



625  
Zuj

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**LA CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION  
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**MARIA CRISTINA BEATRIZ SUAREZ BUENO**

**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA**

**MÉXICO, D. F.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 20 de mayo de 1996.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P r e s e n t e .

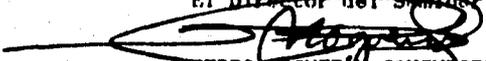
Le pasante de esta Facultad SUÁREZ BUENO MA. CRISTINA BEATRIZ, ha elaborado, la tesis denominada "LA CAPACITACIÓN Y -- PROFESIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", bajo mi dirección, la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario

  
PEDRO ROGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras .- Director de la Facultad de Derecho .- presente.

***A mis Padres***

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a mis padres Austreberta y José Luis por permitirme vivir, por su amor y por su fe en mí. Agradezco especialmente a mi hermano José Luis su cariño y por sentar las bases en el pasado que me permiten tener un presente pleno de esperanzas para mi futuro. También agradezco a mis hermanos Marcos Manuel y Sergio Edmundo por hacer patente su cariño hacia mi persona, pues no basta con sentirlo.

Igualmente, quiero dar las gracias a todos mis maestros, quienes en mis estudios, desde la primaria hasta la Universidad, no sólo transmitieron conocimientos, sino que compartieron sus experiencias, con lo cual me abrieron las puertas al saber para hacer permanente mi capacidad de asombro. Particularmente al maestro Pedro Noguérón Consuegra, quien fue guía en la elaboración del presente trabajo; a don Héctor Ortiz Ybarra, maestro y amigo, por sus valiosas sugerencias a lo largo de un trayecto que hoy culmino, con afecto, mil gracias; al Lic. Efraín Cardoso Miranda agradezco su amistad y su apoyo.

A todos mis amigos, cuyos nombres conservo en mi corazón, les agradezco el haberme escogido para darme su amistad, su confianza y su afecto, sentimientos que correspondo desde lo más profundo de mi ser.

Mi gratitud a la Sra. Rosa María Márquez Gutiérrez, por su paciencia, su entusiasmo y comprensión al mecanografiar esta tesis.

Finalmente, manifiesto mi agradecimiento a todas aquellas personas que de un modo u otro hicieron posible la realización del presente estudio.

A Ti, gracias por Tu toque.

## INDICE

### LA CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### INTRODUCCION

#### CAPITULO I.

#### SERVIDOR PUBLICO

<b>A-</b>	<b>DEFINICION DE SERVIDOR PUBLICO.</b>	<b>4</b>
	1. Trabajador no sindicalizado	11
	2. Trabajador sindicalizado	11
	3. Trabajador de confianza	11
<b>B.</b>	<b>CONCEPTO DE SERVICIO PRESTADO AL ESTADO.</b>	<b>13</b>
<b>C.</b>	<b>EL SERVIDOR DEL ESTADO.</b>	<b>15</b>
<b>D.</b>	<b>REGIMEN LEGAL DE LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIO AL ESTADO.</b>	<b>22</b>

## **CAPITULO II.**

### **LA BUROCRACIA.**

<b>A.</b>	<b>CONCEPTO DE BUROCRACIA.</b>	<b>30</b>
<b>B.</b>	<b>CARACTERISTICAS GENERALES.</b>	<b>34</b>
	1. Características Jurídicas.	34
	2. Características Sociológicas.	35
	3. El Aspecto Económico.	38
<b>C.</b>	<b>LA BUROCRACIA EN MEXICO.</b>	<b>38</b>
	1. Alta burocracia.	39
	2. Burocracia directiva, y	40
	3. Burocracia de escalafón.	40

## **CAPITULO III.**

### **IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION DEL SERVIDOR PUBLICO: OBLIGACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL.**

<b>A.</b>	<b>BREVE COMENTARIO SOBRE EL EXAMEN PSICOLOGICO</b>	<b>53</b>
	1. Inteligencia.	58
	2. Habilidad.	59
	3. Personalidad.	59

<b>B.</b>	<b>DEFINICION DEL CONCEPTO DE CAPACITACION Y DIFERENCIA CON ADIESTRAMIENTO.</b>	<b>60</b>
<b>C.</b>	<b>LA CAPACITACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.</b>	<b>69</b>
<b>D.</b>	<b>OBJETIVO DE LA CAPACITACION.</b>	<b>74</b>
<b>E.</b>	<b>IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION.</b>	<b>76</b>
<b>F.</b>	<b>IMPORTANCIA ECONOMICA DE LA CAPACITACION.</b>	<b>78</b>
<b>G.</b>	<b>PERSONAL SUJETO A LA CAPACITACION.</b>	<b>82</b>
<b>H.</b>	<b>LA CAPACITACION, PREVIA A LA ADSCRIPCION Y POSTERIOR A LA MISMA.</b>	<b>85</b>

**CAPITULO IV.  
PROPUESTA PARA LA FORMACION PROFESIONAL PARA  
LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

<b>A.</b>	<b>DIFERENCIA ENTRE PROFESIONAL Y PROFESIONISTA.</b>	<b>89</b>
<b>B.</b>	<b>FORMACION PROFESIONAL DE SERVIDORES PUBLICOS.</b>	<b>90</b>

<b>C. DIVERSOS MODELOS DE ESCUELAS DE ADMINISTRACION PUBLICA EN ALGUNOS PAISES DEL MUNDO.</b>	<b>92</b>
1. Las Escuelas de Administración Pública en América Latina.	92
2. La formación de funcionarios públicos en Europa.	95
a) España.	97
b) Francia.	101
c) Reino Unido.	110
3. Estados Unidos de Norteamérica.	113
<b>D. ESCUELAS DE ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.</b>	<b>117</b>
1. Clima Actual.	117
2. Tentativas e Historia Legislativa.	119
3. Area Diplomática.	126
4. Area Electoral.	129
5. Areas Diversas.	133
6. Instituto Nacional de Administración Pública.	135
7. Universidad Nacional Autónoma de México.	141
8. El Servicio Civil de Carrera	144
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>146</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>150</b>
<b>HEMEROGRAFIA</b>	<b>155</b>
<b>DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS</b>	<b>157</b>
<b>LEGISLACION</b>	<b>158</b>

"La voluntad moral trabaja por humanizar más y más al hombre, levantándolo sobre la bestia, como un escultor que, tallando el bloque de piedra, va poco a poco sacando de él una estatua. No todos tenemos fuerzas para corregirnos a nosotros mismos y procurar mejorarnos incesantemente a lo largo de nuestra existencia; pero esto sería lo deseable. Si ello fuera siempre posible, el progreso humano no sufriría esos estancamientos y retrocesos que hallamos en la historia, esos olvidos o destrozos de las conquistas ya obtenidas.

En realidad, el progreso humano no siempre se logra, o sólo se consigue de modo aproximado. Pero ese progreso humano es el ideal a que todos debemos aspirar, como individuos y como pueblos."

**Alfonso Reyes**

## INTRODUCCION

El tema medular y, en general, todas las exposiciones enunciadas en el presente estudio han sido ya objeto de numerosos análisis anteriores, si bien ello no implica que no ameriten una reiterada reflexión pues, por tratarse de proposiciones humanísticas que deben fundarse en principios jurídicos constantemente ajustados a la realidad de cada momento, exigen un constante análisis para poder elegir las reglas aplicables más eficaces no sólo para la solución de la problemática inherente, sino para la obtención de los mejores resultados posibles.

La época actual, caracterizada por una cadena de transformaciones aceleradas culturales: económicas y políticas, y técnicas: actuariales, pedagógicas y administrativas, obliga a buscar los sistemas de mayor idoneidad para hacer posible que el factor humano sufra un desarrollo más acelerado, como elemento fundamental que es, en las actividades de la administración pública.

Así, la Burocracia no debe ser contemplada, como es la costumbre tradicional, en forma peyorativa. Todo lo contrario, debe pretenderse una planeación realista y calculada, así como una aplicación eficaz de métodos eficientes que hagan posibles buenos sistemas administrativos, públicos y privados, que no sólo proporcionen servicios óptimos, sino que se apoyen en sistemas jurídicos que no nada más enuncien el derecho a la preparación y capacitación profesionales adecuadas, sino que reglamenten e incentiven a quienes administran para que sean más eficientes al contar con un horizonte laboral que no sólo les ofrezca estabilidad y prestaciones, sino que amplíe sus posibilidades de inamovilidad y ascenso.

Tales fines hacen preciso determinar con claridad y exactitud qué es un trabajador al servicio del Estado, qué tipo específico de servicios presta en

**cada nivel y en cada área, cuáles deben ser sus herramientas de trabajo y conocimientos básicos, cuáles sus posibilidades de desempeño y proyección personales y cuál debe ser el régimen legal más idóneo para regir, con frutos, las relaciones laborales entre el trabajador público o burócrata y su patrono el Estado.**

**En igual forma, para evitar la empecinada aplicación al tanteo de sistemas extranjeros, más bien exóticos, que conduzcan a un fracaso ulterior, resulta necesario dejar bien y exactamente definido el concepto de lo que ha sido y es la burocracia en general para, determinadas sus características, en especial poder determinar cuáles son las características de la burocracia mexicana y, en consecuencia, el sistema más conveniente para llenar sus deficiencias y lograr una superación viable.**

**Aclarados los conceptos anteriores y establecidas las bases, dadas las exigencias económicas y tecnológicas del mundo actual, será posible, se insiste, determinar lo ya determinado: la importancia de una capacitación eficaz de los trabajadores al servicio del Estado en México, misma capacitación que los legisladores han consignado como obligatoria en la Constitución Política de México, para, hecha la aclaración de conceptos y el establecimiento de bases citados, proceder a efectuar el análisis de los sistemas que la legislación mexicana ha establecido en favor de esa capacitación de los servidores públicos, para redeterminar sus objetivos generales y específicos, e inferir el beneficio económico y social que se deriva de esa misma capacitación y, previos el análisis y la aplicación de los sistemas de eficacia comprobada, a nivel mundial, determinar el momento oportuno en que se inicie y continúe esa capacitación, sin más modificaciones posteriores que las evidentemente indispensables.**

**Por último, se estima también necesario establecer la diferencia entre profesionales y profesionistas, determinar los hasta hoy mejores sistemas para lograr la formación profesional de los servidores públicos y, para ello, analizar**

las diferentes escuelas de administración pública existentes en otros países y en México mismo y, al mismo tiempo, determinar qué tan efectivamente se ha logrado en ellas la capacitación y cómo se utilizan los servicios de sus egresados para, con esas bases reales, poder proponer sistemas, programas, técnicas y normas que hagan posible no sólo la capacitación, sino también el manejo y la aplicación adecuados de los servicios de esos trabajadores ya preparados para la eficaz administración de la "cosa pública" en México.

## CAPITULO I

### SERVIDOR PUBLICO

Para comenzar en forma sistemática resulta necesario plantear una interrogante:  
¿Qué es el Estado?

Esta es una de las empresas teóricas que entraña grave grado de dificultad, pues pretender lograr una definición del concepto "Estado" implica abarcar a todos los autores y satisfacer, al mismo tiempo, los aspectos teórico, histórico, filosófico y científico político.

El concepto "Estado", procedente de la palabra latina "status", en su sentido jurídico-político, significa el cuerpo político de una nación y es fruto de una evolución histórica derivado de la organización social de distintos grupos humanos que, a partir de la familia, el clan, el gens y la tribu, llegan a constituir las organizaciones complejas llamadas "polis" o ciudades-estado de las que pueden considerarse prototipos la Atenas helénica y la México-Tenochtitlan mesoamericana, integradas en *civitas* -ciudades- por ciudadanos que las poblaron ocupando una superficie territorial y que se sometieron a la autoridad de un gobierno encargado de aplicar y vigilar el cumplimiento de normas de conducta aceptadas y acatadas por la masa ciudadana.

La evolución organizativa llevó a los ciudadanos latinos a hacer a un lado a la aristocracia patricia para establecer una república en la que todos ellos participaran como gobernantes y gobernados, tendencia revolucionaria que terminó en sistemas monárquicos en los que se rendía vasallaje a un rey a cambio de su favor y protección en un clima de luchas individuales y familiares internas que, a su vez, evolucionaron hasta concentrarse el poder en el rey, para que éste, al invocar el derecho divino, implantara el sistema monárquico que gobernaría a un pueblo identificado por su origen étnico, un idioma y una religión, y asentado en un territorio más o menos claramente deslindado.

En el momento histórico en que la monarquía absoluta comenzó a cimbrarse ante el profundo examen de conciencia que encabezaron los pensadores de la Ilustración, se provocó que los reyes se convirtieran en déspotas que gobernaban para bien del pueblo sin tomar cuenta la voluntad del propio pueblo. Así, después de la rotunda afirmación de Luis XIV "El Estado soy yo", la inteligencia deductiva de Voltaire acuñó el vocablo Estado para aplicarlo a la Sociedad necesaria, soberana, independiente, organizada y total establecida en un territorio determinado con el fin de conservar la armonía y la coexistencia ordenada entre los ciudadanos que la integran y a quienes protege mediante leyes que pretendan el bien común y que son aplicadas por sus órganos de gobierno, los cuales, agregó Montesquieu, debían diferenciarse entre sí en razón de sus respectivas funciones.

La Revolución de las colonias inglesas en América del Norte, pero, sobre todo, los principios establecidos mediante la Revolución Francesa, dieron las pautas histórica, teórica, espiritual y filosófica en que se funda el concepto científico - político del Estado moderno.

La explicación filosófica de la evolución filosófica del concepto "Estado" resulta clara:

1. La tesis del "bien común", cuyo exponente más sólido ha sido y sigue siendo Aristóteles (1).
2. Durante la Edad Media se funda en un "derecho divino" otorgado a los reyes y que algunos traspasan a otro tipo de gobernantes.

---

1) Martínez Silva Mario.- Coordinador. Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1981, pp. 553 a 535.

3. Posteriormente se habla de la fuerza bruta y de superior armamento - ¡Ay de los vencidos! - que da el derecho de conquista y que obliga a la obediencia de los ciudadanos, desde los primeros cristianos hasta el materialismo científico marxista y su derivación anarquista con Bakunin, hasta los teóricos del nacional socialismo germánico y la salvaguardia democrática estadounidense en países subdesarrollados como Nueva Granada y Panamá.
4. La tesis ilustrada y no por ello menos romántica del contractualismo social, expuesta por Rousseau y Locke, cuando ya se consideran como elementos fundamentales de todo Estado, la población, el territorio y el gobierno (2).
5. La afirmación de León Duguit que funda la creación del Estado en la solidaridad y la interdependencia social, en la que el hombre es objeto y sujeto de la actividad estatal, como gobernado y como gobernante, en el ámbito de la unidad territorial como unidad jurídica y no sólo geográfica natural (3).
6. Finalmente, Harold Laski recae en el concepto medieval de la aprobación de la mayoría de los gobernados, que implica no sólo la facultad de juzgar, decidir y ejecutar, sino la cualidad esencialmente humana de organización (4) y de un poder estatal fincado y justificado en el derecho.

- 
- 2) Kelsen, Hans, Trad. Eduardo García Maynez. Teoría General del derecho y del Estado, UNAM-México, 1995, p. 247
  - 3) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estado del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pp. 100 y 101.
  - 4) Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 157.

Para efectos del presente trabajo es necesario destacar que el Estado sólo puede actuar, como persona moral, a través de sus órganos, que obran en su representación, se sustentan en su orden jurídico y ejecutan la voluntad colectiva (5).

Así, los órganos del Estado, como tales, son esferas de competencia integradas con dos elementos básicos:

1. Personas o conjunto de personas llamados funcionarios públicos, encargados de cumplir y hacer cumplir la ley en el campo determinado de su respectiva competencia, y
1. Unidad que es, en sí, una finalidad, pues cada órgano de gobierno, como entidad jurídica abstracta y permanente conforme a la ley, es la ley misma que organiza un servicio (6).

Los órganos de gobierno se integran con personas físicas y sus titulares son también personas físicas, cuyas funciones consisten en ejecutar la voluntad que la sociedad establece en cada ley. Los titulares de los órganos administrativos encargados del ejercicio continuo y normal del Poder Ejecutivo Federal son los sujetos a quienes nos referiremos a continuación.

#### **A). DEFINICION DE SERVIDOR PUBLICO.**

En el Estado Moderno, el servicio público implica la noción de la actividad fundamental del Estado y puede definirse como el conjunto de factores humanos,

- 
- 5) Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1964, p. 311.
  - 6) Moreno Collado, Jorge. Introducción al Estudio del Poder del Estado, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-México, 1966, pp. 30 y 31.

financieros, materiales y tecnológicos, coordinados por los órganos de la Administración Pública, los cuales están destinados a atender una necesidad de la comunidad, es decir de carácter general y, por lo tanto, no puede ser del todo satisfecha por la actividad de los particulares, quienes normalmente no cuentan con medios suficientes para atender ciertas necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental.

Nos referiremos básicamente al factor humano y a las normas que regulan su relación con el Estado como servidores del mismo.

Debido a la gran confusión terminológica existente en la legislación mexicana para determinar conceptualmente a los que prestan servicio al Estado, y también por cuanto a la falta de definición para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, ya que algunos organismos descentralizados se remiten a las normas de la Ley Federal del Trabajo y otros a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, consideramos pertinente comentar sobre las relaciones de trabajo tanto en el sector privado como en el público.

Tanto por su naturaleza física como por la psíquica, los hombres tienen la necesidad de ser activos y, cuando su actividad tiene como meta la obtención de satisfactores, especialmente de orden económico colectivo, surgen las relaciones de trabajo.

La Ley Federal del Trabajo establece, en el primer párrafo del artículo 20, que "se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario", después de estipular, en su artículo 8° que "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado", mismo trabajo que define como "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio".

No obstante y pese a que las relaciones laborales han existido, conforme a la definición expuesta, desde tiempos remotos, el Derecho del Trabajo surgió como tal hasta mediados del siglo pasado (7) y la Ley antes mencionada es una de las primeras en el mundo que regula las propias relaciones

Durante mucho tiempo, en la vida práctica, la idea de relación laboral y, sobre todo, la existencia de un acuerdo de voluntades entre trabajador y patrón, no se concibió como un contrato, por lo que el trabajador no gozaba de la protección del Derecho. En esa forma, las relaciones esclavo-propietario, siervo-señor y criado-amano, han evolucionado hasta llegar a la relación obrero-patrón, a consecuencia de la Revolución Industrial que, a su vez, tiene como efecto el industrialismo moderno

En la etapa final que se refiere, el trabajador carecía, en principio, de un amparo legal consecuencia de la relación laboral derivada del acuerdo de voluntades entre trabajador y patrón. La protección jurídica del trabajador se inicia en Francia, mediante el Código Civil, que tipificó la repetida relación como un arrendamiento de servicios, en el que el trabajador pactaba con el patrón la cesión del producto de su esfuerzo físico o mental durante una cierta jornada a cambio de una retribución pecuniaria. Este concepto jurídico se modificó al crearse el contrato de compra venta de servicios en el que el trabajador vendía al patrón su energía de trabajo y, a continuación, el contrato de sociedad en el cual los trabajadores aportaban su trabajo y el patrón el capital, para un ulterior reparto de utilidades. Asimismo se intentó encuadrar la relación laboral dentro del contrato de mandato, donde el trabajador efectuaba su actividad como mandatario de los intereses del patrón.

Dentro del constitucionalismo moderno, nos encontramos con un texto relativo a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, los cuales pueden ser

---

7) Guerrero, Euquerio: Relaciones Laborales, Ed. Porrúa, S.A., México, 1971, p. 11

clasificados en civiles, políticos y sociales. Los primeros son los que se refieren a la personalidad del individuo -libertad personal, de pensamiento, de religión, de reunión, libertad económica- y por ellos se garantiza al individuo una esfera de arbitrio o de licitud, siempre que su comportamiento no viole el derecho de los otros. Los derechos civiles obligan al Estado a una actitud de no impedimento, a una abstención, "son una libertad por". Los derechos políticos-libertad de asociación de los particulares, derechos electorales- están vinculados a la formación del estado democrático representativo e implican una libertad activa, una participación de los ciudadanos en la determinación de la dirección política del Estado, "son una libertad de". Los derechos sociales -derecho al trabajo, a la asistencia al estudio, protección a la salud - generados a raíz de las nuevas exigencias de la sociedad industrial siempre cambiante, implican un comportamiento activo por parte del Estado al garantizar a los ciudadanos una situación de certidumbre, "son todavía libertades por" (8).

