real de los recursos humanos, indispensable en la búsqueda de una mayor productividad en el sector público.

En general, estas catorce características o rasgos son el diagnóstico que presenta la administración de personal en el sector público, y que es necesario corregir, pues limitan la implementación del servicio civil de carrera, ya que este debe estar apoyado en una adecuada administración de personal.

Algunas de ellas se han comenzado a perfeccionar (reclutamiento, selección, entre otras,) sin embargo, se requiere que este proceso se lleve a cabo de una manera más constante y no solamente sea propuesta de un sexenio que comienza.

Finalmente, las características que se presentan en la actualidad en la administración y organización de personal, se apegan a los de un sistema de servicio civil limitado, que se resiste a renunciar a un sistema de botín.

CAPITULO IV

" EN MEXICO, SALVO ISLAS ADMINISTRATIVAS, EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA NO EXISTE. LOS PUESTOS BUROCRATICOS SE REPARTEN COMO BOTIN ENTRE LOS MIEMBROS DEL PARTIDO DE ESTADO, Y EN ESAS CONDICIONES LA BUROCRACIA ESTATAL ES MAS UNA FUENTE DE CORRUPCION E INEFICIENCIA QUE EL GRAN ARMAZON QUE PROTEJA EL INTERES NACIONAL."

LORENZO MEYER.

IV. CAUSAS QUE OBSTACULIZAN LA IMPLEMENTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO.

Las nuevas realidades en el servicio público demuestran la necesidad existente de una modernización constante, esto es, la reordenación de estructuras y la modificación de comportamientos.

La modernización en el servicio público busca contribuir a incrementar la productividad del sector público en general, es decir, la mayor y mejor prestación de servicios. Por otro lado, la introducción de nuevas tecnologías y la búsqueda de nuevas formas o métodos de trabajo implica contar con los recursos humanos capaces de enfrentar los constantes retos.

El fenómeno de la globalización, el TLC en este caso, contribuye a acelerar el proceso de transformación, al demandar una administración pública eficaz y eficiente, que impone las exigencias de ser cada vez más competitivo.

Como se observa el servicio civil de carrera es el medio adecuado que proporciona a la administración pública la profesionalización de sus servidores, para que de esta forma se incremente la eficiencia en la función pública.

El servicio civil de carrera ocasiona una mayor especialización y aplicación de las técnicas de administración de personal. La capacitación como elemento clave dentro de un proceso hacia la profesionalización en el servicio público, proporciona servidores con preparación y formación constante. Por otro lado la capacitación promueve el ascenso en base al mérito y la capacidad (de aquí la importancia de la evaluación del desempeño), lo que asegura una verdadera carrera dentro de la administración pública.

Las tendencias actuales apoyan y sugieren la urgente profesionalización del servidor público, pues incrementa la eficiencia de la administración pública y promueve la nueva relación con la ciudadanía (legitimidad).

Sin embargo, la implementación de un servicio civil de carrera en México no se ha llegado a concretar, no obstante las sugerencias hechas por estudiosos e inclusive, en fechas recientes, por los mismos funcionarios públicos.⁹⁸

Se ha observado que, en principio, se deben corregir las fallas técnicas y administrativas existentes, descritas en el capítulo anterior, las que de algún modo limitan la implementación. No obstante, estas no representan ser mayor obstáculo, existen otras cuestiones, que tienen raíces profundas, las que parecen ser principales responsables de coartar la implementación del servicio civil de carrera en nuestro país.

Como se mencionó en el capítulo II, la modernización del aparato estatal deberá estar ligado con la reformulación de la relación existente entre la burocracia y el Estado, ya que al pretender dicho proceso se ven afectados varios intereses. Por otro lado, se debe poner especial interés en la adecuada aplicación de las leyes, ya que como se ha observado, estas se encuentran sólo en el papel, pero no son aplicadas en la realidad. De esta forma, estas junto con otras causas se han convertido en serias limitantes en los propósitos modernizadores.

Este último capítulo tiene la finalidad de analizar, en base a la investigación realizada, cuales parecen ser las principales causas que obstaculizan la implementación del servicio civil de carrera en México.

De esta forma se puede establecer la siguiente cuestión: si se plantea la necesidad, los beneficios, se destacan las limitantes técnico-administrativas y existe un proyecto como antecedente, ¿cuál o cuáles son las verdaderas causas que obstaculizan la implementación del servicio civil de carrera en nuestro país?

Así, el presente trabajo encuentra su significado, al analizar estos obstáculos, de esta forma se llegaron a determinar cuatro causas, que continuación se describen:

⁹⁸ En fechas recientes la propuesta planteada por el actual gobierno, y que se ve reflejada en un apartado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, sugiere la instauración del S.C.C. en forma paulatina dentro de los sectores de la Administración Pública y su posible expansión a otras áreas.

4.1 Obstáculo de Tipo Económico.

La instauración de un servicio civil de carrera ocasionaría la mejor especialización y aplicación de las técnicas de administración de personal, sin embargo, el espectro de los problemas económicos por los que atraviesa el país, representa un obstáculo a vencer.

Los procesos de reclutamiento y elección, por ejemplo, requieren de material y equipo adecuado para su ejecución, en este caso, a últimas fechas la utilización de computadoras auxilia al procesamiento y obtención de resultados de forma más precisa, ahorrando tiempo y esfuerzo.

Un adecuado proceso de capacitación requiere de personas encargadas de detectar las necesidades existentes, para su diagnóstico. Asimismo, se necesita determinar el lugar donde se impartirán, ya sea dentro de la misma secretaría o en otra institución, esto trae consigo la posible adecuación del inmueble, adaptándolo a los requerimientos del personal a capacitar. Por otra parte, se debe determinar quienes han de impartir los cursos, funcionarios con alto nivel de preparación (especialización, maestría, doctorado, etc.) o personal académico procedente de alguna universidad o instituto. El material a utilizar también debe ser considerado, impresiones, fotocopias, mesas, sillas, pizarrones, proyectores, etc.

Otro aspecto al que contribuye el servicio civil de carrera, es que al contar con personal mejor preparado, se incrementa el nivel de vida de su personal, de esta forma los ascensos permitirán la obtención de un mejor salario y otras prestaciones.

Estos rubros, entre otros, que trae consigo la instauración del servicio civil, requieren de una inversión económica por parte del gobierno.

1. La aplicación de las técnicas serias de administración de personal, indispensables para un sistema de servicio civil, requieren de capital, pues resultan ser muy costosas, ya que dada la magnitud de la población burocrática, esto representaría un gasto que el gobierno dada la crisis no pudiera soportar⁹⁹.

Por ejemplo, en julio de 1985 en acatamiento de una orden presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto público, mediante la reducción de estructuras, el cese masivo de funcionarios, así como la desaparición y fusión de numerosas entidades, etc., frustraron en parte la implementación del servicio civil de carrera, con lo que el intento de reforma pasó prácticamente a un segundo plano, suprimiéndose las Unidades de Modernización de la Administración Pública Federal y la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad.¹⁰⁰

2. Así, los procesos de reclutamiento y selección, como se observó, es indispensable que cuenten con material, personal y equipo adecuado, para la eficiente obtención de resultados, esto implica la destinación de recursos económicos para la compra de material y equipo, y en sí la auto matización del departamento.