El origen de estos derechos dentro del plano histórico se remite a la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" votada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, que marcó el fin de la monarquía absolutista y de su principio filosófico: el derecho divino de los reyes. Esta Declaración se convirtió en un fundamento jurídico y filosófico del individualismo liberal, permitiendo el desarrollo del libre mercado (9).

Otro gran precedente de estos derechos son los "Bills of Rights" de muchas colonias americanas, rebeladas en 1776 contra el dominio inglés, y el "Bill of Rights" de Inglaterra, que culminó la "Glorious Revolution" de 1689. Desde un punto de vista conceptual no existen diferencias sustanciales entre la Declaración

- 
- 8) Matteucci, Nicola: Voz "Derechos del Hombre", en Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo Veintiuno Editores, México, 1981, pp. 514-516.
  - 9) Osornio Corres, Francisco Javier: La Administración Pública en el Mundo (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), Coordinación de Humanidades-UNAM, México, 1988, p.11.

Francesa y los Bills americanos. dado que se originan en un mismo clima cultural dominado por el jusnaturalismo y el contractualismo: es decir, los hombres tienen derechos naturales anteriores a la formación de la sociedad, derechos que el Estado debe reconocer y garantizar como derechos del ciudadano. Por su parte, en el Bill inglés, no se reconocen los derechos del hombre, sino que se reafirman los derechos tradicionales y consuetudinarios del ciudadano inglés, fundados en la Common Law (10).

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 debe quedar en la historia política y constitucional moderna como el texto clásico que ha sido adoptado, imitado y seguido en todas partes, puesto que se ha reconocido, de modo definitivo, que el Estado no debe conformarse simplemente con el reconocimiento de la independencia y libertad del individuo, sino que además crea un mínimo de condiciones jurídicas que permiten asegurar de hecho tal independencia.

Así, tenemos que el paso más decisivo y valiente hacia el reconocimiento y protección internacional de los derechos del individuo se dió después de la segunda guerra mundial. La Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, constituye en cierto modo la coronación final, en el plano teórico, de esas tendencias, en cuyo preámbulo se manifiesta la fe "en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad del derecho de los hombres y de las mujeres...".

Concretamente, en el caso de México, se observan las influencias que ejercieron los sistemas jurídicos de Francia y de Estados Unidos en la conformación y evolución de nuestras más importantes instituciones constitucionales, el Capítulo Primero del Título Primero, consagrado a las Garantías Individuales.

---

10 Maffucci, Nicola: Op. Cit., p. 514.

La Declaración de Derechos Sociales del Hombre, finalmente, consignó el Derecho individual al trabajo y de éste se derivó la teoría de la relación de trabajo, como una situación jurídica objetiva, es decir como una unidad productiva organizada con arreglo a una pauta jurídica, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estipula en el artículo 123 y se reglamenta en la Ley Federal del Trabajo, para regular las multicitadas relaciones obrero-patronales, en las cuales los sujetos están en planes económicos muy desiguales, lo que hace necesaria la intervención del poder público para establecer la igualdad entre ambas partes, ordenar el reglamento de producción y, en forma imperativa tutelar al impedir al trabajador la renuncia o la modificación a las situaciones de beneficio establecidas en su favor. Es conveniente agregar que el Derecho del Trabajo es tanto Privado como Público, pues como Privado regula las relaciones laborales, y como Público limita la autonomía de la voluntad en la celebración de contratos de trabajo.

Para Georges Spyropoulos (11) las relaciones laborales tienen más una significación funcional que institucional, referida a las relaciones sociales en la producción agrícola, industrial y de servicios tanto del sector público como del privado, al igual en regímenes capitalistas que comunistas, esto es en todas las formas de actividad económica y en todos los tipos de relaciones, con independencia de estar presente o ausente una organización formal de las propias relaciones.

Como ya se expresó, el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo estipula que "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

---

11) Cf. Spiropoulos, Georges: Relaciones Laborales, Inet. México.

En consecuencia, el trabajador es una persona individualmente considerada, que presta sus servicios a otro individuo o persona moral en forma subordinada. Por tanto, quien recibe los servicios tiene facultad de mando sobre el que los presta, por cuanto al desempeño del trabajo contratado se refiere, mientras que quien presta los servicios tiene la obligación de obedecer a la persona a la que debe esos servicios.

Cuando ambas características no se reúnen, es decir que el servicio no se preste personalmente y no se labore en forma subordinada, se estará en el supuesto de otras relaciones reguladas por el Derecho Común, como en el supuesto del mandato civil que, aunque personal, no implica subordinación, pues el mandatario actúa por cuenta del mandante, lo que también ocurre en la comisión mercantil o cuando una empresa presta a otra un servicio determinado, casos en los que la retribución recibida a cambio del servicio no encuadra en el concepto de salario, sino de honorarios.

Cabe agregar que, en el sector privado, la relación entre trabajador y patrón debe consignarse en un contrato laboral regido por la Ley Federal del Trabajo, mientras que en el sector público esa relación se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en forma supletoria por la Ley Federal del Trabajo y no por leyes civiles o mercantiles y que, en caso de no existir un contrato escrito, la Ley presume la existencia de ese contrato y de la relación de trabajo entre quien lo presta y quien lo recibe (Art. 21 LFT), así como que la falta de las condiciones de trabajo por escrito no priva al trabajador de los derechos derivados de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues la falta de esa formalidad sólo será imputable al patrón (Art. 26 LFT).

Dionisio J. Kaye (12) clasifica a los trabajadores en la siguiente forma:

1. Trabajador no sindicalizado. Persona física que presta sus servicios personales en forma subordinada sin encontrarse agremiado a una asociación profesional de trabajadores.
2. Trabajador sindicalizado. Persona física que presta a otra persona física o moral un trabajo subordinado y que es miembro de una asociación profesional de trabajadores.

Es pertinente establecer que un sindicato es una asociación de trabajadores o patrones constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, así como que los sindicatos de trabajadores pueden ser gremiales, de empresa, de industria, nacionales de industria y de oficios varios (Arts. 356 y 360 LFT); en tanto una asociación en sentido amplio, es una agrupación de individuos que se propone, por medios económicos, la satisfacción de necesidades determinadas no lucrativas si es civil y de obtención de provechos si es mercantil. Por tanto, dado el objetivo del presente estudio, se empleará en adelante el vocablo "Sindicato", al hacer referencia a una asociación de trabajadores o de patrones.

3. Trabajador de confianza. El artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo dispone: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

---

12) Kaye, Dionisio J.: Aplicación de la Ley Federal del Trabajo en la Administración de Personal, Ed. IEE, S.A., México.

Todos los sectores han interpretado mal la figura del trabajador de confianza.

Muchos patrones consideran como tales a quienes designan un puesto determinado y darles esa categoría aun cuando no desarrollen las funciones estipuladas en el precepto transcrito. Tal postura acarrea numerosos conflictos, pues el patrón aplica normas especiales a quienes considera trabajadores de confianza y, en consecuencia, no sólo les niega algunos derechos laborales como el de sindicalización, sino que, además, les rescinde el contrato por pérdida de confianza, causal que en ocasiones no es aplicable.

En el sistema administrativo mexicano existe tal libertad en la designación y cese para los trabajadores de confianza, que resulta contrario al sistema de mérito vigente en países desarrollados, situación que se agrava por la falta de garantías suficientes de la neutralidad política de los funcionarios, dándose la lealtad y la confianza como algo circunstancial, lo que hace imposible la continuidad en la función administrativa (13).

Sobre este particular, es necesaria la intervención de un especialista encargado de administrar personal, para que haga una evaluación correcta, previo análisis de las funciones inherentes a cada uno de los puestos establecidos en la organización administrativa, para determinar en qué casos los trabajadores desempeñan funciones de dirección, vigilancia y fiscalización y concluir así cuáles son los trabajadores de confianza de una empresa, en la inteligencia que el trabajador de confianza no necesita, obligatoriamente, ser representante o mandatario del patrón.

---

13) Haro Belchez, Guillermo: La Reforma de la Función Pública en México, INAP-MADRID, 1966.

Puede afirmarse, a manera de conclusión y como definición del vocablo, que el trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, una combinación de energía física e inteligencia humana, subordinada, en el llamado proceso de la producción o de los servicios en los niveles no cualificado, semicualificado y cualificado, a cambio de un salario, mientras que el servidor público es la persona física que presta sus servicios de manera regular y sistemática, personal y subordinada, a una institución de gobierno o privada, según el caso, con el propósito de satisfacer una necesidad pública, como el servicio de agua, teléfono, electricidad, gas, transporte comercial y de carga, etc.

#### **B). CONCEPTO DE SERVICIO PRESTADO AL ESTADO.**

El trabajo, es decir la energía humana aplicada a la consecución del proceso productivo, es un factor indispensable para el mantenimiento, preservación y progreso de una sociedad organizada, amén de ser una necesidad básica del hombre, como manifestación natural de las funciones de un organismo sano (14).

Para Koontz y O'Donell (15) trabajo es la ejecución de un esfuerzo para el logro de algo, mismo esfuerzo que puede ser físico o mental, en tanto el logro puede ser limitado o completo.

También debe distinguirse el esfuerzo encaminado a la recreación, que igualmente pretende la obtención de satisfactores materiales y al mismo tiempo, contribuir directa o indirectamente a mejorar el nivel de vida del trabajador. Así, el trabajo se efectúa, en primer término, para satisfacer necesidades básicas y, en

---

14) Nikitin, Paul: *Economía Política*, Ediciones de Cultura Popular, S.A., México, 1975. pp. 276 y 405.

15) Koontz y O'Donell: *Curso de Administración Moderna*, Ed. Mac Graw Hill, S.A. de C.V., México 1982, p. 608

segundo término, para cubrir necesidades de más alto nivel, de mayor refinamiento que, aparentemente superfluas, hacen posible una satisfacción más compleja.

Por cuanto a la legislación mexicana, la Ley de la materia vigente en 1931, definía al trabajo como un desgaste de energía física y mental, por lo que empleó los conceptos de trabajo material y trabajo intelectual.

La misma Ley Federal del Trabajo, ya reformada, modificó la tesis conforme al texto, ya transcrito al inicio de este Capítulo, del segundo párrafo de su artículo 8º.

Independientemente del desgaste físico o mental provocado por el trabajo, así como del grado de preparación con que cada individuo cuenta, casi todas las personas físicas, en uno u otro momento de su existencia, son parte de la masa trabajadora (16).

Cuando ese desgaste físico y/o intelectual está referido a todas aquellas actividades de personas física que colaboran en una institución del Estado, a través de un empleo, cargo o comisión pública, con el objeto de realizar los fines del propio Estado, estamos ante la presencia de un servicio que se presta al Estado, que tiene como consecuencia la generación de derechos y obligaciones recíprocos entre el que presta el servicio al Estado y éste; entre otros, la compensación pecuniaria a cargo de dicha prestación, la responsabilidad que tiene ese servidor respecto al fiel desempeño de sus atribuciones y la responsabilidad que puede traducirse en penas disciplinarias en castigo a una actuación indebida.

---

16) Samuelson, Paul A.: Curso de Economía Moderna, Aguilar, S.A., Madrid, 1979, p. 145.

### **C). EL SERVIDOR DEL ESTADO.**

El hombre, como parte integrante de un conglomerado social, es decir como ente colectivo, según el grado e intensidad con que se le presentan, requiere de la satisfacción de sus necesidades.

En principio esas necesidades fueron simples pues sólo atendían a su subsistencia. Pero con el transcurso del tiempo y, sobre todo, ante la complejidad progresiva de la organización social, fueron transformándose hasta adquirir una importancia tal que, al constituirse al Estado propiamente dicho, el Gobierno tuvo, entre sus principales objetivos, que tomar a su cargo la satisfacción de esas necesidades, pues los hombres considerados individualmente no eran capaces de garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad. Entonces, el Gobierno de cada Estado tuvo que asumir la responsabilidad de satisfacer, en forma permanente, las necesidades de sus gobernados.

Una sociedad jurídicamente organizada, en la que las partes y las unidades colaboran en una unidad mayor, el Estado, precisa de servicios que le son indispensables y que el mismo Estado, a través de su gobierno, le debe garantizar. Así, la seguridad internacional se garantiza con un sistema de defensa nacional, la seguridad interna con un sistema policiaco, la administración de justicia con un sistema judicial, la educación con un aparato de servicios educacionales, la salud individual y pública con un aparato de servicios necesarios de prevención y de asistencia médicas, a más de muchos otros servicios que resultaría casuístico enumerar. Este tipo de necesidades colectivas se catalogan eminentemente de carácter estatal, en tanto existen otras que no precisan de la intervención directa del Estado, pues pueden satisfacerse de manera particular, pero cuya administración debe ser reglamentada y vigilada por el Estado (17).

---

17) Pérez de León E., Enrique: *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Quinta Edición, México, 1982, pp. 195-196.

La continua expansión de las tareas administrativas a cargo del Estado obliga a éste a incrementar el personal a su servicio.

Gazier afirma que en los países desarrollados el Estado se ha convertido en el primer empleador, pero que esto se agudiza en los países en vías de desarrollo pues la participación del sector privado en los servicios públicos se reduce al mínimo. Asimismo, manifiesta que, inclusive en Estados Unidos de América, el Estado tiene ventajas en las empresas más grandes, pues la función pública absorbe un gran porcentaje de la población económicamente activa (18).

En cuanto a los señalamientos de Gazier cabe aceptar que en la mayoría de los países en vías de desarrollo en los que el gobierno tiene una tendencia centralizadora, ocurre el acaparamiento de la función pública con una mínima o nula participación del sector privado, lo que origina la necesidad de un gran aparato administrativo y las oscilaciones, a veces estructurales, que implica cada cambio de gobernantes.

Ya que la función pública implica una serie de actividades realizadas por un grupo organizado a cargo de la administración de servicios, en beneficio de una sociedad integrada por la población, lo ideal consiste en que esa función pública se desempeñe por grupos organizados que cuenten con una alta especialización, interdependientes y eficaces según la medida en que la sociedad sea mayor y más complicada, en forma tal que sea posible mantenerla satisfecha y, por ende, orgánicamente unida, a través de un mantenimiento de la salud física, de la educación, de la preservación de la cultura y, en consecuencia, de los valores éticos, para así reforzar la estructura del grupo social.

Y, para terminar con el enunciado de Gazier, resulta conveniente señalar que, en casos como el de Estados Unidos de América, tradicionalmente opuestos a la

---

18) Gazier, Francois: La Fonction Publique Dans Le Monde, Ed. Cujas, Francia, 1972, p. 17.

centralización del poder, la función pública consiste en una gama compleja de actividades, que son desempeñadas, previos contratos con el gobierno, por empresas privadas especializadas, cuya interdependencia y desempeño eficaz regula y vigila el gobierno, para lograr el orden en sus respectivas actividades y la regularidad en los servicios que a cada empresa competen.

De lo expuesto resulta que en la función pública a cargo del Estado, el esfuerzo del nombre es un factor indispensable. Por tanto, es necesaria la relación trabajador-gobierno, de la que surge el concepto de "trabajador al servicio del Estado".

El artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado estipula:

**"Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales"**

Por principio, el precepto transcrito atribuye al trabajador la calidad de persona, es decir la entidad jurídicamente capaz de adquirir y ejercitar derechos, así como de contraer obligaciones, pero omite señalar, como lo hace el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo, que se está refiriendo a una persona física, es decir a un individuo humano, y no a una persona moral o entidad colectiva, lo que implica un error técnico, pues el sentido del precepto y, peor aún, su aplicación práctica, no puede referirse a una persona moral.

A continuación, el precepto establece la prestación de un servicio físico, intelectual o de ambos géneros. De nueva cuenta el texto del precepto resulta confuso, pues si bien hay actividades rutinarias, es decir hechas por mera práctica y sin razonarlas, el homo saber de Bergson emplea el intelecto en todas y cada una de sus actividades laborales, al estampar un sello o remachar un clavo. De nuevo se considera más correcto el texto del artículo 8° de la LFT, que

define como trabajo a "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio".

El precepto que se comenta no habla de una relación de trabajo ni de la celebración de un contrato laboral, que implican un acuerdo de voluntades y un conjunto de estipulaciones formales proplamente tutelares del trabajador y por encima de la voluntad de las partes contratantes. Se reduce a establecer el requisito formal de un nombramiento oficial o del simple hecho de que el nombre del trabajador temporal aparezca en una lista de raya. En ambos casos, más que de un acuerdo de voluntades, se trata de un pacto de adhesión en el cual el trabajador, sea de base, sustituto o temporal, se somete a las condiciones generales de trabajo de una entidad de la administración pública, conforme a las estipulaciones del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Por otra parte, al tomarse en cuenta la amplitud y complejidad de las actividades laborales a desempeñar en los Poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal, además de los poderes locales de cada entidad de la Federación y de los municipios en que cada una de ellas se divide, resulta conveniente crear distintas esferas de competencia y encargar de cada una de ellas a un grupo de individuos que integran, a su vez, cada uno de los órganos administrativos necesarios. Más aún, es necesario determinar el carácter de cada uno de los titulares, pues la terminología utilizada, a más del género "servidor público", emplea expresiones tales como Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados (19).

---

19) Fraga Jr. Gabino: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1972, p. 331.

El concepto "Funcionario" varía según el tiempo y el país, pues no hay una definición universal. Sólo hay coincidencia de criterios por cuanto a su situación jurídica, pues siempre se le vincula con el administrativo de un Estado y no se le concibe fuera de él, de su historia, su legislación y la jurisprudencia de sus tribunales (20).

También hay coincidencia en afirmar que el funcionario tiene la representación del Estado, siempre y cuando actúe dentro de los límites de su competencia, pues en tal caso actúa en nombre del Estado, sus actos son propios del Estado y son imputables al repetido Estado (21).

Cabe aclarar que, en este caso concreto, la citada representación no se deriva de un mandato, sino que es solamente un supuesto técnico necesario, dada la complejidad de la administración pública moderna.

La diferencia entre los conceptos "Funcionario" y "Empleado", según los tratadistas, consiste en que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, por lo que se crea una relación externa que confiere al titular un carácter de representatividad. En cambio el Empleado sólo realiza una labor de colaboración de mayor o menor importancia con el Funcionario, pero sus actos no están investidos de representatividad y, por tanto, sus funciones solamente consisten en una labor concurrente de la función pública propiamente dicha, vinculada o integrada a la actividad del Funcionario.

Gabino Fraga sostiene un criterio contrario, pues afirma que, como intermediarios que son entre el Estado y los particulares, Funcionarios y Empleados tienen el mismo carácter representativo, en tanto los llamados Agentes de Administración,

---

20) Olivera Toro, Jorge: Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1972, p. 331

21) Pérez de León E., Enrique: Op. cit., p. 130

es decir los que ejercitan una función de autoridad que no comprende jurisdicción ni competencia propias, sólo guardan una relación interna dentro del servicio público, que es necesaria como actividad auxiliar para el ejercicio de las atribuciones de quienes representan al Estado (22).

Puede decirse que el Funcionario tiene la representación del Estado a través del órgano con competencia o jurisdicción propios del que es titular, al cual representa lo mismo ante otros órganos o entidades del Estado que ante los particulares y, asimismo, en las relaciones internas, con los servidores públicos. El Funcionario es, a la vez, autoridad que generalmente tiene facultades de decisión y trabajador de confianza (23).

En síntesis, el concepto de funcionario supone:

- a) Una designación legal, es decir un nombramiento oficial;
- b) Un carácter de permanencia, es decir que su nombramiento garantiza, implícitamente, su permanencia en la plaza, salvo causa justificada de remoción;
- c) El investimiento de facultades propias para el ejercicio de la función pública concreta, elemento necesario para el desempeño del cargo ante particulares y ante otros órganos o entidades públicas, dentro de su jurisdicción y competencia; y

---

22) Fraga Jr., Gabino: Op. cit., p. 130.

23) Acosta Romero, Miguel: Cf. Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, p. 570

- d) Su carácter representativo, que valida su ejercicio del cargo y sus decisiones como funcionario dentro de los límites de su jurisdicción y competencia, así como en sus relaciones de trabajo con el personal a su cargo.

Por su parte, el concepto de Empleado supone:

- a) Un nombramiento oficial que no le confiere atribuciones especiales señaladas en la ley;
- b) Su colaboración en la realización de las labores inherentes a una función pública específica;
- c) Su no participación activa en la formación o ejecución de la voluntad del Estado; y
- d) Conforme a la tesis formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una relación laboral con el Estado a cambio de una retribución económica (24).

Nuestra legislación maneja indistintamente los términos de funcionario y empleado, por lo que las diferencias entre ambos conceptos, afirma Serra Rojas, van perdiendo sentido hasta converger en un término de carácter general: "Trabajador al servicio del Estado"(25), sin embargo, en diciembre de 1982, al presentar Miguel de La Madrid Hurtado la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sustituyó el término de funcionarios públicos por el de servidores públicos.

---

24) Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, p. 359.

25) Idem., p. 361.

Puesto que el presente estudio tiene como propósito determinar la forma de establecer el derecho de ambos tipos de servidores públicos a contar con un sistema de capacitación que haga posible el óptimo desempeño de su actividad laboral, el término "Servidores Públicos" basta para identificar tanto a funcionarios como a empleados públicos.

#### **D REGIMEN LEGAL DE LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIO AL ESTADO.**

Señala Serra Rojas: "La naturaleza peculiar de la relación entre el Estado y sus servidores, debido especialmente al primero, ha originado cierta confusión al tratar de determinar su naturaleza, objeto y su sistemática"(26).

Diversas teorías han tratado de explicar la naturaleza de esas relaciones. En conjunto se pueden establecer dos grandes corrientes; la del derecho privado y la del derecho público.

Las teorías de derecho privado afirman que de ambas partes, Estado y Trabajador, se exige capacidad y consentimiento para establecer la relación laboral. Asimismo, de esa relación nacen prestaciones recíprocas: Prestación de un servicio personal por el trabajador y pago de un salario por el Estado, pretendiéndose encuadrar la relación laboral en el ámbito del derecho civil tradicional, lo que resulta inadecuado ya que las relaciones en que el Estado actúa como una de las partes se encuentra en un régimen de derecho público y, en segundo lugar, porque en la función pública los trabajadores resultan ser titulares en alguna de las diversas esferas de competencia que comprenden las

---

26) Serra Rojas: Op. cit., p. 358

atribuciones del Estado, lo que implica la necesidad de que los intereses particulares de los trabajadores no puedan llegar a obstaculizar las actividades estatales que tienen como fin la satisfacción del interés público (27). Fraga sostiene que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores son materia de una rama del derecho público (28).

Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, su artículo 123 no contemplaba de manera específica los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos y del Estado, por lo que se fueron implementando normas reglamentarias de carácter administrativo para, en alguna forma, establecer lineamientos para tal tipo de relación laboral.

Así, la situación jurídica de los trabajadores públicos no estaba protegida, lo que provocó un ambiente de inestabilidad y, en consecuencia, un sentimiento de injusticia.

Con la expedición de la Ley Federal del Trabajo en 1931, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de ese año, se inició una franca etapa de tutela y protección de los derechos sociales; sin embargo, esta ley no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado, sino todo lo contrario, al disponer en su artículo 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil. Igualmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a

---

27) Acosta Romero, Miguel: Op. cit. p. 357.

28) Fraga Jr. Gabino: Op. cit., p. 131

los servidores públicos de los beneficios económicos y sociales que consagra el artículo 123 Constitucional al tutelar, proteger y reivindicar los derechos sociales de los trabajadores: así señaló terminantemente que el citado artículo 123 fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen (29).

Sólo se invocaba, como disposición jurídica aplicable a la clase trabajadora al servicio del Estado, la consignada en el artículo 5° de la Constitución a manera de garantía del gobernado, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajo sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Dicho precepto constitucional, afirma el Dr. Ignacio Burgoa (30), proscribire todo trabajo gratuito, es decir, toda prestación de servicios que se realice sin la justa retribución, y el Estado sólo podrá imponer labores cuando se trata de las funciones electorales y censales. Asimismo, el artículo 5° mencionado contiene otra garantía de seguridad para la libertad de trabajo, consistente en que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin pleno consentimiento, salvo las excepciones consignadas en la Constitución.

Un primer paso serio para la regulación de los derechos burocráticos fue el Acuerdo dictado por el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado. En opinión del maestro Gabino Fraga, este Acuerdo surgió para limitar la facultad discrecional del

---

29) Semanero Judicial de la Federación, Tomo XXV, p. 918.

30) Burgoa Orihuela, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, p. 171.

Presidente para nombrar y remover a sus empleados y, como consecuencia de ello, acabar con la falta de datos experimentales que permitieran dar cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil (31).

Fue hasta la gestión presidencial del General Lázaro Cárdenas que, a iniciativa suya, el Congreso de la Unión aprobó, el 27 de noviembre de 1938, el Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de la Federación, que estableció una línea de protección, tutela y reivindicación en favor de los trabajadores al servicio del Estado.

En 1941 entró en vigor un nuevo Estatuto con los mismos principios y lineamientos de su predecesor, salvo que incrementó la nómina de los trabajadores de confianza.

Posteriormente, por iniciativa del Lic. Adolfo López Mateos, titular del Ejecutivo Federal, el 21 de octubre de 1960 se reformó el artículo 123 Constitucional, para quedar integrado por dos apartados: el "A" relativo a las relaciones obrero-patronales particulares; y el "B", referido a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Hasta diciembre de 1963 se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" que se menciona, que incluyó en su campo de aplicación tanto las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, como al ISSSTE, la Lotería Nacional, la Comisión Nacional Bancaria, las Juntas Federales de Mejoras Materiales y otros organismos, a más de organismos descentralizados cuyas funciones son de servicio público.

---

31) Fraga Jr. Gabino: Op. cit., p. 135

Esta Ley, además de definir al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros...", clasifica a los trabajadores burocráticos en dos categorías, la de los empleados de confianza y la de empleados de base sujetos en todo a las disposiciones de la propia Ley; los primeros, al no estar sometidos al régimen de la misma, pueden ser nombrados y removidos libremente (32).

La Ley citada confirma los principios generales consignados en los Estatutos que la precedieron por cuanto a la relación laboral entre el Estado y sus servidores, así como principios de derecho social tales como la inamovilidad de los trabajadores "de base", a más de consignar garantías sociales mínimas que respalden esos derechos, las cuales ya se estipulaban en el artículo 123 Constitucional, reconoce el derecho de los trabajadores públicos a asociarse en sindicatos, pero al mismo tiempo limita en forma tal el ejercicio del derecho de huelga que, de hecho, hace poco menos que imposible tal ejercicio.

Con base en la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano jurisdiccional competente para conocer y decidir los conflictos individuales, colectivos e intersindicales que surgen de la relación entre los trabajadores sometidos a la Ley mencionada y los titulares de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las entidades señaladas en el artículo 1º de la propia Ley.

El Tribunal Federal se integra en forma tripartita, con un representante de los trabajadores designado por los otros dos representantes, mismo que funge como Presidente de ese cuerpo colegiado durante un período de seis años. Además, debe haber un Secretario General de Acuerdos y los Secretarios, Actuarios y personal necesarios para el funcionamiento del propio Tribunal.

---

32) Fraga Jr. Gabino: Op. cit., p. 137

Por otra parte, la misma fracción XII del apartado "B" dispone que los conflictos que surjan entre el Poder Judicial Federal serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que surjan entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus servidores, se resolverán por el Pleno de la misma Suprema Corte.

Conforme a lo preceptuado en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no son aplicables las estipulaciones de la propia Ley a:

- a) Los trabajadores de confianza;
- b) Los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, con excepción del personal civil al servicio del Departamento de la Industria Militar;
- c) El personal militanzado o que legalmente se militarice;
- d) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- e) El personal de vigilancia y de los establecimientos penitenciarios, cárceles y galeras; y
- f) Quienes presten sus servicios mediante contrato civil o que estén sujetos al pago de honorarios.

La excepción expuesta tiene como efecto que los "trabajadores" enumerados, al sufrir alguna violación de sus derechos laborales, estén impedidos de ocurrir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje ni ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, al establecer la fracción XIV del repetido apartado "B", que las personas que desempeñen cargos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, conforme a la tesis establecida por la Suprema corte de Justicia de la Nación, cuando un trabajador de confianza sufra la vulneración de su derecho

salarial o de ser beneficiario de los servicios de seguridad social, podrá solicitar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, mediante la promoción de un juicio de amparo indirecto.

Puede concluirse que, dado que un gobierno tiene como responsabilidad fundamental llevar a cabo los fines de un Estado, es decir satisfacer las necesidades comunes y las individuales en cuanto no se opongan al beneficio general, mediante la aplicación de la ley, con la autoridad necesaria para dictar y aplicar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento y efectividad de esa ley, para conservar y fomentar los intereses públicos y para solucionar todas las demandas que tales actividades origine, todas esas funciones se consideran de interés público, el cual tiene preponderancia sobre los intereses de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que tal preponderancia, en aras del interés social, limita en mayor o menor medida, según el área administrativa a la que pertenezcan, los derechos y las acciones laborales de los servidores públicos.

Por su parte, Jorge Olivera Toro expone:

"Al establecerse jurídicamente como relación de trabajo del Estado y sus servidores, creándose las garantías sociales respectivas, otorgándoles derechos de bienestar y dignificación de su vida; al considerarse el esfuerzo del hombre al servicio del Estado, no como una mercancía, sino como la sustancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del Derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realiza"(33).

---

33) Olivera Toro, Jorge: Op. cit., p. 344.

Para luego agregar que el siguiente paso legislativo en México consistirá en crear la codificación de un derecho laboral general, en la que el legislador no incurra en exclusiones arbitrarias ni se posibiliten interpretaciones caprichosas de la Ley.

Cabe comentar que la codificación laboral de carácter general, es decir que comprenda las relaciones de trabajo entre particulares y entre trabajadores públicos y el Estado, no es factible, dada la notable diferencia existente entre los patrones particulares y el Estado, pues las actividades humanas, materiales o intelectuales prestadas a este último, son de una naturaleza muy especial, servicios de utilidad pública que, por su citada naturaleza, deben estar sujetos a una regulación especial pues, se insiste, tienen por objeto atender a las necesidades públicas, muchas de ellas de carácter imperioso, así como la preservación y conservación del orden jurídico

## **CAPITULO II**

### **LA BUROCRACIA**

#### **A). CONCEPTO DE BUROCRACIA.**

El hombre, a más de ser un zoom politkom, como lo definiera Aristóteles, es un ente sociable por naturaleza, interdependiente en sus relaciones con sus semejantes y en las diferentes formas de fusión en la comunidad social, capaz de integrarse a la vida de un grupo, es decir de ajustarse a la vida, los usos y las costumbres de su tiempo y de su lugar, para convertirse en miembro activo de la comunidad a la que pertenece o se adhiere, para cooperar al logro de los intereses fundamentales del grupo.

Ahora bien, todo grupo humano organizado tiende a lograr la satisfacción de sus necesidades elementales primero y accesorias después, así como a preservar la unidad que le da la fuerza de trabajo, de acopio de satisfactores y de diversificación productiva. todo ello mediante una administración tanto más compleja cuanto más numerosos y variados sean los componentes que lo integran.

Así, en la banda sib o clan matrilineal primero y patrilineal después, surge la autoridad de un jefe apoyado por un mago o hechicero, cuyo poder coercitivo mediante el manejo de fuerzas sobrenaturales representadas por un tótem o un fetiche, reafirma la facultad de mando del cabecilla y el acatamiento a sus decisiones de gobierno. La evolución del grupo hace posible la agrupación de clanes o tribu y la investidura de poderes del jefe o señor, con el auxilio de un séquito de sacerdotes que maneja conceptos religiosos como factor de identidad espiritual y de guerreros que defienden los intereses y los valores culturales frente a otros grupos o que imponen a éstos su dominio cultural y económico.

A continuación surge la Polis o Ciudad-Estado encabezada por una oligarquía o autocracia a veces apoyada por un líder y que, en su evolución hacia la democracia, llega a ser gobernada por un grupo de Magistrados o funcionarios públicos elegidos por la Asamblea o Ekklesia, a su vez integrada por los representantes elegidos por las tribus que integran el pueblo. En tanto así evolucionó la ciudad de Atenas, cuyo sistema decayó en la tiranía, en Asia fue el Emperador el titular del gobierno y en el Egipto africano el Faraón. Roma crearía la República para luego caer en la monarquía, sistema que después se adopta en los reinos europeos hasta que, mediante el sistema parlamentario británico, la República norteamericana y la República francesa, productos las tres del Pensamiento Ilustrado, se accede a los sistemas monárquico parlamentario y republicano.

En esa evolución de sistemas de gobierno, vista muy someramente, resulta patente que toda función de gobierno, desde la más simple hasta la más compleja, implica el dictado y la aplicación de disposiciones necesarias para la creación, vigencia y observancia de normas de conducta cuyo fin consiste en conservar, preservar y fomentar los intereses sociales o públicos y la solución de las reclamaciones particulares originadas a virtud de esa misma función de gobierno.

Las actividades mencionadas, en su conjunto, constituyen un servicio público administrativo que, con la evolución de los grupos humanos y su cada vez mayor complejidad, llega a ser multifacético, en lo geográfico con una administración nacional subdividida en administraciones estatales o provinciales y municipales. en tanto en lo funcional se subdivide, grosso modo, en administraciones de lo fiscal, lo militar, la administración de justicia, los servicios de comunicaciones, de policía y de varios otros tipos, todos ellos a cargo de un conjunto necesariamente diversificado de órganos o entidades de gobierno investidas de la autoridad necesaria y responsables de llevar a efecto los fines de un Estado mediante un control de carácter coercitivo inclusive, para el mantenimiento del orden y conforme a las leyes vigentes para tal efecto.

En esa forma, la jerarquía graduada de funcionarios, cada uno de los cuales es responsable de su desempeño ante su superior, constituye la organización gubernamental en sus ramas administrativas que, a su vez, constituye la Burocracia.

El vocablo Buró, del francés Bureau, se aplica para designar tanto a una especie de escritorio o papelería con tablero para escribir, como por extensión, a una oficina o despacho.

El término Burocracia, a su vez, es un vocablo híbrido compuesto de la raíz francesa ya mencionada y del vocablo griego kratos, que significa poder. Es pues un sistema en que los burós ejercen cierto grado de poder (34) y es el nombre que se da al grupo de individuos o clase social que integran los empleados o servidores públicos, si bien, en sentido peyorativo, se aplica a la influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado.

El término "Burocracia" surge, según Sauvy, (35) en el siglo XVIII y en apariencia el economista Vincent de Goumay fue el primero en utilizarlo al referirse a la "Bureaucratie", para designar el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la Administración Estatal constituido para tareas especializadas bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano.

Tal vez será más conveniente el empleo del vocablo sociológico Burocratismo, para hacer referencia a la acepción peyorativa, pues tal término se refiere, de manera específica, al predominio de la burocracia en las actividades de un Estado

---

34) Penna, Atilio Armando: Colección Alcalá.- Publicación del INAP, Madrid, 1977, p. 51.

35) Sauvy, Alfred: La Burocracia. EUDEBA, Buenos Aires, 1965, pp.5-7.

o de una organización social o política determinada y, más específicamente aún, a la tendencia al predominio de lo puramente administrativo y formal en la solución o marcha de los negocios públicos y/o privados.

Al burocratismo se acostumbra caracterizarlo por un apego excesivo a la rutina, por la imposición de un conjunto de normas más o menos inflexibles, por la formación también excesiva de legajos que implica un gran papeleo, las dilaciones consecuentes en la solución de negocios, la renuencia de los empleados a aceptar responsabilidades y su repugnancia a la introducción de innovaciones, en la inteligencia que el formalismo que impone exige una estricta sujeción a la forma, estructura, normas o relaciones de la sociedad, sin tomar en cuenta la importancia del negocio a resolver.

En casos extremos, los miembros de la burocracia pueden llegar a constituir una casta hereditaria que manipula al gobierno en beneficio propio, con un poder tal que ponen en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios. (36)

El nacimiento del Estado moderno, a raíz de la Revolución Francesa, evidenció los procedimientos tortuosos, la intolerancia y el comportamiento despótico de los funcionarios de gobiernos autocráticos, hizo extensivo el concepto de Burocratismo a los funcionarios públicos torpes, incompetentes y conflictivos, así como a los trámites formales que implican lentitud y multiplicación de esfuerzos, a más de la acumulación de cargos y la concentración de facultades en unos cuantos.

Es necesario aclarar, como antes se ha consignado, que civilizaciones tan antiguas como la china, la egipcia y la babilónica en el viejo Mundo, y la inca, la teotihuacana y la tenochca en América, o bien organizaciones como la Iglesia Católica, contaron y cuenta la última, con sistemas administrativos complejos y eficaces.

---

36) Mendieta y Núñez, Lucio: Sociología de la Burocracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1961.

## **B). CARACTERISTICAS GENERALES.**

Lucio Mendieta y Núñez determina las características de la Burocracia para su mejor estudio, por lo que se procederá, conforme a los lineamientos que establece, a elaborar su análisis. (37)

### **1. Características Jurídicas**

Las características jurídicas de la burocracia se determinan en la medida que derivan de leyes y reglamentos, Max Weber señala que la burocracia:

- a) Es regida, en sus funciones, por leyes y reglamentos que fijan con exactitud sus facultades, atribuciones y medidas coactivas para hacerlas cumplir;
- b) Se organiza bajo el principio de jerarquía funcional, es decir "un sistema firmemente organizado de mando y subordinación";
- c) Desarrolla sus actividades mediante el uso de documentación especial que, en cada caso, se conserva en el expediente respectivo;
- d) Gran parte de quienes integran los cuadros burocráticos de la administración pública realiza trabajos especializados que requieren de un previo y a veces prolongado aprendizaje profesional;
- e) El funcionario debe dedicar todo su rendimiento, su atención íntegra, durante el tiempo de labores establecido, al desempeño de su cargo; y

---

37) Mendieta y Núñez, Lucio: Op. cit.

- f) **El desempeño de un cargo exige el conocimiento de las normas que lo rigen y de las técnicas aplicables.(38)**

Weber, conforme a lo anterior, considera que el "cargo" es una profesión que ubica al funcionario en condiciones especiales, pues el propio cargo no se considera, de hecho ni de derecho, ni como sujeto a un contrato de trabajo ni como una fuente de ingresos, sino que implica una obligación específica de fidelidad a las funciones que se desempeñan, mismas funciones que no vinculan al funcionario con persona alguna, sino que se desempeñan para servir al logro de un fin objetivo, impersonal y colectivo.

Cabe agregar que el funcionario como agente del Estado, desempeña actividades que tienen como propósito la conservación del orden jurídico y el logro del beneficio común.

Ahora bien, el modelo weberiano analiza los aspectos formales de la burocracia como un mecanismo para la consecución racional y eficiente de objetivos específicos. Pero olvida en algún grado los aspectos del poder de la burocracia, por no considerarla también como un instrumento para ejercer control sobre gente en interés de los gobernantes.

## **2. Características Sociológicas.**

Puesto que las características jurídicas son, esencialmente, de naturaleza social, es indispensable enumerar también las características sociológicas de la burocracia. A saber:

---

38) Moshe, Weiss: *The Role of Government Bureaucracies in Developing states*, Netivey Irgun Veminhai, 1966, p. 113.

- a) Desde el punto de vista de la estructura social, la burocracia es un grupo de individuos estadísticamente determinable que, a más de estar organizado por normas legales relativas a la administración pública, puede organizarse también como unidad laboral de tipo gremial o sindical, como ocurre en México, donde el grupo es identificado bajo las denominaciones de "trabajadores al servicio del Estado" y "servidores públicos".
- b) Desde el mismo punto de vista estructural social, la burocracia puede considerarse también como una "clase social", en su mayoría integrada a la clase media. En forma excepcional, en América Latina, por ejemplo, existen puestos públicos que hacen posible el acceso de quienes los desempeñan a la clase alta, con la calidad de nuevos ricos.
- c) La actividad administrativa, en muchos de sus aspectos, no es de carácter productivo, pero es imprescindible para la economía y su fomento.
- d) La naturaleza intelectual del trabajo que, además, requiere de discernimiento y capacidad de juicio, todo esto en tipos de servicios específicos.
- e) Desde los puntos de vista cultural y estético, la burocracia constituye uno de los sectores más cultos de la clase media, pues muchos de sus miembros son profesionales de nivel universitario, independientemente que el tipo de trabajo de otros muchos permite la adquisición de nuevos conocimientos actualizados.
- f) Una característica sociológica negativa de la burocracia consiste en que muchos de sus miembros son renuentes a trabajos manuales de industria y oficios, sienten gran temor a enfrentar riesgos y pretenden aparentar una decencia exorbitada.

g) Otro rasgo negativo es la falta de interés en el desempeño laboral y el apego a rutinas, así como la renuencia a las innovaciones, si bien esta característica no es general, aunque tiene como causales de importancia:

- l La ubicación inadecuada de individuos en puestos determinados, sin tomar en cuenta la aptitud, la vocación, la capacidad personal ni la habilidad del individuo para el desempeño del cargo; y
- l La falta de estímulos al desempeño eficiente, que con frecuencia impide ascensos o incrementos salariales por factores de influentismo, oscilaciones políticas y evaluaciones injustas o nulas.

h) La ausencia de consideración al público que solicita sus servicios y a la urgencia en ocasiones necesaria y justificada.

i) La distracción de implementos y material de trabajo en usos particulares.

j) La sujeción rígida y en ocasiones exagerada a formalismo en la solución de negocios.

k) Un sentimiento de solidaridad ante las protestas del público, que a veces degenera en encubrimiento y aun en complicidad en actitudes negativas y hasta delictuosas.

l) Corrupción que afecta intereses particulares y fomenta una imagen negativa en la opinión pública.

m) La simulación, finalmente, es una característica de cálculo, en la que el servidor público hace gala de diligencia y cortesía con el propósito de asegurar su posición o mejorarla.