Sin embargo, en la actualidad la crisis económica ha ocasionado que se reduzca el presupuesto asignado para tal tarea, siendo en algunas ocasiones nulo. Por ejemplo, en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a nivel técnico-operativo, dichas etapas de reclutamiento y selección se han dejado de lado, al ver reducido su presupuesto, lo que provoca la falta de material, como lo son pruebas y exámenes actualizados, equipo de computo y personal capacitado.

⁹⁹ *Ibidem.*, p.106.

¹⁰⁰ Yeage, Haro Bfichez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la función pública mexicana, INAP, Madrid, 1988.p.99.

3. En el proceso de capacitación , lo que representa hacer el diagnóstico, la remodelación o acondicionamiento del inmueble, la compra de material y el salario que se tiene que pagar al personal encargado de impartir los cursos, representa un gasto económico fuerte, y en este sentido, la crisis obliga a reducir el presupuesto.

Por ejemplo , en la SRE a nivel técnico-operativo se carece de programas estables de capacitación , esto debido a la falta y en su caso nula destinación de recursos económicos para este sector, como se observó en el cuadro B , en el renglón de la SRE con respecto a los cursos de capacitación impartidos y personas capacitadas ,este decreció en 1994 con únicamente 28 cursos impartidos, menor que en el año de 1991, en que se da el mayor número de cursos siendo 126, por otro lado otro aspecto se refiere a :

- Reducción del número de instructores.
- Que no se cuente con el material adecuado (papelería, fotocopias, material didáctico, etc.).
- Que no se cuente con equipo de computo.
- Las condiciones del lugar donde se imparten los cursos, se encuentren en condiciones deplorables.
- La falta de motivación del personal.
- El nulo establecimiento de convenios con universidades o institutos, al no tener que ofrecer.

4. Por otro lado, el contar con personal altamente capacitado requiere que éste sea remunerado de acuerdo a sus capacidades, nuevamente dada la crisis económica esto no es posible, inclusive se ha optado por el recorte de personal y el no incremento de salarios, como medidas de la política económica del país.¹⁰¹

¹⁰¹ Hernández Fuente. Op. cit., p. 379.

Todos estos rasgos representan un importante gasto que el gobierno tiene que realizar si pretende establecer el servicio civil de carrera, debe destinar parte considerable del presupuesto y vigilar que sea ejercido de manera racional.

Dadas las circunstancias económicas que han prevalecido en el país durante las dos últimas décadas (crisis económica) y que imperan en la actualidad hacen casi imposible cualquier intento de reforma.

No obstante, la modernidad así lo demanda, el Estado, y en sí la administración pública, debe ser más eficiente, de este modo el servicio civil de carrera debe ser visto como una inversión, que a mediano y largo plazo dará resultados positivos.

De esta forma, se deben buscar mecanismos que ayuden a disminuir gastos en algunas áreas, que no son tan necesarias hoy en día, o que se puedan agrupar en otras, y destinar ese presupuesto a la inversión que representa el servicio civil de carrera, sólo así este obstáculo se podrá salvar.

4.2 Limitantes en el Aspecto Legal.

Se ha insistido que para la instauración del servicio civil de carrera, es indispensable contar con una adecuada legislación, que garantice la estabilidad en el empleo, así como la carrera dentro de la administración pública.

Con la creación del artículo 123 constitucional en el año de 1917, y la del apartado B reglamentario del mismo en el año de 1960, y además con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) surgida en el año de 1963, se establece el marco legal que regula las relaciones de los empleados públicos con el Estado.

Sin embargo, existen una serie de cuestiones jurídicas y semánticas que obstaculizan cualquier intento de reforma, en este caso la implementación del servicio civil de carrera.

Al respecto se puede decir que existen leyes que son sólo letra muerta, pues su aplicación no es la correcta, por ejemplo:

El apartado B consta de 14 fracciones, de entre las cuales se destacan las fracciones VII y VIII, que establecen:

Fracción VII la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.

Fracción VIII los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Al respecto se puede decir que no existen sistemas de selección de personal estables y coherentes, que permitan una adecuada selección, por otro lado, no se tiene conocimiento de la creación de una escuela de administración pública creada por el Estado.

La inexistencia de un sistema que permita evaluar el desempeño de los recursos humanos por sector, niveles jerárquicos y posiciones individuales, incluso, ha impedido la proyección futura sobre las necesidades de personal. Finalmente, se sigue dando preferencia a la antigüedad, sobre la aptitud y el conocimiento, como instrumento de promoción.

Esto demuestra que las fracciones anteriormente señaladas, no se han cumplido, lo cual es una barrera a vencer.

Otro aspecto lo constituye la capacitación, según el artículo 44 de la LFTSE, es obligación de los trabajadores asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia. Sin embargo, en la práctica esto no se presenta, ya que por un lado, algunas dependencias no suelen ofrecer cursos de capacitación, o estos suelen ser dirigidos únicamente a personal con cargos de nivel medio (jefe de departamento, directores, coordinadores, etc.), dejando de lado a los niveles inferiores.

Otro hecho puede ser el desconocimiento por parte de los empleados de la obligación que tienen de capacitarse, y de la obligación de la dependencia de crear institutos para tal fin (artículo 123 apartado B, fracción VI LFTSE). Por otro lado, la falta de un capítulo especial sobre capacitación y adiestramiento dentro de la LFTSE, obliga a complementar la legislación burocrática para esta materia, con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su artículo 15 consigna "los titulares de las entidades paraestatales deberán instrumentar y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación, actualización y entrenamiento personal".

Sin embargo, un intento por parte del gobierno por profundizar más en el aspecto de la capacitación lo llevo en 1990 a emitir los Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público. No obstante, entre los lineamientos no se incluyó la capacitación para el desarrollo, la cual se ha venido realizando parcialmente, ya que en determinados casos implica elevados gastos y no es de interés primordial para las instituciones.

Así, a pesar del marco legal protector de la capacitación, aún no se ha dado a ésta la atención que precisa y, salvo algunas excepciones, no existen planes y programas de capacitación efectivos, sobre todo en el sector público, debido probablemente a la ausencia del SCC en la burocracia mexicana.

Por otro lado, Guillermo Haro Bélchez¹⁰², dice que existe un laberinto jurídico que se caracteriza por la pluralidad de regímenes jurídicos a los que están sujetas las relaciones entre los trabajadores y sus patronos en el sector público. En efecto, en el orden jurídico mexicano los diversos regímenes jurídicos que regulan las relaciones entre los servidores públicos y el Estado en los tres niveles (federal , estatal y municipal) son los siguientes :

1. El regulado por el artículo 123 constitucional apartado A y la Ley Federal del Trabajo (LFT) .

¹⁰² Haro Bélchez. *Op. cit.*, pp. 357-359.

Este régimen es aplicable para ciertos entes del sector público como son : las universidades, instituciones de educación superior autónomas por ley, PEMEX , FNM, IMSS, CFE y todas las empresas públicas que adoptan la forma de sociedad mercantil.

2. El regulado por el artículo 123 constitucional apartado B y la LFTSE.

Rige para los llamados trabajadores de base al servicio de los Poderes de la Unión.

3. El de los llamados trabajadores de confianza, que se rigen por ciertas normas y principios generales de derecho y jurisprudencia definida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. El de las fuerzas armadas (Ejército Mexicano y Marina Nacional) que tienen un régimen inspirado en la disciplina propia de esas instituciones, aunque con ciertos principios de derecho y obligaciones desde el punto de vista laboral.

5. El de los miembros de ciertos cuerpos de seguridad.

6. El de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

7. El del personal de las entidades federativas.

8. El del personal de los municipios.

Esto ocasiona que, con lo disperso del marco jurídico se obstaculice la administración de personal, mismo que debería regularse en base a políticas y condiciones comunes para todas las instituciones del sector público.

De este modo, existen bases legales para la instauración del servicio civil de carrera, no obstante se deben realizar modificaciones encaminadas a actualizar la legislación y que responda a las nuevas realidades.

La situación a que se llegó en los años de 1988 y 1989 en este campo, estuvo predeterminada por dos condiciones fundamentales: la primera, la gran dificultad que en contraron los legisladores para redactar un nuevo estatuto de la función pública, ante la convergencia de factores negativos cuando no paralizantes hasta destructores, de todo propósito reformista; la ausencia de voluntad política para crear un instrumento jurídico-legal que, por fin, sea capaz de insertar sin traumas ni sobresaltos, sin desgastes políticos inútiles y desmesurados por la clase política dominante la función pública en un proceso irreversible de modernización en su estructura, composición y atribuciones.¹⁰³

De este modo, desde tiempo atrás los enemigos de la reforma han tenido gran influencia en la no modificación de la legislación, ya que en ello se afectan intereses.

Otro problema que gira en torno a la modificación de la legislación para la instauración del servicio civil de carrera, lo comprende lo relacionado a los trabajadores de base, en quienes recae el servicio civil, y los trabajadores de confianza.

¹⁰³ Haro Bécchez, Guillermo. "El servicio civil de carrera y los servidores públicos," en Tendencias contemporáneas de la administración pública, Diana, México, 1989, p.54.

En el estado actual de cosas, nuestro régimen funcional no encabeza un estatuto reglamentario con matices mixtos, que regula a los trabajadores de base, quedando por tanto excluidos del régimen de aplicación del estatuto (LFTSE), por disposición expresa del artículo 8, los llamados trabajadores de confianza, a los que alude el artículo 5.¹⁰⁴

Precisamente los trabajadores excluidos, al no estar contemplados, se les deben aplicar regulaciones propias, como se observó anteriormente. Para aclarar este punto se revisará en la legislación a quien se considera trabajador de base y a quién trabajador de confianza, así como las peculiaridades que presenta.

... la constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, a servidores públicos y cargos de confianza en el artículo 123. La LFTSE, reglamentaria del apartado B del artículo 123, divide a estos trabajadores en de base y de confianza.¹⁰⁵

Así es indispensable conocer quienes, dentro de la función pública, son empleados de base y de confianza. El calificativo de trabajador de confianza recae en el funcionario público, mientras que el relativo a trabajador de base recae en el servidor público.

En la categoría de funcionarios se pueden incluir a personas que, mediante el ejercicio de atribuciones que les competen, representan al Estado y constituyen una autoridad en cuanto tienen facultades para tomar decisiones.¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.54.

¹⁰⁵ Pardo, María del Carmen. *Op. cit.*, p.21.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 23.

Cabe resaltar que dentro de esta misma categoría, la de funcionario público, incluye la subcategoría de alto funcionario, es decir, los individuos que ocupan los puestos más altos de la jerarquía de los poderes de la federación como son: Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República, etc.

Por lo que se refiere a los servidores públicos o trabajadores de base encontramos que:

...la segunda categoría de esta clasificación, la de los empleados comprende a todos los encargados de ejecutar actividades materiales y/o físicas que no tienen poder para tomar decisiones y que no representan un órgano.¹⁰⁷

En esta categoría se considera que existe la distinción entre cuerpos directivos y operativos, y de aquí la denominación de servidor público.

Al identificar a los trabajadores de base y a los de confianza dentro del sector público, es indispensable esclarecer en la legislación el actuar de cada uno, aunque en esto se vean intereses afectados.

Existe el aspecto de la inamovilidad en el empleo público, el cual recae, según la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, exclusivamente en los trabajadores de base, dejando de lado y desprotegidos y sin estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza. Sin embargo, el no otorgar inamovilidad a los trabajadores de confianza parece ser un olvido premeditado.

El conceder inamovilidad a los trabajadores de confianza hubiese supuesto una pérdida considerable al poder que posee el Presidente para nombrarlos y removerlos libremente, lo que hubiera significado perder uno de los máximos privilegios que le otorga nuestro sistema político.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 24.

¹⁰⁸ Véase, Haro Bálchez, Guillermo. *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*. INAP. México, 1988, pp. 560-561.

Tal carencia de estabilidad de los trabajadores de confianza propicia la persistencia del spoils system o sistema de botín, analizado anteriormente, lo que impide que sea llevado a cabo una reforma a la legislación y por ende la implementación del servicio civil de carrera.

Por tal motivo, se debe modificar la legislación nacional ajustándola a los requerimientos y filosofía del servicio civil de carrera, ya que existe la preocupación por parte de los servidores públicos de publicar un marco jurídico renovado y actualizado para configurar a la función pública que la sociedad y la modernidad demandan.

En cuanto a los trabajadores de confianza o funcionarios públicos que quedan excluidos del artículo B de la LFTSE, se deben crear regulaciones que no provoquen una disparidad entre unos y otros, como en la actualidad ocurre. A la fecha no existe un criterio definido para ello, extendiéndose este mismo problema al régimen aplicable a organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

En general, si se pretende la instauración del servicio civil de carrera, estas cuestiones jurídicas y semánticas deben ser esclarecidas, de esta forma debe haber un acuerdo entre todas las partes interesadas.

4.3 La Barrera Sindical.

La transformación que el país experimenta incide sobre la organización corporativa burocrática, pero esta a su vez influye en el país.

El entorno modernizador obliga a las burocracias a asumir la eficacia y relegar a un segundo plano el clientelismo.

Así, dentro del Estado mexicano se puede distinguir una alta burocracia o burocracia privilegiada, una burocracia medía y una burocracia baja¹⁰⁹, las cuales en su conjunto participan en el proceso de transformación.

Alta burocracia ----- echa a andar las medidas modernizadoras.
(defiende privilegios a través de grupos informales).

Burocracia medía ----- sirve de puente para ejecutar políticas.
(se conforma a través de trabajadores de confianza y no se integra en corporaciones).

Baja burocracia ----- desempeña el trabajo rutinario que hace funcionar al aparato estatal.
(se organiza en corporaciones y se aglutinan en sindicatos).

Las bajas burocracias, pese a todo, desempeñan un papel esencial en la transición que México vive, pues corresponde a estas ejecutar las tareas cotidianas que pueden significar un avance, o bien, un freno en los procesos de modernización.