### **3. EL Aspecto Económico.**

La burocracia analizada como el cuerpo administrativo que surge en una organización cualquiera, que se define por su función, que es desempeñar un trabajo de dominación y de dirección, tanto en el caso de la estructura, como en los casos de organizaciones como son los sindicatos, los partidos políticos o las empresas privadas. Sin embargo, la burocracia de estado o gubernamental tiene una peculiaridad, se integra por trabajadores asalariados pero que no son productivos; su fuerza de trabajo es pagada con ingresos desplazados del capital y que no se integran al proceso capitalista, sino que se separan por medio de los impuestos y se gasta en el pago de la burocracia.

Las características enumeradas son las más evidentes, pero no las únicas, ya que el aparato burocrático sufre un crecimiento constante y una diversificación compleja, lo que dificulta su caracterización y la comprensión de su problemática.

### **C. LA BUROCRACIA EN MEXICO.**

A diferencia de las actividades efectuadas en una fábrica que, aunque diversificadas entre sí, se articulan al enfocarse a la obtención de un producto concreto y específicamente determinado, la función administrativa pública o burocrática, aunque orientada a la obtención de los fines del Estado, reviste una gama de múltiples direcciones y distintos propósitos inmediatos.

En consecuencia, la función burocrática pública, pese a su denominación simplista, presenta una estructura muy compleja que, no obstante, al ser analizada permite una clasificación de funciones relativamente uniforme y sencilla, es decir que el desempeño de las actividades inherentes al servicio público administrativo está a cargo de:

1. Alta burocracia,
2. Burocracia directiva, y
3. Burocracia de escalafón.

1. La alta burocracia se compone con los funcionarios públicos de más elevado nivel, como los Secretarios de Estado o sus equivalentes según cada país y régimen político. No son elegidos mediante el voto popular, sino que son nombrados por un superior y son estos funcionarios, según Robert K. Morton, el tipo puro de funcionarios burocráticos. (39) Se caracterizan porque, aunque sometidos a la autoridad del Jefe de Estado o titular del Poder Ejecutivo, sus funciones se determinan de manera específica en leyes y reglamentos, que les confieren amplias facultades de mando sobre sus subordinados y de decisión por cuanto a los lineamientos políticos determinados por quien encabeza el régimen de gobierno, dentro del sistema constitucional que rige al Estado. Como los cargos que desempeñan son de carácter fundamentalmente político, resultan ser inestables en muchos países del mundo, y México no es la excepción, pues aquí son designados al inicio de cada período presidencial de gobierno y, según las complicadas variaciones de la política, más que por su eficiencia en el desempeño del cargo, pueden ser removidos de él con mayor o menor frecuencia.

El juego de intereses hace posible que un político prominente ocupe una Secretaría de Estado pese a carecer de las aptitudes y experiencia necesarios para desempeñar las funciones inherentes en forma eficiente, lo que obliga recurrir a designar funcionarios de menor nivel, pero que por su preparación son ubicados en puestos directivos estratégicos o en asesorías que suplan sus deficiencias y hagan posible una gestión más o menos acertada.

---

39) Morton, Robert K.: Teoría y Estructura Social, F.C.E., México, 1980, p. 276

2. La burocracia directiva se integra con individuos capaces de planear y dirigir el funcionamiento y desarrollo de un área específica de administración, que comprende funciones ejecutivas, el auxilio y fomento de las actividades relativas a esas mismas funciones y la cooperación en la ejecución de órdenes superiores.

El desempeño de estas actividades implica calidad profesional y/o capacidad técnica, es decir una cultura de nivel universitario y una amplia experiencia en un campo determinado de la administración pública, así como una vocación de mando que comprende la capacidad de asumir responsabilidades.

En vista de lo anterior, el grupo dirigente de la burocracia es el que tiene mayores posibilidades de influir en el desarrollo de cada país, puesto que son a los funcionarios de este grupo a quienes los altos funcionarios acuden, para obtener asesoría y colaboración, en los planes que les permitan transformar las expectativas políticas de los gobernantes en realidades. (40)

Este nivel de funcionarios carece también de estabilidad en sus cargos, pues con frecuencia están vinculados a los altos funcionarios con quienes colaboran, lo que permite afirmar que sus nombramientos y remoción son también de carácter político.

3. La burocracia de escalafón, la más considerable en número es, en consecuencia, la más polifacética.

---

40) La Palombara, J. y otros: Burocracia y Desarrollo Político, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1970, p. 19

En términos generales, se integra con individuos que voluntariamente se incorporan a la administración pública; que no participan en la formación de la voluntad pública o en la ejecución de la misma, por carecer de carácter representativo; por elegir la función pública como modus vivendi fundamental; y por lograr un estatus económico.

La preparación y la cultura de los altos funcionarios y de los funcionarios directivos pasan inadvertidas para la mayoría de la población, ya que ésta entra en contacto directo, con más frecuencia, con la burocracia de escalafón, que ante los ojos de los gobernados aparece como arrogante, desdeñosa y venal. (41)

A diferencia de los dos tipos anteriores de burócratas, los de escalafón son inamovibles, siempre y cuando durante los primeros seis meses de su desempeño no se consignen notas desfavorables en su expediente personal. Además, el servidor público de nómina tiene derecho a sindicalizarse, siempre y cuando no sea trabajador de confianza, clasificación que debe consignarse en el nombramiento respectivo.

Una clasificación más amplia en la burocracia mexicana de los servidores públicos es la siguiente:

- a) Trabajadores sometidos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o sometidos a la Ley Federal del Trabajo.

---

41) La Palombara, J. y otros: Op. cit., p. 19.

- b) Según la entidad en que sirven, trabajadores:
1. Federales (los de los Poderes de la Unión, Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal).
  2. Estatales.
  3. Municipales.
- c) Por el régimen especial:
1. De base.
  2. De confianza.
  3. Dependientes directamente de la Administración Pública Federal Centralizada o de Paraestatales.
- d) Por el tiempo y tipo de relación:
1. Definitivos.
  2. Interinos.
  3. Provisionales.
  4. Por obra determinada.
  5. A tiempo fijo, etc.
  6. Trabajadores de presupuesto fijo y supernumerarios.
  7. Trabajadores por nombramiento, a lista de raya y por contrato.

La legislación mexicana no establece una clasificación definida de los servidores del Estado y presenta ambigüedad en sus conceptos. En la Constitución Mexicana se habla de funcionarios y de empleados públicos en forma genérica; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está referida a servidores públicos; y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también en forma genérica, está referida a titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, etc.

La Constitución Mexicana considera funcionarios, entre otros, al Presidente de la República, los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, mismo criterio que se sigue en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es a partir de su pasado colonial que cada incipiente Estado-Nación tuvo su particular historia de desarrollo del aparato estatal. En el caso de México, por ejemplo, la burocracia tendió al formalismo y centralismo en parte, gracias a la experiencia de la Administración Francesa y, por otra, a las luchas políticas y hegemónicas entre las tendencias regionalistas y centralistas que dividieron al país desde la independencia hasta el período posrevolucionario, llegando, en algunos casos, a luchas separatistas. El triunfo de las fuerzas centralistas consagró un estado fuertemente centralizado, a pesar de haberse adoptado la forma legal federalista, en 1824, como consecuencia de la imitación al federalismo norteamericano. (42)

Nuestra actual Constitución Política, firmada en la ciudad de Querétaro el 31 de enero de 1917, promulgada el 5 de febrero de ese año y en vigor a partir del primero de mayo siguiente, como todas las constituciones escritas y rígidas, consta principalmente de dos partes, la dogmática y la orgánica (43).

---

42) Osziak, Oscar, Comp.: Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques críticos, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 395

43) Pérez de León E., Enrique: Op. cit., p. 18.

La parte dogmática está contenida en sus 29 primeros artículos, que plasman en sus normas los derechos de las personas tanto físicas como morales, a fin de protegerlas tanto en su aspecto individual como en su carácter de integrantes de un grupo social.

La otra parte, la orgánica, se refiere a la estructura del Estado, a la organización de las autoridades que lo componen y a la competencia que a cada una de ellas corresponde. Los artículos que van del 39 al 107, del Título Tercero, norman la organización y competencia de los Poderes Federales, que completa con su Título Cuarto, referido a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Según el artículo 40 de la Constitución, nuestra forma de gobierno es la de una República, representativa, democrática y federal.

La forma republicana de gobierno es aquella en la que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su cargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley y la costumbre. En México, nación nueva, nacida al abrigo de los ideales modernos, la monarquía no pasó de dos ensayos trágicos, el Imperio de Iturbide y el de Maximiliano (44).

La forma republicana puede ser directa o indirecta. Es directa cuando, por ejemplo, en algunos pequeños cantones suizos, la población participa en las tareas estatales personalmente, reuniéndose en asambleas para elaborar leyes, nombrar magistrados, etc.

---

44) Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México 1960, pp. 67-68

En la forma indirecta, a la cual corresponde el caso de México, se mantiene el principio de que la soberanía radica en el pueblo; pero se afirma que su ejercicio es delegado por éste en los gobernantes y se limita a designarlos. (45)

La República Mexicana, además de indirecta, es presidencialista; el Jefe del Estado o Presidente de la República tiene independencia respecto del órgano legislativo. En este caso, el Presidente designa directamente a sus Secretarios de Estado, que son responsables ante él.

En tanto que, en las Repúblicas parlamentarias, los ministros son responsables ante el Parlamento, que tiene la dirección política del Estado. (46)

En cuanto a la democracia, a fin de explicarla tenemos que recurrir a Aristóteles. para quien el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada uno de estos fundamentos de gobierno distinguía Aristóteles una forma pura y una forma impura.

Cuando el poder se emplea en beneficio de quien o quienes lo detentan o en beneficio de sus favoritos, estamos ante la forma impura de gobierno, sea éste tiranía, oligarquía o demagogia, según el aspecto cuantitativo o formal; si el poder se aplica en beneficio de todos, tenemos la forma pura de la monarquía, la aristocracia o la democracia, atendiendo también el aspecto cuantitativo y formal (47).

---

45) Porrúa Pérez, Francisco: Op. cit., p.461.

46) Idem.

47) Tena Ramírez, Felipe: Op. cit., p. 89

La famosa definición de Lincoln de la democracia como gobierno del pueblo y para el pueblo, es la que puede proporcionar, si se analiza correctamente, el sentido y la misión de la democracia como forma de gobierno (48): es la forma de gobierno que permite a todo ciudadano tener acceso a las tareas del poder; al ser sin privilegios para nadie, sujeto activo y pasivo del sufragio universal; en tanto las frases "por el pueblo" y "para el pueblo", quieren decir que las tareas del poder público, como energía de gobierno, se han de enfocar hacia la obtención del bien público como misión propia del Estado.

La última característica de nuestra forma de gobierno se refiere a que éste es federal.

Etimológicamente, la palabra "federación" implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. *Federare* significa por tanto, unir, ligar o componer dos o más cosas que anteriormente estaban separadas o desvinculadas entre sí, de tal suerte que la unión comprende indiscutiblemente la idea de composición, de formación de un todo, mediante la aglutinación de diversas partes. (49)

Tal acepción lógica y etimológica es perfectamente aplicable en el terreno jurídico-político, por lo que a la federación se refiere. Al traducirse el concepto "alianza o unión", cabe concluirse que un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. La formación de un Estado Federal se desarrolla en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la

---

48) Porrúa Pérez, Francisco: Op. cit., p. 461.

49) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op. cit., p. 459.

alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La interdependencia de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin anularlos, constituyen los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un Estado Federal o Federación. (50)

Los supuestos anteriores se dan en el proceso natural, cuya característica es la de atraer hacia el centro, del nacimiento de un Estado Federal.

Ahora bien, en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado, o los sujetos que en un momento dado los personifican y llevan a cabo las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, se deben considerar como servidores públicos o funcionarios públicos que pertenecen a los tres poderes en que se divide el "Supremo Poder de la Federación" para su ejercicio y que son legislativo, ejecutivo y judicial. (51)

La administración pública, especialmente, tratándose de México, la federal, es la organización que cumple toda la actividad estatal que no está a cargo ni del Poder Legislativo, ni del Poder Judicial, (52) entendiéndose por lo tanto como Administración Pública Federal al Poder Ejecutivo Federal, órgano ejecutor de la Federación.

---

50) Burgoa Orihuela, Ignacio: Op. cit., p. 461.

51) Tena Ramírez Felipe: Op. cit., p. 205

52) Carrillo Flores, Antonio: Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM., México, 1987, p. 25

El maestro Andrés Serra Rojas dice que la Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal (53) o el fin específico del Estado, consistente en el bien público de los hombres que forman su población.

Es decir, el fin de la Administración Pública es la realización del interés general a través de una acción ajena a todo ánimo de lucro, y para lograrlo cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición, el elemento humano, que son los funcionarios, empleados y trabajadores que prestan su servicio a la Administración.

En cuanto a la organización de la Administración, ésta reviste tres formas: La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa, forma esta última a la que habrían de agregarse las empresas de participación estatal, según el maestro Gabino Fraga. (54)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

---

53) Serra Rojas, Andrés: Op. cit., p. 165.

54) Idem.

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal la constituyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Presidente de la República, Jefe Supremo de la Administración Pública. (55) En el caso de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal, tienen igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Al frente de cada Secretaría de Estado habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa y, por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales.

Al frente del Departamento del Distrito Federal está el Jefe del Departamento, mal conocido como "Regente" de la Ciudad de México, quien en el ejercicio de sus atribuciones cuenta con la colaboración de Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, de conformidad con el Reglamento Interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

---

55) Fraga, Gabino: Op. cit. 165

Los Secretarios de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuentan también con el auxilio de organismos administrativos desconcentrados, que les están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito de competencia que las leyes les determinen, tienen autonomía técnica y financiera, pero carecen de personalidad jurídica propia, tales son los casos del Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional de Bellas Artes, etc.

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Nación cuenta en la actualidad con las siguientes Secretarías de Estado:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo
- Departamento del Distrito Federal.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. ejemplo de ello son: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

Las empresas de participación estatal son una forma de organización con que cuenta el Estado para intervenir en forma directa en la vida económica del país. Dentro de éstas nos encontramos con las sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito y otras, en donde se satisfagan alguno o varios de los requisitos siguientes:

- 1) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, en forma conjunta o separada, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- 2) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que únicamente el Gobierno Federal pueda suscribir, o
- 3) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del mismo órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles y las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos.

Por último, los Fideicomisos Públicos son aquéllos que el gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo y en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Por cuanto al Procurador General de la República, éste es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determinen las leyes aplicables.

Si bien es cierto que el artículo 49 Constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, el carácter general y afirmado en el sistema mexicano, es el predominio del Ejecutivo sobre el legislativo, frente a un judicial de competencias estrictamente delimitadas (56), razón por la cual cuando se habla de burocracia mexicana, la mayoría de la población entiende a ésta como referida principalmente a la administración pública centralizada que, como ha quedado establecido, se integra por las diferentes Secretarías de Estado, que tienen a su cargo un conjunto de actividades políticas, económicas y sociales, auxiliadas por supuesto por las entidades paraestatales, destacándose por ello el Poder Ejecutivo (Presidente de la República) por sobre el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) y el Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia), esto debido al gran número de personal a su servicio y al enorme presupuesto que maneja.

---

56) Sirvent, Carlos: La Burocracia, Anúes, México, 1977, pp. 52-53

### **CAPITULO III**

#### **IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION DEL SERVIDOR PUBLICO: OBLIGACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

##### **A. BREVE COMENTARIO SOBRE EL EXAMEN SICOLOGICO.**

En Hispanoamérica, México es uno de los países donde la fuerza laboral cuenta con mayores conquistas sociales y económicas, sin embargo, no cuenta con una administración de personal que se pueda llamar progresista o avanzada. No obstante, pese a las facultades que en materia de recursos humanos se otorgan, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no existe una institución central de personal que garantice el cumplimiento de la legislación laboral burocrática. Tal omisión se allana, de manera imperfecta, al encomendar a cada una de las Secretarías de Estado, conforme al particular criterio de funcionarios designados para tal efecto por el titular de la Dependencia respectiva, la administración de su personal.

El manejo de criterios uniformes que proporcionen una atención especializada, permanente o constante a los servidores públicos, beneficiarios similares y a las prestaciones a los mismos, a más de las posibilidades de hacer carrera dentro de la estructura gubernamental, requiere el establecimiento de una organización única y especializada, mediante la cual el Estado administre al personal a su servicio, pues la relación jurídica se establece entre el servidor público y el Estado, independientemente de la función o adscripción de aquél, si bien con ello no se rechaza el uso de técnicas administrativas de zonificación, delegación y desconcentración. (57)

---

57) Hernández Puente, Adriana. Administración y Desarrollo de Personal Público, INAP, A.C., México, 1994, p. 369.

En igual forma, resulta prioritario aplicar nuevos conocimientos y usar herramientas que permitan administrar adecuadamente al personal de todas las dependencias y entidades públicas, conforme a los fines que cada una de ellas persiga.

El objetivo principal en la administración de personal consiste en regular justa y científicamente las diferentes fases de las relaciones de trabajo en una organización, para promover al máximo el mejoramiento de sus servicios y bienes de producción. (58)

La Psicología es una de las disciplinas que ofrece mayores aportaciones a la administración de personal. La conjugación interdisciplinaria es evidente no sólo durante el proceso de selección, tal vez más importante de los elementos de integración de todo sistema administrativo, sino también en las fases relativas a la supervisión de personal, comenzándose con un análisis de puestos que permita conocer con detalle las funciones a realizar y los requisitos necesarios para cumplirlas, a más de su importancia en aspectos tales como:

1. Encauzar atinadamente el reclutamiento de personal.
2. Ayudar a lograr una selección objetiva de personal.
3. Establecer programas adecuados y funcionales de capacitación y desarrollo.
4. Ser base de estudios posteriores de calificación de méritos.
5. Formar parte básica de los manuales de organización.

---

58) Amaro Guzmán Raymundo. Administración de Personal, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1990, p. 31.

6. Orientar y obviar discusiones de contratación, tanto individual como colectiva.
7. Aportar datos para fines contables y presupuestales.
8. Constituir la técnica inicial de una mejor administración de recursos humanos, etc.

Para la adecuada solución de los problemas múltiples que surgen de las relaciones humanas en el trabajo, tanto el especialista al frente de un departamento encargado de las funciones concernientes a la administración de un sistema científico de personal, como el supervisor de línea, sin importar su nivel jerárquico, necesitan auxiliarse de la psicología para conocer la personalidad de cada operador, empleado o funcionario, y diagnosticar con certidumbre las causas de un comportamiento determinado, individual o colectivo.

Por otra parte, "es imprescindible ubicar al hombre en la posición más acorde con sus aptitudes", por lo que las investigaciones sobre diferencias individuales, estudios científicos y determinación de las aptitudes, así como los trabajos sobre niveles de inteligencia, permiten ubicar a las personas de acuerdo a sus posibilidades individuales, tanto en el campo laboral como en el educativo (59)

Es evidente que las diferencias entre los hombres comprenden una serie de características tales como inteligencia, personalidad, aptitudes, intereses, contextura física, motivación, destrezas y otras. También los hombres difieren entre sí por cuanto al grado de conocimientos y habilidades adquiridos, educación y experiencias inclusive. Esas diferencias influyen en forma evidente en la calidad y volumen de ejecución de un trabajo, ya se trate de una función pública o privada.