En este sentido, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) es la corporación que aglutina a la mayor parte de la burocracia mexicana y a través de la cual actúa en el sistema político mexicano.¹¹⁰

¹⁰⁹ Lerner S. Bertha. "El corporativismo burocrático" en Relaciones corporativas en un período de transición. I I SUIHAIJ, México, 1992, p. 220.

¹¹⁰ No integra a todos los empleados públicos, existen otras dos federaciones nacionales: La Federación de Sindicatos de trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones descentralizadas de los gobiernos estatales y municipales de la República Mexicana; La Federación de Sindicatos de trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones descentralizadas de carácter estatal de la República Mexicana, además están las burocracias universitarias, de empleados bancarios, PEMEX, CFE, ibidem, p.221.

La FSTSE constituye un pilar de la estabilidad del sistema político mexicano, y sobre todo, ha sido contraparte moderada frente a las centrales obreras y campesinas, e instrumento para que los empleados públicos desempeñen el papel de sostén incondicional del Estado.

Por otro lado, el Estado como empleador, al absorber un número considerable de personas en edad de trabajar¹¹¹, debe establecer condiciones adecuadas para sus trabajadores, es así que el artículo 123 constitucional en su apartado B hace referencia al respecto, reflejándose ampliamente en la LFTSE.

En México los trabajadores al servicio del Estado poseen un estatuto especial, tanto desde el ángulo de las normas legales que se les aplican como desde el punto de vista de sus formas de organización sindical.¹¹²

Dicha ley además establece las condiciones de seguridad en el trabajo a través del ISSSTE, la cual forma parte de su política social.

Como se mencionó el papel de la FSTSE es muy relevante, como se puede observar a través de los sindicatos que aglutina y de su peso político¹¹³, lo cual propicia que se presenten situaciones con características muy peculiares.

...el hecho de que los trabajadores al servicio del Estado constituyan un sector organizado distinto del resto de los trabajadores del país implican o tienen repercusiones políticas importantes.¹¹⁴

¹¹¹ En 1979, esta agrupación contaba con 1 394 396 afiliados, para 1986, éstos habían aumentado a 2 279 720 en relación con la población económicamente activa del país, véase, *Ibidem*, p.222.

¹¹² Zapata, Francisco, *Op. cit.* p. 184.

¹¹³ Por ejemplo, el SNTE, o de algunas secretarías de Estado como la SARH, SCT, SS, ISSSTE, SHCP, en realidad son nueve los sindicatos que constituyen las columnas básicas de la FSTSE, que para 1986 concentraban el 86.12 % de los trabajadores agrupados. Véase, Lerner S. *Op. cit.* p.222.

¹¹⁴ Zapata, Francisco, *Op. cit.* p.185.

Efectivamente el papel que ha desempeñado la FSTSE desde su constitución , en el año de 1938, lo ha convertido en protagonista indiscutible , de los asuntos políticos del país , como se mencionó, es un pilar importante dentro del sistema político mexicano.

La inserción de la FSTSE en los asuntos políticos del país se ha reflejado a través de su participación en la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP)¹¹⁵, uno de los tres sectores más importantes que constituye el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual le otorga ese papel de tipo político.

Uno de los papeles que ha desempeñado la FSTSE , al tener incidencia en los asuntos políticos, es el conocido acarreo.

Puede ser fuente de reclutamiento para el liderazgo político en momentos de elecciones y, de hecho , posee una parte de la diputación federal adscripta al partido gobernante. Constituye una fuente de apoyo de masas, especialmente en aquellas movilizaciones generadas por el ejecutivo federal.¹¹⁶

Este papel que desempeña FSTSE ha sido muy importante, incrementando sus lazos con el gobierno en turno. Estas maniobras políticas con el paso del tiempo, han creado una relación estrecha que se ha ido consolidando llegando a formar una estructura corporativa de la burocracia federal con matices basados en prácticas clientelares y paternalistas .

¹¹⁵ Espinoza Valle, Víctor. op. cit. pp. 23-25

¹¹⁶ Zapata, Francisco. Op. cit. , p.185.

En el caso de México existe un corporativismo puramente político y de él, ante todo, por lo menos como estructura de partido, se excluye a la clase dominante, funciona sólo como mecanismo de control de las masas, y en él la verdadera organización de clase o, más precisamente, de intereses profesionales, amén de que, por lo menos desde el punto de vista formal, la organización es concebida como miembro del partido y no como órgano del Estado.¹¹⁷

Es de esta forma el papel de la FSTSE tan grande que sus repercusiones políticas inciden en otros ámbitos de la vida del país, como en el caso del aspecto administrativo, en este sentido, para la implementación del servicio civil de carrera, resulta un obstáculo a salvar.

Si bien, el papel de la FSTSE en los asuntos del gobierno ha sido tan grande y su poder se ha incrementado con el paso del tiempo, que en los ochentas el desarrollo de un servicio civil de carrera se detuvo porque hubiera, según el gobierno, implicado mayor poder.

En el gobierno del presidente Miguel De la Madrid se llevó a cabo la preparación del modelo general del servicio civil, para cumplir con uno de los compromisos de campaña.

Para tal propósito se estudiaron modelos extranjeros para conocer como se llevaban a cabo en otras naciones analizando sus características esenciales, con el propósito de retomar aspectos que sirvieran para un modelo mexicanizado.

¹¹⁷ Cordova, Arnaldo. La política de masas y el futuro de la izquierda en México, Era, México, 1979. pp.23-24.

Convenría analizar esos métodos en profundidad y luego, con criterios que correspondan a las necesidades del país, quitar aquello que los haga arbitrarios e incorporar ciertos aspectos de los sistemas ortodoxos que den solidez al nuestro. Copiar experiencias extranjeras no es ni será solución para el servicio civil.¹¹³

Sin embargo, con el afán de imitar modelos extranjeros, se decidió que la escala jerárquica debería llegar hasta jefaturas de departamento inclusive, porque la frontera entre puestos directivos y operativos parecía ser el límite natural al que debería sujetarse el servicio civil.

Con tal decisión, los puestos que quedaban comprendidos dentro de ese límite, que en ese momento eran de confianza, pasarían a ser de base.

Se dice que de este modo se daría mayor presencia a la estructura sindical, fortaleciendo e incrementando de esta forma su incidencia política, lo que de algún modo representaba ser negativo para los intereses del gobierno, por lo que a partir de esta presumible consecuencia el programa se estancó; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo.

Sin embargo, por otro lado, la situación a la que se enfrentaban los empleados públicos en esa época, era preocupante, pues la crisis y déficit del Estado mexicano, por el adelgazamiento de la instancia estatal y concretamente por temor a ser despedidos, los empleados públicos no luchan por el aumento de salario, sino por conservar sus empleos y por ciertas prestaciones que habían logrado. Tal es la postura de la FSTSE en 1982.

Lo cierto que a raíz de la crisis económica, algunos núcleos de trabajadores públicos ponen en cuestión su incondicionalidad y sumisión hacia el Estado y su afiliación al partido oficial.

¹¹³ Véase, Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. COLMEX, México, 1991. pp. 137-143.

En la época de transición los trabajadores públicos ven transformadas sus expectativas, por tal motivo, un gran número de ellos por no perder sus empleos y rechazando la postura de la FSTSE, se organizan en lo que se conoce como la Coordinadora de Trabajadores Públicos (COTRASE).