---

59) Hernández Puente, Adriana, Op. cit., pp. 60 y 61

En uno y otro caso, la eficiencia y cumplimiento del trabajo dependerán de las adecuadas selección y ubicación del servidor público, que hacen preciso medir las aptitudes y habilidades humanas, para conjugárselas con los requerimientos del cargo. Esta labor es difícil y compleja por cuanto a las características de la personalidad, que no son de tan fácil medición como las cualidades orgánicas del hombre. Más aún, los requerimientos de capacidad técnica exigidos por las organizaciones que compiten en el mundo de los negocios de hoy en día, así como los de los gobiernos de los Estados, necesitan fundamentar la selección de personal en criterios psicológicos adecuados y en teorías administrativas contemporáneas idóneos y complementarios entre sí.

De ahí que, después de investigaciones y estudios de las distintas escuelas del comportamiento humano, a partir de la Primera Guerra Mundial, cuando fueron probados alrededor de dos millones de reclutas con la prueba de habilidad mental del "Ejército Alfa", las pruebas psicológicas surgieron como instrumentos confiables para evaluar capacidad y características personales del individuo. Si bien esas pruebas no siempre se han usado científicamente, como se hizo particularmente evidente durante la década de 1920, cuando muchos expertos en pruebas con estilo personal operaron en la escena de los negocios norteamericanos, el actual administrador de personal reconoce generalmente que cuando utiliza las pruebas psicológicas en forma apropiada, éstas pueden ser de un valor considerable. (60).

En el ámbito de la Administración Pública que, además de estar integrado por distintas Secretarías de Estado, Entidades Paraestatales, etc., presenta el problema de una muy vanada división de actividades, clasificadas en diversos departamentos y fraccionadas en diversas operaciones o puestos, implica que todas esas tareas, en conjunto, requieran una gran diversidad de conocimientos, habilidades, experiencias, intereses vocacionales, etc., es decir, de una muy amplia gama de recursos humanos.

---

60) Chruden, Herbert J. y Sherman Jr., Arthur W. Administración de Personal, Cla. Editorial Continental, S.A., México, 1974, p. 218.

En consecuencia, las direcciones de área precisan de un conjunto de recursos humanos muy diferente al de un cuerpo secretarial. El problema es de bastante consideración, pues cada persona debe realizar un trabajo acorde con sus habilidades, intereses, inclinaciones, etc. Así pues, cabe considerar la conveniencia de que, sin caer en la robótica, la orientación profesional se inicie desde las primeras etapas escolares. Además, es necesario continuar en las organizaciones esta labor a través de una selección y la orientación constante del personal, especialmente si se considera que la organización debe coordinar el esfuerzo de muchas personas que difieren entre sí en muchas de sus características personales.

Son las pruebas psicológicas las que permiten evaluar la capacidad humana y señalar la idoneidad de una persona para desempeñar una función determinada, así como sus posibilidades individuales de crecimiento y desarrollo.

Un programa de selección fundado en pruebas psicológicas debe estar dirigido a obtener el candidato más eficiente y a predecir su posible crecimiento y desarrollo, pues la selección tiene lugar no sólo cuando un individuo es contratado por una empresa privada o cuando se le otorga su nombramiento en la administración pública, sino también cuando es promovido o transferido (61).

Las pruebas psicológicas están diseñadas para determinar, además de las promociones, la evaluación del incremento de habilidades, conocimientos y destrezas logrados mediante cursos de adiestramiento, y facilitar la identificación de actividades hacia programas u objetivos de cada institución de gobierno.

---

61) Haller, Gilmer. Tratado de Psicología Empresarial. Ediciones Martínez Roca, S.A., Barcelona, 1971, p. 12.

Las organizaciones que han venido desarrollando programas de selección basados en pruebas adecuadamente diseñadas, han obtenido resultados muy satisfactorios, pues se ha incrementado la eficiencia y la economía en la producción de ubicar a los individuos conforme a sus aptitudes e intereses personales.

Cabe destacar dos aspectos de las pruebas psicológicas. En primer lugar, son fallibles, por lo que, al considerárseles como ayuda valiosa para la toma de decisiones relacionadas con el personal, sólo se quiere señalar que el uso apropiado de pruebas adecuadamente elaboradas hace posible que las decisiones que se adopten sean más acertadas que las tomadas sin la ayuda de tales datos, lo que no salva del riesgo de que las pruebas en que se funden no estén exentas de error. En segundo lugar, las pruebas psicológicas sólo suministran una fuente de información limitada para la toma de decisiones concenientes al personal examinado.

Las pruebas psicológicas son una medición objetiva y estandarizada de una muestra de comportamiento. Como otros tipos de mediciones, implican la determinación de "cuánto" que, en este caso, hace referencia a habilidades, aptitudes, intereses y otras características relativas al comportamiento humano, si bien la medición de aptitudes y otras características revelan que los individuos difieren en grado, más bien que en clase (62).

Una prueba psicológica incluye tres aspectos básicos:

1. **Inteligencia.** Se refiere a la medición de la capacidad intelectual mediante el factor general de inteligencia y los factores específicos de la misma, como lo son análisis y síntesis, nivel de pensamiento, etc.

---

62) Chruden, Herber J. y Sherman Jr., Arthur W. Op. cit., pp. 219 y 220

**2. Habilidad.** Se refiere a la medición de las aptitudes de ejecución, de acuerdo con las características del puesto.

**3. Personalidad.** Se refiere a la medición de los aspectos internos del sujeto y su relación con el ambiente; estos aspectos son: estabilidad emocional, motivación, juicio social, etc.

Las pruebas pueden clasificarse en diferentes formas. La mayoría de ellas son de grupo, que permiten examinar a varios individuos a la vez. En contraste, existen las pruebas individuales, que requieren de un examinador para cada persona.

Otra clasificación se basa en la forma en que responde el individuo a los puntos de la prueba, ya sea libre o restringida. Pueden ser pruebas escritas, orales, de ejecución con el auxilio de un equipo o instrumento, o de rendimiento. De acuerdo con la finalidad, pueden ser de aptitud, conocimiento, personalidad, intereses, objetivas o subjetivas. De acuerdo al tiempo, se califican la velocidad y la potencia.

La prueba oral se sintetiza en la entrevista, que representa el método tradicional más usado de selección de personal, a pesar de que, aplicado como único sistema de valoración carece de confiabilidad (lo que no ocurre cuando se combina con otros instrumentos más objetivos). El entrevistador puede deformar los datos de la entrevista influido por sus prejuicios personales y hasta transferir esos al entrevistado. No obstante, la entrevista tiene un papel preponderante en el proceso de selección de personal. De una u otra forma, se usa para cubrir los puestos de todos los niveles de la organización. Su desarrollo, adecuadamente planeado, permite obtener información valiosa sobre el candidato a puesto, por cuanto constituye una conversación o diálogo entre entrevistador y entrevistado que permite evaluar factores personales que no pueden medirse mediante otros instrumentos de valoración (63).

---

63) Amaro Guzmán, Raymundo. Op. cit., p. 233

Como se ha dicho, además de su aporte a la eficiencia de los programas de selección, las pruebas psicológicas proporcionan información necesaria para otras decisiones relacionadas con el personal. Cuando se aplican a empleados en funciones más que a candidatos a un puesto, las pruebas pueden usarse como diagnósticos para facilitar las decisiones relacionadas con la transferencia, la capacitación, la promoción de empleados, etc. Las pruebas que pueden usarse para seleccionar personal proporcionan indicaciones de las aptitudes que tiene un solicitante para obtener la información o adquirir las habilidades requeridas para el desempeño de un puesto específico. En igual forma, la aplicación de estas pruebas puede servir para medir la efectividad de los programas adoptados (64).

#### **B. DEFINICION DEL CONCEPTO DE CAPACITACION Y DIFERENCIA CON ADIESTRAMIENTO.**

Tener capacidad laboral consiste en que el individuo posea la aptitud o suficiencia necesaria para desempeñar el trabajo a su cargo, así como el talento o disposición para comprender bien la importancia de su actividad y la necesidad de su correcto desempeño en el proceso productivo o en la prestación de un servicio específico, en muchos casos aunado al manejo correcto de implementos de trabajo y de técnicas idóneas, físicas o intelectuales, para ese desempeño eficiente.

En consecuencia, la capacitación consiste tanto en la acción como en el efecto de capacitar o de capacitarse. Es decir, que el patrón proporcione al trabajador, mediante cursos, escuelas o instituciones especializadas, los conocimientos necesarios para adquirir esa capacidad laboral; y el trabajador, por medio de un aprendizaje logrado a través del estudio y la aplicación práctica, y en principio

---

64) Chruden, Herbert J. y Sherman Jr., Arthur W. Op. cit., pp. 219 y 220

dirigida, de los conocimientos adquiridos, logre no solamente su capacitación para el correcto desempeño del trabajo a su cargo, sino también el desarrollo que lo habilite para acometer actividades más complejas, que amplíen sus horizontes de prosperidad laboral y economía.

Así, por medio de la capacitación, el patrón obtiene una mayor productividad, una mejor calidad de los productos o servicios que ofrece al público y una posibilidad más amplia de obtener más provecho al incrementar o agilizar sus actividades de producción o servicios; el trabajador obtiene mejoras salariales y mayores perspectivas de ascenso; y el público podrá contar con productos de mejor calidad o servicios más eficientes. En consecuencia, la capacitación redundará en el beneficio social.

El desarrollo, es decir, el incremento de la aptitud o suficiencia y del talento del trabajador, no es sino una consecuencia de su capacitación laboral.

No se estima ocioso agregar que también el patrón y, en el caso concreto a que se refiere el presente estudio, los funcionarios de todos los niveles, inclusive los que prestan servicios al Estado, no sólo necesitan, sino que requieren, del beneficio de la capacitación, pues las facultades de su supervisión, de mando y de toma de decisiones no pueden, ni deben, ejercitarse en forma caprichosa o empírica, sino fundarse en una aptitud y un talento adquiridos a través de una rigurosa capacitación fundada en principios científicos y técnicos. Asimismo, la capacitación debe comprender el aspecto cultural, que proporciona al educando valores de conducta. Así, el ejercicio de las facultades adquiridas tendrá repercusiones no sólo a nivel del área de trabajo, sino del familiar y del social.

Como se ha dicho, la capacitación es un acto intencionado que excluye enseñanzas desorientadas y aprendizajes casuales durante el desempeño de alguna actividad laboral cotidiana.

La capacitación "es un proceso de Enseñanza - Aprendizaje cuyo propósito fundamental consiste en proporcionar conocimientos, desarrollar habilidades y modificar actitudes del personal para que desempeñe mejor su trabajo".(65).

Cabe agregar que todo procedimiento de Enseñanza - Aprendizaje, tiene como objetivo principal, a través de los conocimientos y la capacidad adquiridos por el educando, la modificación positiva de la conducta del mismo y, en caso necesario para un mejor logro, la retroalimentación del alumno con su participación activa.

Este proceso de actualización de conocimientos ha adquirido, en la actualidad, una nueva dimensión, pues ya se le concibe como un proceso complejo, de carácter integral, que procura el cambio en la conducta del individuo al hacer que comprenda no sólo su participación activa en el desarrollo de la producción o prestación de servicios, sino que entienda también el fenómeno de los cambios sociales y sus efectos a nivel general, en la relación interna del trabajador consigo mismo, en sus relaciones externas con los demás y con su contorno físico, todo ello para que el propio individuo se ajuste, en lo posible y positivamente, a los citados factores. (63)

El proceso Enseñanza - Aprendizaje de la capacitación tiene por objeto encauzar las experiencias laborales diarias por canales beneficiosos, positivos y completos, por medio de actividades que hagan posible su refuerzo y orientación positiva.

Mediante la programación de estas actividades será posible lograr que todo individuo, sea cual fuere su nivel en el aparato administrativo gubernamental, pueda adquirir con mayor rapidez los conocimientos y aptitudes necesarios para mejorar la administración pública y, simultáneamente, sus perspectivas personales.

---

9) Mendoza Fuentes, Luis Manuel: Manual Sobre Capacitación. ISSSTE, México, 1978, p. 10

10) Idem, p. 6

Conforme a la definición dada por Mendoza Fuentes, la capacitación cubre una serie programada de sucesos, lo que permite considerarla como un proceso continuo, cuyas posibilidades y limitaciones se pueden prever.

Puesto que la capacitación es un acto que procura instrumentos para el desarrollo del aprendizaje, el propio acto se presenta como una serie de etapas sucesivas de reflexión, estructuración y acción. En consecuencia, la capacitación no tiene fin, pues sus logros no cierran su objetivo, sino que de nuevo la encaminan, como las ciencias, al alcance de otras metas.

Por otra parte, la tendencia general ya no comprende solamente a la capacitación como único medio para mejorar la eficiencia del trabajador, sino que contempla el adiestramiento y la formación profesional como conceptos que se le integran o la complementan.

Desde el punto de vista económico, la capacitación es considerada como un bien autónomo, gracias al cual el individuo adquiere los conocimientos necesarios para elevar su nivel de vida y productividad. Socialmente se le considera como un instrumento mediante el cual el individuo puede obtener una mejor posición laboral y aumentar su prestigio social. (67)

La capacitación al igual que el desarrollo constituyen la parte fundamental del desarrollo organizacional. (68)

---

67) Calderón Córdova, Hugo: Manual para la Administración del Proceso de Capacitación de Personal. Ed. Limusa, S.A., México, 1982, p. 13

168) Zorrilla Martínez, Pedro: La Administración Pública Federal. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.- UNAM, México, 1976, p. 4.

Permiten incrementar la habilidad de una organización o de una dependencia de la misma, para resolver creativamente sus problemas y adaptarse al medio ambiente exterior, y aumentan la habilidad de la organización para crear un clima en el cual la capacidad de la gente pueda crecer y desarrollarse. (69)

Para algunos autores capacitación es sinónimo de desarrollo, adiestramiento, formación y entrenamiento; sin embargo, existen diferencias entre todos estos conceptos.

La capacitación entendida de acuerdo a la definición de Mendoza Fuentes, tiene como objetivo ajustar los conocimientos, habilidades, actitudes, etc., del individuo a los requerimientos del puesto que ocupa, conforme a la dinámica de la organización.

El desarrollo tiene como finalidad el incremento de las habilidades, aptitudes, conocimientos, etc., del personal a fin de lograr su mejor aprovechamiento en un puesto superior al que ocupa. Es necesario para satisfacer los requerimientos del avance de la organización y también para sustituir a los miembros que por cualquier motivo abandonan la misma (70).

Mientras que la capacitación se refiere principalmente a la adquisición de conocimientos, de carácter técnico, científico y administrativo, el desarrollo comprende integralmente al hombre en toda la formación de la personalidad (carácter, hábitos, educación de la voluntad, cultivo de la inteligencia, sensibilidad

---

69) French, Wendell: *The Personnel Management Process: Human Resources Administration*. Houghton Mifflin Company, Boston, 1970, p. 50

70) Zorrilla Martínez, Pedro: *Op. cit.*, p. 44-45.

hacia los problemas humanos, capacidad para dirigir). Esto es, debe entenderse como la maduración integral del ser humano, y está dirigido este proceso hacia los niveles ejecutivos de la jerarquía laboral (71).

El desarrollo es una acepción más amplia que todos los demás términos, que sumada a las cualidades de éstos, nos da una conciencia de autodesarrollo, de tal manera que, dentro de una organización, el hombre sea su propio límite y no la misma organización (72).

El vocablo "adiestramiento", en su sentido decimonónico de aprendizaje servil y de explotación, todavía no se ha superado en algunas actividades propiamente artesanales en diversas partes de la República. Salvo esa excepción, se ha empleado en forma prolongada como acepción referida a la etapa de aprendizaje de empleados y directivos de empresas. No obstante, a últimas fechas su aplicación se ha restringido a las actividades iniciales de adquisición de destreza por operarios y jornaleros, dándosele también el sentido de una etapa de desarrollo de aptitudes.

El adiestramiento tiene tantas posibilidades de aplicación como facetas puede presentar la personalidad humana o sistemas puede haber para efectuar un trabajo específico.

Un viejo refrán dice que "la experiencia es la maestra de la vida", si bien ha podido constatarse que una experiencia mal orientada, a más de costosa, puede resultar estéril al no mejorar u obstaculizar el progreso de una actividad humana. En consecuencia, resulta necesario educar, orientar y auxiliar a los individuos para que aprendan a observar, analizar, seleccionar y valorar sus experiencias, facultad que proporciona el adiestramiento.

---

71) Arias Galicia, Fernando: Administración de Recursos Humanos. Ed. Trillas, México, 1976, p. 320

72) Steinmetz Cloyd S.: Manual de Entrenamiento y Desarrollo de Personal, recopilado por Craig, Robert L. y Bittel, Lester R. Ed. Diana, S.A. de C.V., México, 1982, p. 15

Lo expuesto se ejemplifica con personas que, en el desempeño de una función o empleo, se fundan en experiencias adquiridas sólo en sus actividades iniciales y se estancan en ese patrón de conducta durante tiempo prologando, lo que ententece, si no es que anquilosa, su desempeño laboral en perjuicio de aquellos a quienes sirven y de ellos mismos.

El adiestramiento dinámico implica un desenvolvimiento constante y sistemático del trabajador, en el cual sus aptitudes y conocimientos se actualizan día con día y hacen posible un mejor rendimiento, estimulado por una mayor posibilidad de mejora personal a que se hace acreedor, gracias a un progreso no fundado en experiencias anacrónicas

El término adiestramiento se ha usado principalmente para referirse a la enseñanza de destrezas técnicas a personal no administrativo. La necesidad de adiestrar sobre todo a los empleados nuevos o a los individuos que se promueven es evidente; los empleados de reciente ingreso requieren destrezas nuevas (73).

Por cuanto a la "Formación Profesional", desde el punto de vista educativo, es un proceso constante de transformación que impulsa a individuos con un nivel determinado de capacitación en una disciplina científica, a niveles más elevados: licenciatura, maestría y doctorado, para hacerlos social y económicamente más útiles, con capacidad para incrementar la productividad nacional y mejorar su nivel de vida (74).

---

73) Stoner, James A.F.: Administración. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., México, 1988, p. 509.

74) Manual de Capacitación Sindical sobre Formación Profesional. INET., México, 1976.

La formación profesional no es un fin en sí, sino un medio para el desarrollo profesional de un individuo, quien debe tomar en cuenta las posibilidades reales de empleo y el aprovechamiento de su capacidad, aptitudes y conocimientos. misma formación que no tiene más repercusión que la que produce en el desarrollo social y económico del país, del sector social al que beneficie ese ejercicio profesional y del propio profesional en sí (75).

El concepto de formación profesional debe considerarse desde una perspectiva muy amplia, para aplicarlo a empleados que ingresan a la administración pública, a funcionarios ya ubicados en los cuadros de mando y a funcionarios a elegir. En consecuencia, la diferencia entre formación y capacitación es que la segunda se dirige a personal en servicio activo y la formación, en sentido estricto, se aplica a quienes apenas van a ingresar a ese servicio, con el carácter de profesionistas.

Cabe destacar que la formación es una actividad que corresponde a las Universidades y no a los Departamentos de Recursos Humanos, específicamente al área de capacitación (76).

La educación que se imparte en las Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, además de formar hombres de ideas generales, con mente independiente, desarrollan el carácter y facilitan la convivencia entre los trabajadores, en estas instituciones, principalmente las no técnicas; prefieren planes de estudio de carácter abstracto y no prácticas sobre materias que agilizan y desarrollan la mente, sin caer en los extremos de la especialización (77).

- 
- 75) Manual de Capacitación Sindical sobre Formación Profesional. INET., Op. cit.
- 76) Robson William A.: *The Present State of Teaching and Research In Public Administration*, Vol. 39, Inglaterra, 1961, pp. 217-222.
- 77) *Publicación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios*. Madrid, 1965, pp. 254-255.

El "Entrenamiento" tiene una acepción equivalente al adiestramiento, por cuanto a que es la enseñanza y/o aprendizaje de una operación de tipo mecánico, sin requerirse posturas, progresos o creación de soluciones a situaciones problemáticas. La capacitación, en cambio, se refiere a un entrenamiento adicionado de habilidad y conocimientos intelectuales que permiten dar soluciones a problemas (78).

El entrenamiento está encaminado a dotar de técnicas y habilidades a personal no administrativo, centradas en la ejecución de un trabajo o tarea específicos, más que a crear una carrera (79).

En resumen de lo expuesto, cabe afirmar que los conceptos de capacitación, desarrollo, adiestramiento, formación profesional y entrenamiento están referidos, todos, a un mismo objetivo: lograr la aptitud o suficiencia laboral del trabajador; a despertar en éste la inquietud necesaria para que comprenda la importancia de su desempeño responsable y eficiente; que la empresa o institución para la que trabaja logre un rendimiento mayor y confiable; que la sociedad tenga un desarrollo positivo; y que el trabajador amplíe sus horizontes de mejoramiento familiar y personal.

Lo que es importante evitar es la excesiva especialización, pues, de lo contrario, el empleado endiosado por su formación técnica, llega a la convicción de tener un carácter imprescindible e irremplazable para la salvación del país, de ahí que, aferrado a lo que considera objetivos fundamentales de su misión salvadora, desprecie a todo lo demás y, en consecuencia, los problemas personales, humanos, del administrado en este caso, resulten insignificantes al lado de la función redentora de lo que ahora se conoce como "tecnócrata", entendiéndose

---

78) Steinmetz Cloyd S.: Op. cit., p. 15.

79) Mac Farland Dalton E.: Administración de Personal (Teoría y Práctica). F.C.E., México, 1973, pp. 358-359.

dicho término como técnico o experto. Pero un experto que en vez de utilizar la técnica para lo que ésta sirve, la utiliza como título para ser promovido a puestos de mando y, en lugar de hacer aquéllo para lo cual fue nombrado, en base a su experiencia, lo que hace es actuar sin considerar los intereses públicos (80).

Los tecnócratas han logrado conjuntarse en grupos prestigiosos, con un gran poder y que inclusive en México se han impuesto a los viejos políticos que detentaban el poder, constituyendo una "casta" muy peligrosa, porque en último término, el político, en mayor o menor grado, siempre tiene que procurar un mínimo de adhesión popular a través de los planes de gobierno que se ejecutan con el trabajo de todo el aparato burocrático.

### **C. LA CAPACITACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.**

Desde el punto de vista jurídico, la capacitación y el adiestramiento se contemplan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la fracción XIII del apartado "A" de su artículo 123 reformada por Decreto de 30 de diciembre de 1977, determina:

"... las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

---

80) González Pérez, Jesús: Administración Pública y Libertad. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1971, p. 63

No obstante, el apartado "B" del propio precepto, referido a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, en su fracción VII. estipula:

"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".

El sentido de ambas disposiciones resulta, si no contradictorio, inequitativo.

La ley reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, es decir la Ley Federal del Trabajo (en adelante LFT) dispone, en el Capítulo III bis del Título cuarto, que todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento para elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados por el patrón y el sindicato, o sus trabajadores, y aprobados por la Secretaría de Trabajo (Art. 153-A, LFT), para lo cual podrán convenir las partes si esos capacitación y adiestramiento se proporcionen dentro de la empresa o fuera de ella, mediante instructores, instituciones, escuelas u organismos especializados, o mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y registren en la propia Secretaría, caso en el cual el patrón cubrirá las cuotas correspondientes (Art. 153-B, LFT).

La misma Secretaría autorizará y registrará a las instituciones o escuelas que impartan los cursos, así como a su personal docente (Art. 153-C, LFT); los cursos y programas relativos pueden formularse por la empresa, un grupo de ellas o una rama industrial o actividad determinada (Art. 153-D, LFT); y los citados cursos se deben impartir durante la jornada de trabajo, salvo que las partes convengan hacerlo en otra forma y, si el trabajador desea capacitarse en una actividad distinta a la de su empleo, deberá capacitarse fuera de la jornada laboral (Art. 153-E, LFT).

La propia Ley estipula que el objeto de la capacitación y el adiestramiento consiste en actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como informarle sobre nueva tecnología, preparar al trabajador para ocupar una vacante y puesto de nueva creación, prevenir riesgos de trabajo, incrementar la productividad y mejorar la aptitud del trabajador (Art. 153-F, LFT), en la inteligencia de que el capacitado está obligado a asistir a los cursos, sesiones y actividades propias del proceso, obedecer a sus maestros y cumplir con los programas y presentar los exámenes de evaluación necesarios (Art. 153-H, LFT).

La instrumentación de sistemas y procedimientos implantados se vigilará por comisiones mixtas integradas por representantes de patrón y trabajadores, las que sugerirán medidas tendientes a perfeccionarlos (Art. 153-I, LFT), en tanto las autoridades laborales cuidarán que esas comisiones se integren y funcionen oportuna y normalmente (Art. 153-J, LFT), mismas autoridades que convocarán a patrones, sindicatos y trabajadores libres para que constituyan Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de las distintas ramas industriales o actividades, mismos Comités que, como auxiliares de la Secretaría del Trabajo, participarán en la determinación de necesidades de capacitación y adiestramiento y deben colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo usados por cada rama o actividad, proponer los sistemas de capacitación y adiestramiento respectivos, hacer recomendaciones específicas sobre planes y programas, evaluar los efectos logrados en la productividad gracias a esos cursos y gestionar el registro de las constancias de conocimientos y habilidades de los trabajadores capacitados (Art. 153-K, LFT).

La Secretaría del Trabajo aprobará planes y programas de capacitación creados o modificados que deberán ser presentados, dentro de los términos establecidos, por empresas que celebren contratos colectivos de trabajo, empresas en que no rija tal tipo de contrato y al establecerse cursos para empleados de nuevo ingreso (Arts. 153-L, M, N y O, LFT). En igual forma, las escuelas e instituciones que tomen a su cargo la ejecución de los programas deberán acreditarle la preparación profesional de su personal docente, así como su conocimiento de la tecnología de cada rama o actividad en la que pretendan capacitar y adiestrar (Art. 153-P, LFT). Por su parte, los planes y programas presentados deberán referirse a períodos no mayores de 4 años, comprender todos los puestos y niveles de cada empresa, precisar etapas de cursos, señalar procedimientos de selección y satisfacer los criterios de la propia Secretaría (Art. 153-Q, LFT).

En el caso de trabajadores que aprueben esos cursos, tendrán derecho a un diploma autenticado por la Comisión Mixta de su empresa, que la Secretaría registrará en el padrón relativo y, de negarse un trabajador a recibir un curso por contar con los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, deberá presentar un examen a título de suficiencia y aprobarlo, para que se le extienda la constancia de sus habilidades (Arts. 153-T y U, LFT). Esos diplomas y constancias surtirán efectos para fines de ascenso en la empresa respectiva, así como certificados y títulos o grados con validez oficial, los que se inscribirán en registros de la Secretaría para figurar en el Catálogo Nacional de Ocupaciones (Arts. 153 V y W, LFT).

La misma Ley Reglamentaria dispone la competencia de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Educación Pública para vigilar el cumplimiento, por los patrones, de sus obligaciones en materia educativa y en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, e implantar, en forma coordinada, los planes o programas sobre los citados capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para expedir los certificados de estudios relativos (Arts. 526 y 539, LFT), en

el entendimiento que deberán ser auxiliadas por las locales en cuanto a empresas sujetas a su jurisdicción (Art. 527-A, LFT). La Secretaría del Trabajo, mediante el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, deberá estudiar y promover la generación de empleos, promover y supervisar la colocación de los trabajadores, organizar, promover y supervisar su capacitación y adiestramiento, y registrar las constancias de habilidades laborales (Art. 537, LFT) a través de los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento y del Consejo Consultivo integrado actualmente por la Secretaría antes mencionada y por las de Educación Pública, de Comercio y Fomento Industrial y de Desarrollo Social, así como por el Instituto Mexicano del Seguro Social y representaciones de organizaciones obreras y patronales (Arts. 539, 539-A y 539-B, LFT).

En contraste con las disposiciones anteriores, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado estipula, en el artículo 43, que son obligaciones de los titulares de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal, entre otras:

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

... f). Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional...

Art. 44. Son obligaciones de los trabajadores:

... VIII. Asistir a los Institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia".

Por cuanto a los ascensos de los trabajadores federales, la propia Ley menciona la creación de reglamentos de escalafón, uno por cada dependencia, y factores escalafonarios consistentes en conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad (Arts. 49 y 50); la creación de comisiones mixtas de escalafón que, en caso de haber vacantes, convocarán a concurso a trabajadores de la categoría inmediata inferior; y, en el caso de plazas de última categoría de nueva creación o disponibles, se cubrirán libremente en un 50% por los titulares y el resto por candidatos que proponga el sindicato respectivo (arts. 57 - 62).

Cabe agregar que el artículo 11 de la Ley que se comenta determina que, en lo no previsto en ella o en disposiciones especiales, se aplicará supletoriamente, en primer lugar, la Ley Federal del Trabajo.  
Huelga todo comentario.

#### **D. OBJETIVO DE LA CAPACITACION.**

El servicio público desarrolla actividades muy diversificadas, desde las más simples hasta las más complejas y, por tanto, requiere de un personal que cuente con una preparación previa muy heterogénea, concorde al desempeño laboral que exijan las plazas que ocupen.

En consecuencia, resulta imperativo que, en principio, en los diversos niveles de preparación técnica y académica requeridos para el desempeño eficaz de las diferentes funciones a cumplir, se elabore un plan que programe el impartimiento de cursos de capacitación idóneos a las necesidades específicas de cada órgano y entidad de gobierno, tomándose en cuenta, además de las materias de tronco común referidas a plazas de bajo nivel y conocimientos básicos generales, las referidas a la formación profesional en ciencias y técnicas aplicables en cada entidad específica.

En tal virtud, la función ideal de la capacitación consiste en suministrar los medios necesarios para que todos los servidores públicos:

- 1). Logren un ajuste satisfactorio a las necesidades exigidas por sus respectivas actividades laborales desde el primer día de trabajo; y
- 2) Mediante un continuo desarrollo de prácticas, adquisición de conocimientos y toma de decisiones razonadas, se propicie su progreso como fuerza productiva.

Resulta indispensable, para alcanzar esa meta, que se den al trabajador todas las oportunidades necesarias para su capacitación y para lograr el desarrollo máximo de su potencialidad de trabajo.

En igual forma, para lograr una capacitación de nivel superior, se impone la satisfacción de dos condicionales:

- 1). Desarrollo de los conocimientos prácticos, es decir, lograr que la capacidad de cada individuo se dinamice y adecue a las necesidades de cada actividad específica, para adoptar, respecto de cada tarea definida, la conducta más conveniente, sin caer en cartabones rutinarios; y
- 2) Utilizar, en forma integral, el potencial de trabajo de cada individuo, esto es, lograr tanto el desarrollo de su inteligencia como de su capacidad personal, para que aprenda a utilizar su potencial de producción; aptitud para planear, dirigir, supervisar y decidir, todo ello en forma razonada.

La capacitación pretende, se insiste, lograr la modificación de conducta del personal mediante el proceso de Enseñanza - Aprendizaje y, de ser necesario, de Retroalimentación. Ese cambio de conducta, a su vez, provoca la mejoría del trabajo a desempeñar y la capacidad de lograr el rendimiento óptimo, es decir el logro de las metas preestablecidas.

Si bien los sistemas de capacitación a aplicarse son muy variados, los programas respectivos pueden comprender tres grandes etapas:

1. Desarrollo de conocimientos prácticos manuales;
2. Transmisión de información y conocimientos; y
3. Modificación de conductas.

La capacitación tiene como fin lograr que cada individuo capacitado iguale o supere un nivel dado de ejecución correcta, con una inversión mínima de tiempo y costos. En consecuencia, la evaluación de un programa de capacitación se aplica según la cantidad de "cambios mejores" logrados a virtud de ese programa, y la capacitación así obtenida no es sino el resultado intencional de proporcionar los medios necesarios para que, conforme al nivel preestablecido, se logre un grado favorable de aprendizaje en los trabajadores capacitados.

## **E. IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION.**

El Gobierno tiene a su servicio una gran variedad de funcionarios de distintas categorías y que desempeñan, en conjunto una amplísima gama de funciones.

Para el desempeño de las múltiples tareas a su cargo, el gobierno necesita de personas que ejercen oficios que requieren un grado de menor o mayor destreza, tareas meramente administrativas, de dirección o supervisión, de servicios auxiliares y consultivas, de planeación, de presupuestación, de administración financiera y de personal, de organización y métodos, de relaciones públicas, etc.

Como en toda actividad productiva, la actuación del hombre es primaria y esencial, así como imprescindible, en todas las esferas de la vida institucional.

No se concibe ni justifica una institución que no tenga como principio y fin al hombre, pues es él quien genera, obtiene, adapta y transforma los recursos materiales, tecnológicos y financieros necesarios para que una institución pueda cumplir sus fines (81).

En forma fundamental, el hombre que trabaja es el responsable de la utilización eficaz de esos recursos.

El éxito o el fracaso, absolutos o relativos, de una organización en última instancia, son imputables a quienes la dirigen o en ella operan.

Con la capacitación, ya se ha dicho, debe ir aparejado el cambio de actitud del servidor público, cambio que implica una toma de conciencia, factor más que importante en el desarrollo económico, social, cultural y político del país.

La capacitación adecuada incrementa el potencial de trabajo de los servidores públicos, hace más fácil su desempeño y los hace más aptos para cumplir su cometido, al mismo tiempo que los concientiza de la necesidad de aumentar constantemente sus conocimientos, les infunde un afán de superación y les proporciona o imbuye valores de conducta, para pretender ser útiles a la comunidad y, al mismo tiempo, ampliar sus posibilidades personales de progreso.

---

81) Vázquez Torres, Nicolás: La Capacitación de los Recursos Humanos. Boletín de Estudios Administrativos No. 5, Secretaría de la Presidencia, México, 1974, p. 67

## **F. IMPORTANCIA ECONOMICA DE LA CAPACITACION.**

Otro de los aspectos que ha despertado gran interés en sí es el desarrollo económico y social de los países, pues está ligado al fortalecimiento de su independencia y la elevación del nivel de vida de sus ciudadanos, mediante la autosuficiencia y el logro de un equilibrio en el campo productivo y de servicios, a través de un balance favorable entre sus mercados Interno y exterior, que haga posible la subsistencia nacional en el sistema de libre comercio implantado mundialmente por los países industrializados.

La capacidad productiva de un país requiere de tres factores fundamentales: riqueza en recursos naturales, capital invertido en industrias que transformen esos recursos en productos obtenidos a escala precisamente industrial y fiscalmente protegidos, y como tercer factor el potencial humano debida y actualizadamente capacitado.

Este último factor se ha descuidado en los países en vías de desarrollo. América Latina presenta una situación paradójica, pues los países que la integran, pese a poseer más o menos cuantiosos recursos naturales y, lógicamente, contar con un financiamiento exterior que ha llegado a ubicarlos al borde de la bancarota, no han encauzado la fracción necesaria de sus capitales, el sector privado a la capacitación de sus trabajadores para el incremento de su capacidad y calidad productivas, ni el gobierno en la capacitación de los servidores públicos para agilizar su administración y caer, por ese inmovilismo reactivo a las innovaciones, en un burocratismo centralizado y sujeto a vaivenes de carácter político, si no es que supeditado al criterio cambiante de sus gobernantes.

Tal omisión ha provocado, en los niveles privado y público, el desaprovechamiento de los recursos humanos, reflejado en una gran masa de sub-ocupados y desempleados, en muy bajo Producto Interno Bruto (PIB), un ingreso disminuyente de la Población Económicamente Activa (PEA), la quiebra masiva de la industria artesanal, la microindustria y un porcentaje creciente de la mediana industria, así como una emigración constante de trabajadores en búsqueda de mejores horizontes.

ESTA COPIA NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por lo anterior, se llega a afirmar: "no hay países subdesarrollados, sino pueblos subcapacitados" (82).

En México, el crecimiento económico, ha aumentado en forma desequilibrada, pues en tanto el sector agrícola se estancó e inclusive ha retrocedido en grado sumo, los sectores industriales del petróleo, la petroquímica y de vehículos automotores, así como los sectores de servicios bancarios y de valores, han tenido gran impulso.

El crecimiento cuantitativo puede apreciarse también cualitativamente. La tendencia de moda a la "modernización" ha alentado los cambios tecnológicos en los procesos de producción y, por tanto, la demanda de mano de obra calificada. la diversificación de plazas de trabajo y la jerarquización de mando.

Si bien a la fecha sólo se ha logrado la importación de tecnología extranjera mediante la adquisición de maquinaria e implementos que incrementa la dependencia económica del país, pues la adquisición de implementos modernos de trabajo y producción, no su creación y fabricación para los mercados nacional y externo, "dependiza" al país en lugar de modernizarlo.

Cabe aclarar que la actual tendencia neoliberal (en realidad se trata de liberalismo económico resurgido) está provocando el crecimiento económico de México, pero no su desarrollo, pues la distribución de la riqueza se ha concentrado en un porcentaje reducido de individuos, familias o grupos, en tanto la gran masa popular enfrenta el sub y el desempleo, la disminución del poder adquisitivo del dinero y, por ende, la pobreza y aun la miseria. Por tanto, el desarrollo económico se ha detenido, si no es que retrocede.

---

82) Manual de Capacitación Sindical sobre Formación Profesional. Op. cit.

En México, el crecimiento económico es obra de la inversión privada bajo los auspicios del Estado, pues éste ha vendido la gran mayoría de las empresas paraestatales, en una clara tendencia a restablecer el concepto liberal del "Estado-Gendarme". Si bien debido a la celebración con Estados Unidos de América y Canadá del Tratado de Libre Comercio se están abriendo, en forma paulatina, las puertas del mercado mexicano a la inversión de capitales y a los productos de esos dos países industrializados, además de la especulación bursátil extranjera y, al mismo tiempo, se pretenden eliminar las barreras existentes a los productos mexicanos en esos dos mercados exteriores.

El efecto inmediato de ese Tratado consiste en la entrada de la industria maquiladora de productos industriales de esos dos países, la obligación necesaria a cargo del capital mexicano a eficientar sus industrias y, como consecuencia de las necesidades de atracción de inversión externa, a un juego bursátil de intereses especulativos que incrementan la deuda pública.

Sin ahondar más en otras consecuencias del Tratado que se menciona, será necesario que el gobierno mexicano, en un clima de recesión, intervenga en la economía a favor de las empresas nacionales con créditos preferenciales para apoyar su modernización y sus exportaciones, así como mediante la adopción de medidas proteccionistas respecto de productos procedentes de países que no sean miembros de ese tratado o que no se adhieran a él.

En consecuencia, el gobierno deberá vigilar y propiciar el incremento del ingreso nacional por medio del aumento de la producción, el riguroso control de calidad de la misma y de los productos extranjeros cuya importación autorice y, desde el punto de vista social y de desarrollo económico, lograr una distribución más equitativa de las rentas entre todos los sectores sociales mexicanos que contribuyan a generarlas.

Una consecuencia más, conforme al tema del presente estudio, es la cada vez más ingente necesidad de contar con personal especializado y, de no contar con él, de establecer sistemas eficaces para capacitarlo y así contar con una mano de obra y una formación profesional eficiente, no improvisadas, que hagan posible una productividad mayor y de alta calidad, que repercutirá favorablemente en el crecimiento y el desarrollo económicos nacionales.

En igual forma, resulta ingente la capacitación de los servidores públicos de todos los niveles, que haga posible la reestructuración eficiente de las entidades gubernamentales, la dirección eficaz, la definición correcta de las líneas de autoridad, la descentralización lógica de funciones superiores, la adecuada delegación de las propias funciones, la ubicación correcta para el desempeño de labores y la eficiencia en el cumplimiento de las mismas, para así terminar con la duplicación o multiplicación de actividades, los trámites engorrosos y dilatados, el rezago en la solución de negocios, el recargo desequilibrado de volúmenes de trabajo a desahogar, la mala orientación al público con el consecuente desperdicio de tiempo y de trabajo, el bajo rendimiento y el vicio secular de la corrupción.

Al mismo tiempo, es pertinente señalar que las deficiencias derivadas de una capacitación ausente, superficial o mal planteada, y por tanto mal ejecutada, a más de la resistencia de personal investido de mando a que sus subordinados

apliquen nuevas técnicas adquiridas durante su capacitación, tienen como efectos, en el servicio público, el papeleo abrumador, la variación constante de sistemas ineficaces, la multiplicación de gestiones por parte de los usuarios a virtud de las innovaciones constantes y muchas veces innecesarias o implantadas para que sean los propios usuarios quienes hagan el trabajo de análisis, desglose y cálculo que debería desempeñar el servidor público, todo lo cual provoca la desorientación y el temor, que obliga al ciudadano a recurrir a los servicios de gestores "bien relacionados" con funcionarios y/o empleados o a quienes estos atienden por su "Influyentismo" con autoridades superiores, todo ello con los riesgos consecuentes, o bien a contratar, con elevado costo, la asesoría de profesionales especializados de prestigio.