La COTRASE, surgida en 1989, aglutina sindicatos de las más diversas secretarías de Estado y es la representante del corporativismo democrático. Enfrenta al corporativismo sumiso y corrupto, concretamente a la FSTSE.¹¹⁹

Frente a tal situación de la burocracia, no parece que el corporativismo burocrático, la FSTSE, cuente con márgenes amplios de negociación. Su política consistirá probablemente en una reiteración de su conducta del pasado: intentar la preservación de puestos de trabajo, evitar los despidos aún a costa de ceder en las demandas salariales.

Así la situación de una instauración del servicio civil de carrera, en los últimos años, ha tomado otros matices, pues por otro lado, para la FSTSE la instauración de tal sistema representa perder oportunidades en la selección y colocación de su personal.

La problemática sindical es un aspecto político que mantiene el sistema de organización de personal público en las condiciones actuales. Cuando se habla de un centro o conducto único para el reclutamiento y la selección del personal, se atenta contra los intereses de cada uno de los organismos que representan a los trabajadores de una dependencia gubernamental, y de cada una de las secciones que normalmente se dividen internamente los sindicatos.¹²⁰

¹¹⁹ Lerner S. *Op.cit.*, p.239.

¹²⁰ Hernández Puentes, ... *Op.cit.*, p. 379.

De esta forma el papel de los sindicatos y en general el de la FSTSE , debe recobrar el camino esencial por el cual se ha conformado, defendiendo los intereses comunes de sus agremiados, dejando de lado posturas políticas que lo carcomen por dentro y que impiden la modernización. Los enemigos de la reforma deben entender que el servicio civil de carrera es un instrumento que fomenta la estabilidad y superación en el empleo.

Por el lado del gobierno, se debe aceptar que la burocracia tiene un nuevo papel hoy en día al incrementar la eficiencia de la administración pública, por tanto, debe dejar de malinterpretar que ésta puede ser utilizada como instrumento de beneficios propios.

Los sindicatos (FSTSE) deben pensar en el beneficio de sus agremiados , y no en favorecer a sus recomendados, sólo así , de esta forma se podrá abrir la puerta que conduzca , a que la profesionalización del servicio público sea una realidad , para lo cual se debe permitir la instauración de un servicio civil de carrera, sin trabas , que converja en el pensamiento de todos los involucrados.

4.4 El Espectro Político-Cultural.

Al analizar los obstáculos anteriores (económico , legal y sindical) se observó que cada uno posee situaciones peculiares que los distingue el uno del otro. Sin embargo, al revisarlos detenidamente , se puede destacar que confluyen en una característica que los hace comunes, el aspecto o la incidencia política.

El aspecto político tiene gran influencia en los variados ámbitos de la vida en México, de esta forma, en lo económico, aunque no se menciona explícitamente , implícitamente se ve afectado. En el aspecto legal, las preleones políticas han tenido una gran repercusión, provocando que no se llegue a una conciliación de ideas para reformar la legislación vigente en beneficio de la mayor eficiencia de la administración pública, sin afectar intereses personales .

El miedo al cambio, por temor a perder intereses y privilegios dentro del gobierno, es más fuerte que el poder dar paso a la modernidad con todas sus implicaciones que trae consigo.

En el aspecto sindical, sin duda alguna, el espectro de la política ha tenido su mayor resonancia, este es el principal factor que ha provocado en los sindicatos y en el propio estado, el temor a los cambios.

La estructura corporativa basada en prácticas clientelares y paternalistas, es el principal obstáculo a vencer, pues para su modernización se requiere, una profunda transformación del viejo corporativismo, pilar consensual del sistema político mexicano, desterrando todas esas viejas prácticas.¹²¹

Sin duda, la incidencia de la política en los obstáculos antes referidos, ha sido el factor principal que impide el cambio, y que al combinarse con el aspecto cultural se convierte en el mayor obstáculo a librar.

Al igual que los otros obstáculos, el político-cultural coarta, sobremanera, la implementación del servicio civil de carrera en México. Aquí los enemigos del cambio hacen acto de presencia, ante el temor de perder sus privilegios que el servicio civil, de algún modo, intenta terminar.

La combinación de lo político con lo cultural, a lo largo de los años, en nuestro país ha tenido gran influencia sobre la manera de llevar a cabo muchas actividades, haciendo referencia, principalmente, a que dentro de esas tradiciones, costumbres, y prácticas, se han ido consagrando formas de ser y de actuar en la vida política de México.

La forma en que se aplican los criterios de selección de personal y su reclutamiento a puestos dentro del gobierno, son una muestra clara de como algunos hábitos, que han perdurado por muchos años, han llegado a nuestros días a convertirse en prácticas que han viciado a todo el sistema mexicano.

¹²¹ Véase, Espinoza Valle, Víctor, *Op. cit.*, pp 129-132.

Para llevar a cabo un adecuado sistema de servicio civil de carrera en México, se deben respetar cada uno de los méritos de los servidores públicos, que los hacen capaces de poder ascender dentro de la estructura jerárquica de la organización, esto es desde su ingreso, estancia y formación, hasta su retiro.

En México, la posibilidad de llevar a cabo una reforma de tal magnitud, se ve impedida por cuestiones de cultura, ya que el funcionario está acostumbrado a llevar a cabo viejos hábitos, que le ocasionan un enorme temor al cambio, porque atentan en contra de sus intereses.

Estas antiguas prácticas se ven claramente reflejadas en la forma en que se designan los puestos de mayor jerarquía en la administración pública, siendo estas personas nombradas por el Presidente de la República. La forma en que se hace esta nominación está basada en la relación personal y la confianza que inspiran en el Poder Ejecutivo. Dicha práctica se extiende, inclusive, para los puestos intermedios, convirtiéndose de éste modo en un claro atentado en contra de los principios de un sistema de servicio civil de carrera, basado en el mérito.

La forma de designar así a los funcionarios se ha convertido en una regla no escrita que se ha seguido a través del tiempo, ya que cada cambio sexenal, implica un reacomodo de personal, así como el despido de varios de ellos, no tomando en cuenta la experiencia acumulada, durante los seis años anteriores, en el puesto, pues la llegada de un nuevo jefe implica la llegada de un nuevo personal, que en su mayoría está conformado por: amigos, compañeros de escuela, colegas de estudios universitarios, etc., y en general con todos aquellos que tenga un compromiso; afectando esto, sobremanera, el funcionamiento de la oficina, ya que el nuevo personal carece de la experiencia del personal que se retiró, afectando esto en definitiva, la eficiencia de la administración pública.

La asignación de cargos en la administración pública, también es ocasionada por ciertos compromisos adquiridos con los compañeros de partido, asignación que se ha vuelto costumbre en el transcurso de los años.

El hecho de que la mayor parte de los funcionarios públicos pertenece a determinados grupos políticos ocasiona que sea común vincular el origen de muchos funcionarios a la llamada familia revolucionaria, conjunto formado por fuertes grupos que tienen lazos familiares y que después de la revolución tuvieron la vocación y la legitimidad para intervenir en los asuntos públicos...La identificación con este grupo no se entiende como membresía. Se está dentro de él bajo reglas de parentesco, pero también de amistad y hasta de afinidad de intereses...De la pertenencia a la llamada familia revolucionaria, o por lo menos estar cerca de ella, se desprende como hecho importante conocer las reglas del juego político.¹²²

Así, la forma en que las cuestiones de cultura y política se fusionan, presentan en México un sistema político con características muy peculiares, al mismo tiempo, esta situación incrementa aún más el miedo al cambio, pues afecta determinadamente privilegios de una casta o elite política en el poder.

... el partido se ha ido apoderando, primero de los altos cargos y luego del resto, lo que revela claramente una de las peculiaridades propias de nuestro sistema, el afán de premiar clientelas, es lo que ha terminado por politizar todos los cargos de la administración, con resultado obvio, los propios funcionarios están convencidos de que resulta más útil mantener el status quo que impulsar el cambio de fidelidad política por el mérito y la capacidad...Un sistema racional de selección fortalecería a la propia administración, pero entonces se verían afectadas las prerrogativas feudales de los secretarios de estado, quienes ya no podrían nombrar a sus amigos y partidarios para los cargos no políticos.¹²³

¹²² Pardo, María del Carmen. "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos." en Tendencias contemporáneas en la administración pública, Diana, México, 1989, p. 26.

¹²³ Haro Bálchez, Guillermo. "El servicio de carrera y los servidores públicos." en Tendencias contemporáneas de la administración pública, Diana, México, 1989, p.6

Es interesante observar la manera en que reaccionarían y la postura que tomarían ciertos grupos , en relación a una reestructuración en la forma de designar a los altos funcionarios y funcionarios en base al mérito, pues atentarían en contra de varios intereses.

...ningún secretario de Estado apoyaría un cambio de sistemas , sabiendo que una de las claves del éxito político en nuestro país consiste en rodearse de un fuerte grupo adicto , como también los propios dirigentes sindicales tienen un gran interés por mantener el status quo. Otros grupos también saldrían perdiendo con un sistema racional de selección , el primero es de aquellos que se verían inmediatamente fuera de las nominas por su ineptitud y falta de capacidad. El otro es de aquellos que han convertido sus puestos en lucrativas sinecuras.¹²⁴

Si bien es cierto, las costumbres, hábitos y demás vicios que imperan en la política mexicana , son el resultado de esa cultura que ha ido creando actitudes negativas tendientes a la protección de intereses de partido, de grupos sindicales o de organizaciones en general, que por seguir conservando sus privilegios, se oponen a los cambios y por ende a las transformaciones que trae consigo la modernidad.

Es así que la barrera que se interpone entre una eficiente administración o la conservación de intereses y privilegios , son las actitudes políticas negativas que han viciado al sistema, lo que provoca que no exista una neutralidad política por parte de los miembros de la administración pública , ya que se sirven de esta como instrumento para ocupar puestos de representación.¹²⁵

¹²⁴ *Ibidem.* p.69.

¹²⁵ Veaas, Pardo, María del Carmen. *Op.cit.* pp.43-45.

Esto lleva a pensar que lejos de ser obstáculos de tipo técnico o administrativo, lo que coarta la implementación del servicio civil de carrera en México, esto es sólo consecuencia de actitudes negativas de personas que utilizan el poder en beneficio propio.

Si en realidad se quiere contar con un servicio civil de carrera basado en el mérito, la capacidad y el esfuerzo del personal, se deben derrumbar viejos hábitos, rutinas seculares, organismos caducos, ritualismos formalistas que obstaculizan de manera determinante el proyecto hacia una verdadera profesionalización en el servicio público, imperativo de la modernidad.

El cambio debe estar basado en una profunda modificación de actitudes de las personas que se encuentran en el poder o de quienes lo controlan, dejando de lado intereses propios y desterrando viejos vicios, que atentan en contra del bienestar del país, sólo así este cambio, y cualquier otro, será de fondo y no de forma solamente.

La persistencia del sistema de botín es lo que realmente se interpone entre una profesionalización efectiva y dejar de lado posturas lacerantes. Existen los elementos para la implementación del SCC, pero se deben vencer los obstáculos económicos, legales, sindicales y sobre todo, los de tipo político-cultural, y así dar paso a un verdadero proceso de modernización.

CONCLUSIONES

1. La modernización del servicio público, y en sí de la administración pública central, requiere de una serie de transformaciones que se fundamentan en la necesidad existente de una mayor capacidad de respuesta a las múltiples demandas de la ciudadanía, por otra parte, el fenómeno de la globalización y la regionalización de mercados (TLC), exigen también una administración pública eficiente, justa y profesional, por tal motivo un elemento clave para lograr incrementar y mejorar dicha capacidad de resolución, lo representa el factor humano , de la calidad de los seres que integran el gobierno dependerá, en gran medida, su mejor desempeño y funcionamiento . Es así, que la profesionalización de los servidores públicos representa ser un paso hacia esa mayor eficacia y eficiencia de la administración pública, su necesidad es innegable en este contexto actual de cambios y contingencias.

2. Con la profesionalización del servidor público se pretende elevar la productividad del sector público, es decir, que este tenga un alto grado de calidad en la prestación de servicios, y que sea más competente ante los retos que impone el fenómeno de globalización. Al mismo tiempo se deben tomar en cuenta los aspectos relacionados con la organización de personal, una adecuada planeación de la fuerza de trabajo (la implementación de mecanismos técnicos adecuados como : la evaluación de puestos, el análisis de puestos, catálogos y tabuladores, etc.), así como la búsqueda de sistemas que permitan una mayor motivación en el personal.

Por lo que respecta al empleo público, como se observó, este es un aspecto importante que se debe tomar en cuenta al tratar de realizar medidas modernizadoras, como lo es la implementación del SCC, ya que al pretender una mayor racionalización del personal público, las estructuras dentro del empleo público (sindicales, legales y económicos) se verán afectadas. La evolución del empleo público demuestra un crecimiento en los últimos diez años, sin embargo, se observó variaciones en momentos coyunturales (sucesiones presidenciales y crisis económicas), en la actualidad si se pretende la implementación del SCC, el empleo público se verá aún más disminuido, por lo tanto, se deben procurar mecanismos encaminados a procurar el menor impacto posible en el empleo público (modificación de leyes, reelaboración de políticas de personal, etc.).

3. Si se pretende una modernización del servicio público a través de la profesionalización de los servidores públicos, se requiere de procesos de capacitación permanentes y constantes. La capacitación representa ser un elemento esencial para la preparación y formación del personal público, ocasionando la modificación de actitudes y el mejoramiento de aptitudes. Por otro lado impulsa la productividad y calidad de los servicios.

La necesidad de procesos de capacitación se ve incrementada a partir de la falta de una carrera burocrática. Como se observó los cursos de capacitación dentro del gobierno federal han decrecido en los últimos años, lo que justifica tal necesidad.

Así para tener un adecuado proceso de capacitación dentro de la administración pública central, se debe dar paso a la creación de un apartado especial dentro de la LFTSE que se centre en regular esta materia. Por otro lado, la adecuada integración de comisiones mixtas de capacitación permitirá la observancia en la aplicación de las regulaciones de capacitación dentro de cada dependencia y por tanto, contribuir fortalecimiento de dicho proceso de capacitación.