Las bondades de la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos de todos los niveles, de una planeación adecuada que no permita más cambios en los sistemas eficaces que aquellos que aumenten su eficacia y su simplificación, así como los incentivos al personal que efectivamente se supere, a más del suministro de los implementos necesarios y modernos de trabajo, son los elementos indispensables para el logro de una administración pública de calidad, cerrada al burocratismo, que propicie el desarrollo y el crecimiento económicos del país.

#### **G. PERSONAL SUJETO A LA CAPACITACION.**

Todo programa de capacitación debe adecuarse a la realidad educativa del país y a los planes sociales y económicos aprobados a lograr, pues no es posible proyectarlo sin tomar en cuenta los niveles promedio de preparación previa de los capacitandos ni los objetivos específicos que pretende lograr.

A nivel ideal, en los países en vías de desarrollo la educación debe considerarse uno de los objetivos más urgentes, pues mientras más bajo sea el nivel educativo del pueblo, más atención y mayores recursos le deberá prestar el gobierno respectivo.

Es irrecusable que en tanto más baja es la educación del individuo, es menor su capacidad de rendimiento laboral.

En México, en forma esporádica, el gobierno ha destinado una parte considerable de su presupuesto a la educación. En la actualidad, en forma paradójica, pese a insistir reiteradamente en la importancia de la educación, el programa federal sólo le destina un porcentaje muy bajo de su presupuesto, pues dedica la mayor parte de sus recursos a otros campos de acción que estima de mayor urgencia.

La realidad educativa en México, referida al pueblo, evidencia que los conocimientos adquiridos por quienes llegan a cursar estudios primarios, medio, medio superior y superior, no están debidamente calificados para desempeñar funciones públicas administrativas como auxiliares, supervisores, asesores ni directivos.

En consecuencia, a más de la base de los conocimientos previamente adquiridos, resulta necesaria su educación especializada para poder desempeñar funciones administrativas públicas.

Dado que no hay coordinación entre los programas de educación y las actividades especializadas de las diversas dependencias y entidades de la administración pública, resulta indispensable la capacitación, inclusive a nivel profesional, de los individuos científica y culturalmente aptos para desempeñar las funciones inherentes a plazas públicas especializadas, siempre y cuando se establezca la coordinación necesaria entre los programas educativos y los de capacitación y adiestramiento.

Al mismo tiempo, es necesario que el personal burocrático de escalafón o ejecución, así como el que desempeña funciones calificadas de nivel medio o superior y que carezca de ellas, curse estudios de preparación profesional para el desempeño de funciones especializadas, según la dependencia o entidad de la administración pública a la que preste sus servicios.

Puesto que el concepto de trabajo comprende tanto la energía física como la intelectual, esta última implica una formación profesional que, en el caso de la administración pública, implica una especialización calificada para la funcionalidad en alguna de las ramas del proceso económico, social, cultural y político a cargo del Estado, lo que hace indispensable la capacitación del servidor público, tomándose en cuenta la situación cuantitativa y cualitativa de cada trabajador, máxime si la tendencia actual busca el logro de la descentralización mediante la autonomía de las entidades federativas y la auténtica libertad del municipio.

Dentro de la complejidad del servicio público, puede afirmarse que la participación de sus trabajadores en la capacitación presenta factores limitantes de carácter individual. A saber:

- a) Edad avanzada que, por lo general, hace poco atractivo el esfuerzo de satisfacer los requisitos de un programa;
- b) El factor económico que, dada la insuficiencia de la media de los salarios, obliga al trabajador a desempeñar un empleo o actividad adicional que redondee su presupuesto o disminuya la deficiencia de sus ingresos, lo que le impide tomar cursos de capacitación que se le ofrezcan fuera de su horario de trabajo, lo que no ocurre con los trabajadores a quienes rige el apartado "A" del Art. 123 constitucional; y
- c) El factor educativo, referido a estudiantes del nivel superior y pasantes que ven su trabajo como una fuente transitoria de ingresos, a la que renunciarán al titularse, para ejercer libremente su profesión.

Salvo las excepciones expuestas, que no pretenden ser generales, pueden señalarse tres grupos de servidores públicos que pueden y deben usufructuar el derecho a la capacitación. De mayor a menor:

- a) Personas que sólo han cursado la instrucción primaria, con graves deficiencias;
- b) Trabajadores que, además de la primaria, han estudiado carreras comerciales cortas o que ha desertado de estudios medios, también con deficiencias y/o limitaciones severas; y
- c) Miembros del personal directivo, con estudios superiores, pero que desempeñan sus labores no con una base científica o técnica, sino meramente empírica, tradicionalista, que en muchos casos limita su desempeño y hace más agudo el problema del burocratismo.

Resulta necesario establecer que, independientemente de la preparación académica de los servidores públicos, su capacitación deberá vincularse a las funciones a que estén ligados para que respondan a las necesidades específicas del organismo o entidad a la que presten sus servicios.

Así, la coordinación entre el sistema educativo mexicano y los programas de capacitación, se insiste, resulta necesaria para que llenándose un hueco, se creen programas funcionales que se apliquen tanto antes de ingresar el trabajador al servicio, como en el caso de quienes ya estén desempeñando sus cargos, trátase de funcionarios o de empleados de escalafón.

#### **H. LA CAPACITACION PREVIA A LA ADSCRIPCION Y POSTERIOR A LA MISMA.**

Es necesario un análisis previo del problema que se plantea para elaborar e implantar programas de capacitación, lo que implica la referencia a diversos factores, entre ellos los siguientes:

1. Preparación previa al ingreso al servicio del Estado.
2. Capacitación de empleados ya en servicio activo.
3. Capacitación especializada para tareas específicas de la administración pública.
4. Preparación y capacitación de ejecutivos y directores.

La formación previa se refiere a la preparación del individuo antes de expedirse el nombramiento en su favor. En México la preparación básica está a cargo de universidades, institutos politécnicos, escuelas especializadas y centros de enseñanza superior, pero son contados los planteles y programas especializadas en administración pública.

En consecuencia, las entidades gubernamentales se limitan a practicar exámenes y concursos, o a reclutar mediante la exhibición de un título al personal que necesita.

Una vez acordado el nombramiento del trabajador, éste inicia el desempeño de sus funciones sin preparación alguna que le introduzca al desahogo de su trabajo, por lo que sólo se entera de políticas, procedimientos y funciones de la dependencia a la que sirve mediante información proporcionada por sus compañeros de trabajo. El sistema desvirtúa la esencia misma de la función administrativa como trabajo de cooperación y obstaculiza su desempeño adecuado.

Por tanto, es conveniente que en cada dependencia, en forma provisional, se formule un manual de introducción al puesto, con explicación breve y concisa de los objetivos, naturaleza y estructura de la propia dependencia, así como de las actividades a cargo del nuevo trabajador.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, algunas Secretarías y el Departamento del Distrito Federal cuentan con escuelas y academias, pero generalmente no se ha estructurado en muchas de esas dependencias un auténtico programa de capacitación, que debería estructurarse, para comenzar, con cursos a empleados a cargo de labores relativamente rutinarias, para capacitarlos en el manejo de máquinas, elaboración de estadísticas, archivonomía, etc.

La gravedad del problema permite proponer que esos cursos sean de carácter obligatorio e impartidos durante la jornada de trabajo, para lograr una capacitación masiva y a corto plazo. Asimismo, conforme a las necesidades de cada dependencia, se deben crear programas de estudios diferenciados que, mediante cursos intensivos, podrían impartirse en un lapso de dos a cuatro trimestres como máximo, utilizándose el equipo de trabajo de la oficina respectiva. El plan propuesto evita interferir en las actividades de quienes tengan otro trabajo como fuente complementaria de ingresos.

Dada la necesidad creciente de servicios especializados en la función administrativa, también es recomendable la contratación de técnicos con especialización y preparación pedagógica, para impartir cursos de ese nivel, si bien es posible, dentro de un plan económico, la implantación de cursos en centros de enseñanza superior, en lugar de crear planteles nuevos.

Se estima conveniente plantear a universidades, institutos, centros y escuelas de enseñanza superior cuáles son las necesidades de capacitación y adiestramiento, en sus diferentes niveles de cada entidad a cargo de la administración pública para, en forma conjunta, determinar los planes y programas respectivos de capacitación y adiestramiento y, en su oportunidad, celebrar concursos entre los aspirantes para integrar el personal docente adecuado para impartir los cursos, tomándose en cuenta las necesidades a cubrir en cada entidad y determinar los calendarios y horarios para la impartición de las materias que integren cada curso.

Así, una vez concertados planes, programas, calendarios y lugares donde se capacitaría a los trabajadores de cada nivel, así como determinados los presupuestos correspondientes que comprenderían material pedagógico, implementos y demás elementos necesarios para la enseñanza, se iniciarían los cursos para, en su oportunidad y una vez acreditada por cada trabajador las materias de un curso, expedir en su favor constancia de su capacitación, de la que se llevaría, en cada dependencia, un registro que permita conocer, cuantas veces sea necesario, los estudios acreditados por cada capacitando para, en caso de haber alguna vacante o crearse nuevas plazas, asignarlas al personal capacitado y, en caso de haber varios con los mismos méritos, celebrar en el plantel idóneo un concurso cuyo ganador ocuparía la citada plaza.

El mismo sistema se podría crear y aplicar en los casos de capacitación y adiestramiento especializado para tareas específicas.

También se considera recomendable el establecimiento de carreras específicas para el desempeño de funciones públicas, las cuales deben comprender la práctica de las actividades inherentes, para establecer, en forma definitiva, estudios que acrediten la capacitación de los individuos para el desempeño de cargos de servicio público por funcionarios de carrera.

Un sistema del tipo propuesto permitirá no sólo la capacitación del personal ya al servicio del Estado, sino la preparación previa de funcionarios públicos que, al hacerse cargo de una plaza, tendrían un derecho de inamovilidad que les proporcione la seguridad, en tanto cumplan sus funciones con eficiencia y honradez, de no ser desplazados de sus puestos al haber cambios de administración o vaivenes políticos.

En esa forma, al contar el servidor público con la seguridad de su trabajo y estar capacitado para desempeñarlo conforme a técnicas establecidas, pero dinámicas, la ciudadanía podría contar con un servicio público sin vicios, expedito y eficiente, que satisficiera las necesidades generales mediante una administración pública eficaz.

## CAPITULO IV

### PROPUESTA PARA LA FORMACION PROFESIONAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### A. DIFERENCIA ENTRE PROFESIONAL Y PROFESIONISTA.

El término Profesión procede del vocablo latín "*professione*" y significa, entre otras acepciones, la acción y el acto de profesar; el desempeño de un empleo; o la facultad u oficio que una persona tiene y ejerce públicamente, por lo general con derecho a una retribución por su desempeño.

**"Profesionalidad"** implica la atribución de contar con la calidad de ser un profesional, en tanto que **"profesionalismo"**, es el cultivo o uso de ciertas disciplinas, artes o deportes, como medio de lucro.

**"Profesional"** es toda aquella persona que practica en forma habitual una actividad, la cual puede inclusive ser delictiva, pues bien se puede decir de alguien que es un relojero o pintor profesional o de alguien que es un profesional del fraude, etc. Para no abundar más, sólo se dará un ejemplo más en el campo de lo deportivo: cuando un boxeador, futbolista, gimnasta, etc., pasa de la calidad de **"amateur"**, es decir de mero aficionado, a la de profesional, hace de su actividad deportiva un **"modus vivendi"** y ya no sólo una forma de pasar el tiempo.

Por otra parte, el profesional puede o no tener un título académico. Como americanismo, el término "**profesionista**" se entiende referido a todo aquel que ostenta un título académico, sin que ello implique que vive del ejercicio de su profesión, ya que, por ejemplo, un médico puede ganarse la vida como un profesional de las relaciones públicas o del comercio. No obstante, un jardinero no podrá ejercer la profesión de contador público, pues para hacerlo deberá no sólo haber estudiado la carrera, sino que debe contar, además, con una cédula profesional.

En consecuencia, debe quedar claro que al hablarse de la **profesionalización** de los servidores públicos no se pretende que todo el personal al servicio del Estado deba tener una profesión universitaria y una cédula profesional, si bien en algunos puestos son indispensables tales requisitos. Lo que se pretende establecer es que, cuando esos servidores públicos acepten un nombramiento, queden obligados a llevar su actividad con relevante capacidad y aplicación, en forma tal que tanto la remuneración que reciban como la satisfacción del deber cumplido sean suficientes y gratificantes para incentivarlos a desempeñar cada vez mejor su actividad y a tener la justa aspiración a lograr la permanencia en el puesto que desempeñen.

#### **B. FORMACION PROFESIONAL DE SERVIDORES PUBLICOS.**

La formación profesional de la burocracia no es una invención del mundo moderno, pues en el año 124 a.C. en China ya existía una escuela para la educación y formación de funcionarios (83). No obstante, durante largos lapsos esta educación ha sido olvidada, pues a menudo se ha considerado que no es necesaria una formación específica para la función pública, sino que basta con que las personas cuenten con una cultura general y sólo los conocimientos

---

83) Gazler, Francois, Op. cit. p. 114-115.

básicos referidos específicamente al puesto o cargo a desempeñar. Los ingleses del siglo XIX pensaron que no era necesaria una formación especializada para lograr un buen funcionario; inclusive consideraban que esa formación podía tener efectos negativos y que lo ideal era que el individuo contara con una cultura general no muy profunda, ya que la práctica en el servicio y la comunicación con personal ya experimentado permitiría, empíricamente, desempeñar correctamente las funciones del puesto a su cargo.

En la actualidad esa concepción británica ha caído en desuso, pues en la mayor parte de los países se considera necesaria la formación capacitadora para cada función pública específica, ya que la administración moderna eficiente requiere de conocimientos técnicos que antes no eran indispensables. Se afirma que, dada la rapidez con que el mundo actual se transforma, no basta con la cultura escolar adquirida, sino que se hace necesaria una actualización constante a lo largo del desempeño de un puesto público.

Lo expuesto cobra aún más fuerza en los países del Tercer Mundo, pues resulta imperativo acabar con las administraciones públicas que no cuentan con un personal eficientemente preparado. Por tanto, se concluye, resultan indispensables la formación y el perfeccionamiento constantes.

Por cuanto a los países desarrollados, desde hace mucho tiempo en Europa se ha enfatizado la necesidad de una formación previa al ingreso al servicio público, la celebración de concursos y el establecimiento de sistemas de educación administrativa para formar servidores de carrera. Esta línea de conducta pretende crear empleados capacitados y perfectibles, es decir, hacer del servidor público un trabajador de carrera con un desempeño eficaz y un desarrollo promisorio. La administración de los Estados Unidos de Norteamérica ha adoptado este sistema.

Se considera que, en este aspecto, los países más atrasados son los que hasta hace poco pertenecían al bloque socialista, donde se evidenció una cierta negligencia en la administración pública. De hecho, en estos países no han existido escuelas de formación ni centros de perfeccionamiento, excepción hecha de aulas en las que se impartían clases para lograr el perfeccionamiento político que se exigía a todos los dirigentes, con excepción del servicio diplomático. Llama la atención que no sólo en esos países, sino también en los Estados Unidos, en los países en vías de desarrollo, Latinoamérica inclusive, así como en los países europeos, la diplomacia reviste características análogas, posiblemente debido a que el oficio diplomático, en lo particular, es una carrera sumamente móvil, o itinerante, y que existe un tipo de concurrencia que alinea a todos los países.

Es posible afirmar que, en la actualidad, a nivel mundial, ocurre un desarrollo espectacular por cuanto a la formación y el perfeccionamiento y, según parece, especialmente en los países en vías de desarrollo, en los cuales se ha comprendido que, para mejorar el cuadro de la administración pública, son necesarios la capacitación y el adiestramiento de la burocracia (84).

### **C. DIVERSOS MODELOS DE ESCUELAS DE ADMINISTRACION PUBLICA EN ALGUNOS PAISES DEL MUNDO.**

#### **1. Las escuelas de administración pública en América Latina.**

En América Latina las universidades juegan un papel de importancia en la formación, a nivel superior, de los funcionarios públicos. Sin embargo, esos estudios superiores ofrecen, a quienes los cursan, una formación general, mas no

---

84) Gazier Francois, Op. cit., pp. 114-115

una preparación suficiente, directa y precisa, para tareas específicas de administración.

Anteriormente, todas las universidades latinoamericanas tradicionales tenían características semejantes, tales como un reclutamiento y una formación destinada, socialmente, a una élite orientada al control político y económico. Los egresados de esas universidades eran "hombres cultos", no especialistas ni expertos. Así, de ellas egresaban abogados, médicos, arquitectos, ingenieros, etc., con una formación social uniforme, para ocupar puestos cuyas funciones exigían, relativamente, poca especialización. Por ello, la gran mayoría de las personas estudiaba una carrera profesional por motivaciones de prestigio social o para obtener, o conservar, un estatus social privilegiado.

Este tipo de profesionales no podía aspirar a formar un país altamente desarrollado. Por el contrario, los cuerpos de profesionales apenas bastaban o eran insuficientes para satisfacer las necesidades de un país con una economía primaria, dependiente y orientada hacia los mercados exteriores. Pero con el transcurso del tiempo una relación efectiva entre la educación profesional y la producción económica ha llegado a convertirse en una necesidad indispensable a satisfacer, para hacer posible el logro de niveles tecnológicos superiores en un clima universal de desarrollo económico más avanzado.

Al pasarse del nivel de técnicas empíricas al de técnicas científicas, la urgente necesidad de sustituir importaciones con exportaciones hace imperativo que la educación se modifique, convirtiéndose en un sistema que produzca recursos humanos eficientes y esté orientado a la formación de personal cada vez más especializado, según lo exige el mercado de trabajo.

Así, entre las décadas de los 60's y los 70's se ha podido observar una expansión de la enseñanza superior en varios países latinoamericanos. En Brasil, por ejemplo, hubo un incremento del 58% en las inscripciones durante el período comprendido entre 1964 y 1973, en tanto en México ha resultado evidente la masificación universitaria de 1968 a la fecha.

En forma paralela a la expansión cuantitativa, se ha presentado una mayor diversificación de cursos mediante la aparición de nuevas licenciaturas y la fundación de escuelas técnicas que sólo otorgan un certificado de estudios al alumno graduado. Este fenómeno ocurre en correspondencia a una diversificación cada vez mayor en el mercado del trabajo, la que, a su vez, hace posible un mayor desarrollo industrial.

En los países latinoamericanos se han realizado grandes esfuerzos para crear nuevos planes de estudio y la difusión de los mismos a través de instituciones de enseñanza a nivel local, regional y nacional, con el propósito de lograr un efecto multiplicador de los cursos a impartir, lo cual, a virtud del crecimiento demográfico, resulta necesario.

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos comentados, cada vez es más evidente la necesidad de lograr un mayor acercamiento y una constante comunicación entre las instituciones educativas y la administración pública, pues es notoriamente necesaria la formación de servidores públicos competentes, es decir de una burocracia técnicamente apta, y no de un burocratismo paralizante u obstaculizador.

Otro problema fundamental a resolver en las instituciones educativas es la existencia de un personal docente que, por lo general, se limita, con pocas excepciones, a impartir su enseñanza dentro de un esquema de carácter fundamentalmente teórico. No obstante, debe reconocerse la gran contribución de las universidades para el logro de una buena administración pública, pues gracias a sus enseñanzas, en gran medida, se ensancha el horizonte intelectual de los individuos, lo que hace posible desarrollar la inteligencia y comprender mejor cuáles son los problemas fundamentales a resolver, para fomentar la convicción de la gran necesidad que existe de aplicar un pensamiento sistemático y de tomar conciencia de las necesidades y características que deben satisfacer y llenar los miembros del personal técnico.

Por cuanto a las escuelas de administración pública, éstas comienzan a surgir en América Latina en la década de los 50's. La Escuela Brasileña de Administración Pública en Río de Janeiro y la Escuela de Administración Pública en Costa Rica se crearon gracias a la ayuda de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Actualmente, en la mayoría de los países latinoamericanos existen escuelas de administración pública a nivel licenciatura, como las escuelas Brasileña y de Costa Rica ya mencionadas, la Escuela de Administración Pública ligada a la Universidad Mayor de San Andrés, en La Paz, Bolivia (1957), la Escuela Superior de Administración Pública de Bogotá, en Colombia (1958), etc.