4. Es recomendable que en un principio la instauración del servicio civil de carrera debe establecerse a nivel de la administración pública central, evaluar sus resultados, y posteriormente expandirse a otros ámbitos del sector público y en las entidades federativas.

5. Es necesaria la existencia de procesos y técnicas de evaluación del desempeño para controlar los asensos y que, al mismo tiempo, permita conocer la productividad en el sector público, para incrementar esta última, es posible pensar en mecanismos que contribuyan al incremento de la productividad mediante estímulos a los empleados, en este sector se ubican los bonos de productividad.

6. Se debe buscar una neutralidad política, por quienes se encuentran dentro del ámbito de la administración pública. Los funcionarios deben cambiar su actitud, y pensar que los puestos administrativos no son trampolines para ocupar cargos de elección popular.

7. Que los puestos de altos funcionarios (Secretarios de Estado, Subsecretario, Oficial Mayor y sus equivalentes) sean designados por el Presidente de la República , puesto que en ella irá gente de confianza, siendo esta una medida saludable. En cuanto a los puestos de mandos medios (Director General ,Director de Area, Jefe de Departamento, y sus equivalentes) estos deben ser ocupados por los miembros del servicio civil, que debido a su capacidad, méritos y experiencia resulten ser los más idóneos, existiendo de este modo un balance .

8. Por lo que se refiere a los obstáculos para la Implementación del SCC., en el aspecto económico, se debe tomar muy en cuenta la actual crisis por la que a traviesa el país, pues ésta limita cualquier intento de reforma, sin embargo, se deben procurar mecanismos que permitan la implementación del SCC., cuidando que el presupuesto destinado para tal fin sea utilizado de manera racional.

9. En lo que respecta a las limitantes de carácter legal , se debe buscar un acuerdo en el que se dejen de lado posturas negativas, y que permitan dar paso a la redacción de un nuevo estatuto de la función pública, así como la voluntad política para crear un instrumento jurídico-legal encaminado a incertar a la función pública en un proceso de modernización en su estructura, composición y atribuciones.

Al respecto se debe considerar pertinente esclarecer la inamovilidad en el servicio, extendiéndolo al ámbito de los trabajadores de confianza, y no sólo a los de base, con la finalidad de que exista mayor equidad.

En general, observar la adecuada aplicación de la legislación y que no quede sólo como letra muerta.

10. La barrera sindical es una limitante que se debe procurar salvar, pues en ella van inmersas una serie de intereses que se interponen al cambio. El gobierno debe dejar de lado su postura de utilizar a los sindicatos con fines políticos. Los sindicatos, FSTSE, deben recobrar el camino hacia su fin último, que es el de defender los intereses de sus agremiados, de esta forma el SCC. debe ser visto como un medio útil para conseguir tal fin.

En consecuencia, en la medida en que el empleo en el estado es parte del sistema político y no sólo instrumento para la realización de tareas administrativas o de bienestar social, no se podrá obtener una verdadera modernización, y en sí la implementación del SCC.

11. El espectro político-cultural, el cual parece ser el obstáculo más difícil de vencer, se podrá librar con el cambio profundo de actitudes. Es imprescindible un cambio profundo de actitudes burocráticas, reflejado en dejar de ver a la administración pública como un spoils system o sistema de botín, es decir, como fuente de riqueza. Se deben desterrar los clientelismos, servilismos, compromisos de partido y todo lo que en general se antepone a lo que propone el SCC.

BIBLIOGRAFIA

- Araya Borge, Carlos. "El servicio civil : conceptos generales." en Seminario sobre el servicio civil o carrera administrativa. San José de Costa Rica, 1962.
- Borón, Atilio. "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina." en Memoria seminario internacional redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina. INAP, México, 1989.
- Blanco C. "La reforma de el Estado y los Institutos de formación para la administración pública." en Seminario Internacional sobre los retos contemporáneos de los institutos y escuelas de administración pública. México, 1994.
- Blanco Sánchez, Mercedes. Empleo público en la administración central. INAP, México, 1994.
- Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y cambio en la administración pública. Del agente al administrador público. INAP, México, 1991.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "La formación profesional de administradores públicos en México." Documentos de trabajo, serie administración pública. CIDE, 1990.
- Castelazo R. José. Técnicas y especialidades en administración de personal público. INAP, México, 1985.
- Cordova, Arnaldo. La política de masas y el futuro de la izquierda en México. ERA, México, 1979.
- Chávez Alcázar, Margarita. El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana. INAP, México, 1985.
- Chlavenato, dalberto. Administración de recursos humanos. McGraw Hill, México, 1988.

- Chiavenato, Idulberto. Introducción a la teoría general de la administración. McGraw Hill, México, 1989.
- Díaz Casillas, Francisco. J. " Desarrollo y formación de funcionarios en la administración pública a través de la historia: el caso de México." IAPEM, enero-marzo, No. 1, 1989.
- Duhalit Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. INAP, México, 1972.
- Espinoza Valle, Víctor. Reforma del Estado y empleo público. INAP, México, 1993.
- French, Wendell. L. Administración de personal, desarrollo de recursos humanos. LIMUSA, México, 1983.
- Galván Escobedo, José. Tratado de administración general, desarrollo de la teoría administrativa. Trillas, México, 1981.
- González Isunza, Enrique. " Servicio civil de carrera, aspiración posible." IAPEM, No. 2, abril-junio, 1989.
- Guerrero, Omar. La administración pública en el Estado capitalista. Fontamara, México, 1988.
- Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. Plaza y Valdés. México, 1992.
- Guerrero, Omar. " Privatización de la administración pública." en Revista Internacional de ciencias administrativas, España, 1990.
- Guerrero Virgen, Rosa M. " El servicio civil en el gobierno federal." en Gaceta de administración pública estatal y municipal. INAP, México, 1984.
- Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República. México, 1984.

- Haro Bélchez,Guillermo. Aportaciones para la reforma de la función pública en México. INAP, Madrid,1988.

- Haro Bélchez,Guillermo. " El servicio de carrera y los servidores públicos " en Tendencias contemporáneas de la administración pública. Diana,México,1989.

- Hernández Puente,Adriana. Administración y desarrollo de personal público. INAP, México, 1994.

- Jiménez Castro,Wilburg. Administración pública para el desarrollo integral. FCE, México,1971.

- Lerner S. Bertha. " El corporativismo burocrático." en Relaciones corporativas en un período de transición , IIS/UNAM, México, 1992.

- Martínez Silva,Mario. Los sistemas de personal en la administración pública. UNAM, México, 1972.

- Mayén González,Jorge. Conceptos de calidad total y grupos de trabajo. UAM, México, 1993.

- Méndez, José, L. " La profesionalización de la función pública: necesidades y dilemas " en Retos y propuestas al servicio público. Fundación mexicana cambio XXI Luis Donaldo Colosio. México, 1994.

- Meyer, Lorenzo. El Estado ¿ reformarlo o hacerlo ? "Periódico Reforma", México, septiembre 7 de 1995., p.7.

- Meynaud,Jean. La tecnocracia ¿ mito o realidad? Tecnos, Madrid,1968.

- Morales Camarena,Franisco. La tecnocracia en México. Las actitudes políticas de los funcionarios públicos. Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.Cambio XXI, México,1994.

- McBeath, Gordon. Organización y planeación de recursos humanos. México ,1981.

- McFarland, Dalton. Administración de personal. FCE, México, 1989.
- Ortega Olivares, Marlo. "Calidad total y toyotismo en México." en Coloquio Impacto de la modernización en el ámbito laboral a finales del siglo XX. México, 1994.
- Organización de las Naciones Unidas. Manual de administración pública. ONU, New York, 1962.
- Pacheco Espejel, Arturo. El desacuerdo nacional para incrementar la productividad. "La Jornada laboral". viernes de 31 de enero, México, 1992.
- Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. COLMEX, México, 1991.
- Pardo, María del Carmen. "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos." en Tendencias contemporáneas de la administración pública. Diana, México, 1989.
- Rodas Carpio, A. Administración básica. Limusa, México, 1988.
- Rodríguez Lagunas, Javier. "Modernización productiva en México: las relaciones laborales, el empleo y los salarios." en Coloquio Impacto de la modernización en el ámbito laboral a finales del siglo XX. México, 1994.
- Salvador García, Mercedes. S. "La Dirección y Gestión del Trabajo (DGRH) y modernización productiva." en Coloquio el impacto de la modernización en el ámbito laboral a finales del siglo XX. México, 1994.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo I. Porrúa, México, 1990.
- Simoza, Aída. "Calidad total y recursos humanos." en l congreso de sociología del trabajo. México, 1993.
- Sikula, Andrew. F Administración de recursos humanos de empresas. Limusa, México, 1979.

- Tamayo, Jorge. "El redimensionamiento de las empresas paraestatales." en Memoria seminario internacional redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina. INAP. México, 1989.

- Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano." Revista del Coleglo. México. No. 3 Julio, 1990.

- Vela González, Joaquín. "Notas en torno a la participación del Estado en la economía." CIES-UNAM. boletín 31-32, Noviembre-febrero, México, 1992.

- Zapata, Francisco. "El empleo en el Estado en México." en El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina. OIT, Ginebra, 1990.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1994.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, México, 1994.

- Ley Federal del Trabajo. STPS, México, 1992.

- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Porrúa, México, 1994.

- Ley del Servicio Exterior Mexicano. SRE, México, 1994.

- Estatuto del Servicio Profesional Electoral. IFE, México, 1991.

DOCUMENTOS

- Proyecto para la Instauración del Servicio civil de Carrera en México. SPP. México, 1984.
- Sistema de Capacitación .DDF. México, 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República. México, 1995.
- Programa Nacional de Capacitación y Productividad. STPS., México, 1992.
- Sexto Informe de Gobierno (anexo). Presidencia de la República, México, 1994.

GLOSARIO

ACTITUD. es acto, la actitud tomada por el hombre influye en el rendimiento y la productividad de las propias aptitudes.

AGENDA DE GOBIERNO. conjunto de problemas ,demandas , cuestiones ,asuntos que los gobernantes han seleccionado ordenado como objetos de su acción y , más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.¹

APTITUD. es la condición o conjunto de características que revelan la capacidad de un individuo para adquirir , mediante el entranamiento una habilidad determinada.²

BAJA. es la separación del trabajador de las actividades desarrolladas en el servicio.

CAPACITACIÓN. actividad de enseñanza/aprendizaje que tiene como propósito ayudar a los miembros de una organización adquirir y aplicar conocimientos , destrezas , habilidades y actitudes por medio de las cuales la organización lleva a cabo sus objetivos.³

CONTRATACION. proceso de integración formal y documental del trabajador.

DESARROLLO DEL TRABAJADOR. es la serie de programas a través de los cuales se proporciona al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal,familiar y social.

DESPIDO. acción disciplinaria ejercida por las autoridades debido a violaciones , por parte del empleado, a los ordenamientos legales vigentes.

EFICACIA. capacidad para cumplir en el lugar , tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.

¹ Cfr. Aguilar Villanueva,Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa,México,1993.

² Glosario de términos administrativos... Op. cit. ,20.

³ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública: Diccionario de política y administración pública, México, Vol. 1, pp.213-214.

EFICIENCIA. se considera como requisito para evitar y cancelar dispendios y errores costosos. Virtud y facultad de lograr un efecto determinado en un período de tiempo relativamente corto y con economía de recursos.

GESTION. hace referencia a los procedimientos ,organización ,medios de acción ,relaciones, etc. que el personal especializado realiza con vistas a la preparación de la toma de decisiones.⁴

INDUCCION. actividades tendientes a ubicar física ,intelectual y anímicamente al servidor público de nuevo ingreso con su puesto.

JUBILACION : es la separación del trabajador del servicio una vez cumplidos los años de servicio en la administración pública que marca la legislación vigente.

MANAGEMENT. es un modo de dirección de las organizaciones que apoyándose en un conjunto de técnicas , formula unas estrategias en función de unas limitaciones jurídicas, sociales, económicas, etc.⁵

MANUAL DE ORGANIZACION.documento en que se registra y actualiza la información detallada de una organización acerca de sus antecedentes históricos, atribuciones, estructura orgánica, etc.⁶

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS. medio o instrumento de información en el que se consignan ,en forma metódica, los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una dependencia o entidad.⁷

MOVIMIENTOS DE PERSONAL. son la serie de cambios en la situación laboral del personal, que se dan desde la contratación . Se identifican tres tipos de movimientos: los laterales,de ascenso, descenso y de baja.⁸

PENSION. es la separación del servicio originada invalidez o accidentes sufridos por el servidor público.

⁴ Fabregat Romero,Pilar. " La selección de personal en la administración pública. " Revista Internacional de ciencias administrativas, vol.56, No. 2 Julio,1991,p.124.

⁵ Ibidem, p.124.

⁶ Glosario de términos Op.cit, p.106.

⁷ Ibidem, p.107.

⁸ Hernández Puente. Op.cit, pp 250-253.

POLITICA PUBLICA. acciones concretas del gobierno para resolver problemas específicos .
Diseño deliberado de una acción colectiva.

PRESTACIONES,SERVICIOS E INCENTIVOS . son las contribuciones adicionales al sueldo o salario, con las cuales la organización incrementa las percepciones o remuneraciones reales de los empleados o trabajadores.

PROMOCION. proceso que permite al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y por lo tanto de remuneración.

RECLUTAMIENTO. proceso mediante el cual se localiza al personal que formalmente posea los requisitos o requerimientos generales que exige un determinado puesto.

REMUNERACION es la retribución adecuada y equitativa de la labor desempeñada por los trabajadores, tomando en consideración la importancia del puesto, las necesidades personales , la eficiencia en el trabajo y la capacidad económica de la organización.

RENUNCIA . voluntad personal del trabajador para dejar de prestar sus servicios a la administración pública.

SELECCIÓN. es el proceso mediante el cual se analizan las capacidades, experiencias, interés y aspiraciones de los candidatos reclutados, a fin de determinar quienes son los más aptos e Idóneos . Se identifican tres etapas: la documental, la de pruebas y exámenes y la de entrevistas personales.⁹

⁹ *Ibidem*, p.243.