La formación adquirida en estos planteles permite a sus educandos desempeñar trabajos tanto en el sector público como en el privado, pues el certificado que se obtiene no es un salvoconducto de exclusividad para ingresar a la administración pública.

También existen instituciones creadas especialmente para formar agentes o servidores públicos a nivel menor del de licenciatura, como la Escuela de Administración Pública de Venezuela, fundada en 1954, cuyos cursos corresponden al nivel de bachillerato, en tanto hay otros a nivel de "postgrado" o de perfeccionamiento, como los cursos que se imparten en México en el Instituto Nacional de Administración Pública, del que se hablará posteriormente. La Facultad de Ciencias Políticas de la U.N.A.M. imparte enseñanzas a nivel licenciatura.

## 2. La formación de funcionarios públicos en Europa.

En Europa, en la actualidad, los programas de formación de funcionarios implantados por las administraciones públicas ofrecen una gran variedad de modelos y sistemas, diversidad estructural y de diseño programático originada por las peculiaridades derivadas de la tradición, el desarrollo administrativo, los contextos económicos, político y social, y los sistemas educativos característicos

de cada país. No obstante, es posible encontrar líneas de evolución y actuación comunes entre sí. Por ejemplo, el contenido programático permite observar una creciente inquietud común por perfeccionar la formación de funcionarios directivos, así como la difusión y extensión del uso de técnicas directivas en la organización administrativa. Esta tendencia es fruto de la necesidad común de todos los países de hacer frente a un cambio económico y social constante.

De lo anterior se deriva la necesidad de desarrollar métodos de gestión que permitan a los directivos públicos atender en forma eficaz las demandas planteadas por el entorno, que hace imperativo capacitarles en forma adecuada para enfrentar procesos de innovación constantes, por lo que los programas de formación deben estar integrados a los planes y proyectos de reforma administrativa. Dentro de este esquema pueden mencionarse los casos de Dinamarca, Francia, el Reino Unido, Alemania e Irlanda, así como los planes de estudios del Instituto Europeo de Administración Pública.

En Dinamarca, el Reino Unido, Alemania e Irlanda, dentro de los programas de formación se incluyen planes de modernización enfocados a directivos, en tanto la formación de técnicas gerenciales se encuentra en áreas concretas. Este último programa se desarrolla en el Instituto Europeo de Administración Pública, en tanto en Dinamarca, el Reino Unido y Alemania se imparten programas de formación en materias específicas (85).

A continuación, se verán los ejemplos de España, Francia y el Reino Unido.

---

85) Ministerio para las Administraciones Públicas; La Modernización de la Administración del Estado. Planes de Formación del INAP, Ed. INAP, Madrid, 1991, p. 45-46.

a). ESPAÑA

España se ubica en la problemática antes descrita. En consecuencia, el Ministerio para las Administraciones Públicas ha intentado modernizar la administración del Estado. Publicó el documento intitulado "*Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*", en el que se destaca.

"la importancia particular que reviste la formación para el cambio"  
y la formación entendida como

"proceso dinámico y permanente que no puede entenderse sólo como una opción individual, sino sobre todo ligada al puesto de trabajo y a un mejor desempeño del mismo"

A partir de estas premisas, indica que

"la motivación personal, la educación a las necesidades de cada organización, la relación entre incremento de conocimientos y manejo de técnicas, o la profundidad y extensión en los principios de una nueva cultura administrativa que descansa en la respuesta eficaz a las demandas sociales"

deben considerarse como objetivos primordiales a los que debe tender la función formativa (86).

El logro a esos objetivos se encomendó, en 1990, al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), al que han apoyado personas que forman parte de grupos de trabajo de la Comisión Consultiva para la elaboración del Plan de Formación.

---

86) Ministerio para las Administraciones Públicas: Op. cit., pp. 11 y ss.

Así se llegaron a establecer tres planes de formación que sintetizan las necesidades determinadas mediante diversos métodos de análisis (encuestas, técnica nominal, análisis de flujos, seminarios, etc.) que recogieron las que serían las líneas de actuación del INAP.

- El Plan de Formación de Directivos, tendiente a dos vías formativas que, por una parte mejoren la capacitación de quienes desempeñen tareas o puestos directivos de trabajo y, por la otra, generen el conocimiento de técnicas y aptitudes propias de esos puestos directivos, así como la organización que, conforme a sus capacidades, determine la idoneidad de los candidatos a asumir ese tipo de responsabilidades. La aplicación de este Plan obligó al INAP a fomentar la preparación de formadores y a requerir la cooperación de empresas e instituciones reconocidas en este tipo de actividades formativas.
- El Plan de Formación Permanente, indispensable en la formación a todos los niveles, para que los cambios logren una organización completa. El Plan se enfoca a la transmisión de los conocimientos necesarios para los distintos puestos y áreas de trabajo que, a lo largo de su carrera administrativa, el personal puede llegar a desempeñar. Dado el gran volumen de personal al que enfoca este Plan y, en consecuencia, a la gran diversidad de conocimientos que ello implica, su aplicación se proyectó para posibilitar esta formación en forma tal que compatibilizara la tarea diaria de cada puesto de trabajo con el aprendizaje. Para su consecución, el INAP fomentó la descentralización de estas actividades formativas mediante la cooperación de los departamentos y unidades interesadas en promover la formación permanente de su personal. En forma paralela, el INAP estableció los mecanismos y proporcionó el material didáctico necesario, con el propósito último de mejorar las aptitudes y la adquisición de nuevos conocimientos.

El propio Instituto ofrece un Plan Formativo en Administración Local, que comprende los planes de formación y de perfeccionamiento permanente de directivos públicos, para impartirlos al personal de las entidades locales y de las comunidades autónomas que colaboran con el Instituto.

La importancia del INAP en la modernización de la administración pública española es evidente. Pero ¿qué es el INAP?, ¿cuáles son sus finalidades?. El INAP

"es un organismo autónomo adscrito al Ministerio para las Administraciones Públicas. Entre sus finalidades tiene, además de la selección, formación y perfeccionamiento de los diferentes cuadros funcionales de la administración española, la cooperación técnica internacional en materia de administración pública, actividad ésta eminentemente formativa y dirigida al personal funcionario extranjero en activo".

Para cubrir sus objetivos el INAP imparte cursos programados, conjuntamente, para participantes españoles y extranjeros, que se desahogan exclusivamente por el INAP o en colaboración con otras instituciones.

Las condiciones generales de admisión a estos cursos son las siguientes:

- Tener título de estudios universitarios superiores.
- Tener la nacionalidad de alguno de los países de la Comunidad Económica Europea o de Iberoamérica.
- Estar prestando servicios activos en el sector público.
- Ser propuesto por la institución pública y organismo al que se estén prestando servicios.

- Ser avalado por un Instituto, Escuela o Centro de Formación que sostengan relaciones con el INAP o que formen parte de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública.
- Presentar memorial justificativo de interés personal por el curso.
- Tener menos de cuarenta años de edad al solicitar la inscripción en el curso de que se trate.

Sin perjuicio de los requisitos enumerados, los candidatos deberán cumplir con otros específicos exigidos por el INAP para cada curso.

Dentro de los cursos que se imparten en el INAP están; Informática para Directivos, curso de Gerencia Pública para el Desarrollo Social, curso práctico sobre Métodos de Intervención Urbanística, Procesos y Técnicas de Integración, curso de Gestión Económica del Medio Ambiente y Recursos Naturales, curso sobre Organización Territorial del Estado y curso sobre Uso de y Aplicaciones de Catastro, curso de Economía y Administración del Sector Público, curso de Postgrado en Administración Pública, curso de Desarrollo de la Función Directiva, etc. (87).

En el campo de la Diplomacia se cuenta con la Escuela Diplomática, centro de estudios dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, que admite alumnos españoles y extranjeros y tiene como finalidades:

- a). La formación de candidatos para la carrera diplomática;

---

87) **Becas de la Cooperación Española para Iberoamericanos, XLVIII, Convocatoria, Ed. Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1994, pp. 176-181.**

- b). La preparación para el ejercicio de la función pública internacional;
- c). El perfeccionamiento, especialización y actualización periódica de conocimientos de los integrantes del Servicio Exterior español; y
- d). La organización de cursos y seminarios de postgraduados universitarios, españoles y extranjeros, en las materias concernientes a las relaciones internacionales y la actividad exterior del Estado (88).

b). FRANCIA.

La estructura actual de la burocracia francesa es el resultado de reformas estructurales posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1945-1946). Sin embargo, en forma similar a otros países de Europa Occidental, la función pública sigue siendo un mundo aparte dentro de la sociedad francesa, pues ha conservado su identidad, ya que el funcionario consagra su vida activa a una carrera administrativa, con derechos y obligaciones propios y diferentes a las que rigen el ámbito laboral privado.

A partir de los años indicados se establecieron las bases de un nuevo marco institucional, generador de una reforma administrativa radical mediante la creación de la Dirección de la Función Pública, que tiene a su cargo el fomento y la coordinación de soluciones para todos los problemas concernientes a los funcionarios públicos. Se crearon el Centro de Altos Estudios Administrativos, con la misión entonces innovadora de hacerse cargo de la capacitación, y el Instituto de Estudios Políticos. Ambos son verdaderas escuelas de formación en las que se imparte la enseñanza de ciencias sociales, políticas, económicas y administrativas. Simultáneamente, en cada ministerio de la administración

---

88) Becas de la Cooperación Española para Iberoamericanos: Op. cit., p. 82

francesa se incrementaron los programas de adiestramiento técnico y se iniciaron programas de reorganización para mejorar la eficiencia administrativa (89).

En forma paralela a las grandes universidades, existen las grandes escuelas.

El impartimiento de cursos de formación previa para funcionarios públicos a nivel superior corresponde a una escuela que adapte la educación superior a las necesidades del servicio público, que combine sus operaciones de reclutamiento y de formación y que establezca un vínculo temporal entre la administración y los funcionarios que, como contrapartida de la gratuidad de los estudios impartidos en la escuela especializada, se obligan a prestar sus servicios en la administración pública durante un número determinado de años.

La *Escuela Nacional de Administración* (ENA) se creó a virtud del decreto Núm. 45.2283 de 9 de septiembre de 1945, con el carácter de centro gubernamental de altos estudios, especialmente destinada a funcionarios superiores y cuyos objetivos consisten en: subsanar las insuficiencias de los programas universitarios y del sistema de preparación para el servicio público; tomar a su cargo la corrección de las deficiencias del reclutamiento de personal y lograr la descentralización que limite las especializaciones excesivas; democratizar las oportunidades de empleo; dar a los funcionarios una formación humanista que les cree una conciencia de lo que es y para qué es el Estado; y, en resumen, encargarse de mejorar la administración pública mediante la educación del personal a su servicio. Con tales propósitos, la ENA debe siempre tomar en consideración la variedad de aptitudes, las vocaciones de los futuros funcionarios y, dentro de lo posible, satisfacer, sin hacer un lado sus diferencias, las necesidades reales de toda la administración y de los órganos encargados de reclutar a los funcionarios.

---

89) Rodríguez, Alvaro: *La Formación de Funcionarios Públicos; Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal*. Ed. Autores Mexicanos, Secretaría de la Presidencia, Serie B, Núm. 5, México, 1977.

La ENA tiene a su cargo la formación de funcionarios destinados al Consejo de Estado, al Tribunal de Cuentas, a la Inspección General de Hacienda, a cargos diplomáticos o prefecturas, a los cuerpos de administradores civiles y a otros cuerpos o servicios determinados mediante decreto.

Las condiciones de acceso y requisitos de escolaridad han sido reformados por decreto de 21 de septiembre de 1972, la Ley de 28 de septiembre de 1982, el decreto de 19 de enero de 1983 y la Ley de 23 de diciembre de 1986. En 1992 se ordenó la descentralización de Estrasburgo.

Las pruebas de admisión no se fundan solamente en la preparación cultural de los candidatos, sino en su personalidad, su inteligencia, su vigor físico y su capacidad de discernimiento.

Los candidatos a ciclos externos deben tener hasta 27 años de edad y título a nivel licenciatura o diplomado de una escuela superior de estudios políticos. Los candidatos a ciclos internos deben ser funcionarios de hasta 36 años de edad y 5 años mínimo de servicio público efectivo, todo ello con el propósito de reducir el flujo de sobrediplomados como normalistas o agregados, cuyo período de capacitación es de 5 años. Una tercera opción: los candidatos seleccionados bajo expediente (en septiembre de 1990 fueron 40 candidatos), deben someterse a exámenes escrito y oral, y comprobar un ejercicio total durante 8 años de cada una o más actividades profesionales, o de uno o varios mandatos como miembros elegidos de colectividad territorial; en estos casos el límite de edad se amplía a 40 años, cursándose un ciclo de preparación para el "tercer concurso" de un año para los titulares de un diploma o un certificado de enseñanza superior, y de dos años para los no titulados. Cuando los candidatos de la tercera opción acreditan la misma escolaridad que la de candidatos egresados de los otros dos concursos, la clasificación final es común.

Un tercer sistema de ingreso se enfocaba a candidatos de 41 años de edad o más que hubieren ejercido, durante un mínimo de ocho años, responsabilidades electivas como miembros parlamentarios de un consejo regional o general, alcaldías y, en municipios de más de 10 habitantes, coadjutorías de alcaldías, membresías de organismos nacionales o locales de administración, o de dirección de organizaciones sindicales de asalariados o no asalariados consideradas como de las más representativas en el plan nacional, membresías en consejos de administración de asociaciones reconocidas como de utilidad pública, y membresías de consejos de administración de organismos locales o regionales encargados de administrar un régimen de prestaciones sociales. Por ley de 23 de diciembre de 1986 se suprimió esta vía de ingreso al considerarse que el nivel del concurso bajaba al crearse un concurso especial, una escolaridad especial, una clasificación de salida especial y puestos especialmente reservados para estos candidatos dentro de la administración, y además, por ser contraria al principio establecido en el artículo 6° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, según el cual todos los ciudadanos son igualmente admisibles para todos los cargos públicos según su capacidad y sin ninguna otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

Los interesados en ingresar a la Escuela pueden prepararse para los concursos en la Facultad de Derecho en Aix-En-Provence, en la Facultad de Ciencias Jurídicas de Rennes, y en los Institutos de Estudios Políticos de Burdeos, Grenoble, Tolouse y Paris, entre otros centros de estudio.

En el régimen de escolaridad externa los estudios son gratuitos, con una duración de 29 meses, de los cuales 11 son de formación práctica en la administración del Estado o de las provincias. A continuación sigue la formación o capacitación en administración práctica, que el alumno escoge según su rango de clasificación, momento en el cual el alumno debe suscribir el compromiso por el que se obliga a prestar sus servicios al Estado durante 10 años. El alumno que no acepte este

compromiso no puede ser matriculado en alguna de las carreras que proporciona la Escuela, por lo que debe devolver los sueldos y prestaciones percibidas durante el período formativo y pierde el derecho a invocar la calidad de alumno egresado de la Escuela.

El origen social de los alumnos varía, por lo general, de la ocupación del padre. Así hay alumnos procedentes del sector agrícola, del sector industrial, del gran comercio, de profesionales independientes, de ejecutivos medianos y superiores, de artesanos, pequeños comerciantes, empleados, obreros, funcionarios, etc.

Antes de ingresar a la Escuela, los alumnos deben acreditar haber obtenido título otorgado por los Institutos de Estudios Políticos de París o de las provincias, del Politécnico, de Escuelas de Ingeniería, de la Escuela Superior de Comercio de París, de escuelas normales, licenciaturas o maestrías, u otros diplomas de instituciones de educación superior.

Los egresados de la Escuela prestan sus servicios en la Presidencia de la República, en ministerios del gobierno, en el Senado, en Tribunales de Cuentas, Tribunales Administrativos, en organismos públicos, empresas públicas o privadas, etc.

Entre los egresados destacados están Valéry Giscard d'Estaing, Jaques Chirac, Pierre Lelong, Marceau Long, Michel Rocard, etc. (90).

Otro plantel de importancia es el *Instituto Internacional de Administración Pública* (IIAP), creado a virtud del Decreto Presidencial Núm. 66-893 de 2 de diciembre de 1966.

---

90) Boletín de Enseñanzas del IFAL, París, 1994, p. 1269.

Es una Institución de carácter científico, cultural y profesional que goza de personalidad moral y autonomía pedagógica, científica, administrativa y financiera, creada bajo la coordinación del Primer Ministro y ubicada en París. Es heredera de la Escuela Libre de Ciencias Políticas, fundada por Emile Boutmy y algunos amigos en 1871.

Este Instituto se distingue por tres rasgos esenciales: un muy marcado carácter internacional, un constante cuidado de estar en contacto con las realidades administrativas y su estrecha y constante relación con universidades.

- 1. El carácter internacional del IIAP proviene del origen múltiple de sus pasantes. Desde su creación, ha acogido a pasantes procedentes de 92 Estados distintos. Por tal razón, el IIAP cuida adoptar sus enseñanzas a las condiciones particulares de cada país para prever su estructura original. Por ejemplo, los auditores son reagrupados en función de su especialidad, pero también de su procedencia. Inicialmente se formaron cuatro departamentos: África, América Latina, Asia y Mediterráneo-Oriente, que constituyen una división horizontal. La creación ulterior del departamento Europa diversificó todavía más el reclutamiento.
- 2. Los países que confían algunos de sus ciudadanos al IIAP pueden intervenir para orientar las actividades del propio Instituto. El Consejo de Perfeccionamiento creado en cada departamento se integra con representantes de los Estados que regularmente envían pasantes, mismo Consejo que opina sobre las enseñanzas impartidas y los métodos utilizados. En consecuencia, los cursos impartidos son de marco amplio, con el concurso lo más frecuente posible de personalidades extranjeras.
- 3. El contacto permanente con las realidades administrativas es un cuidado que forma parte de la estructura misma del IIAP, bajo la coordinación del Primer Ministro, quien tiene a su cargo vigilar el enfoque de los cursos hacia la

administración pública. Dado que el objetivo del Instituto consiste en formar o perfeccionar funcionarios, ofrece a sus alumnos cinco secciones diferentes: la administrativa, la diplomática, la económica y financiera, la social y la jurídica.

- | Las enseñanzas así impartidas revisten un carácter práctico muy marcado, pues las sesiones especializadas y las pasantías en administraciones y organismos diversos permiten a los alumnos perfeccionar su educación.
- | El IIAP mantiene relaciones muy estrechas con diversas universidades, pues entre su personal docente hay numerosos universitarios, ya que ha firmado convenios con varias universidades parisienses para que sus alumnos puedan seguir, en forma paralela, la preparación para un doctorado de tercer ciclo.

Los objetivos generales del Instituto Internacional de Administración Pública son:

- Asegurar, con el concurso de instituciones calificadas y, particularmente, de la Escuela Nacional de Administración, la formación o el perfeccionamiento de alumnos de calidad, con vista al ejercicio de tareas de administración general, de funcionarios extranjeros y de estudiantes extranjeros dedicados a funciones públicas.
- Orientar y asistir en los trabajos, los estudios o las pasantías que en Francia efectúan los funcionarios y estudiantes que pertenecen a las categorías definidas en el apartado anterior y que no tienen la calidad de alumnos del Instituto.
- Aportar, conjuntamente con los Departamentos Ministeriales interesados, su colaboración a los establecimientos extranjeros de preparación de la función pública existente.

Contribuir con el extranjero en la difusión de las ciencias y técnicas administrativas, particularmente el desarrollo de las investigaciones sobre problemas específicos de la administración pública en otros países y, a proposición de los Departamentos Ministeriales interesados, aportar su concurso mediante la preparación de ciudadanos franceses para efectuar trabajos de cooperación.

Por cuanto a los requisitos de admisión, los interesados deben estar titulados a nivel licenciatura o tener un diploma relacionado con las funciones públicas que pretenden cursar. El Instituto otorga prioridad, tomando en cuenta la orientación de los estudios, a los solicitantes que cuentan con experiencia profesional. Los licenciados deben presentar un examen escrito. Por cuanto a títulos extranjeros, los títulos universitarios permiten postularse para un doctorado en todos los casos, la admisión exige una autorización expresa del gobierno respectivo como requisito indispensable.

En el caso de alumnos procedentes de países no francoparlantes se exige el dominio del idioma francés. Si bien los solicitantes aceptados, en general, llevan un curso de preparación idiomática antes de su ingreso al Instituto.

La organización de la enseñanza se inspira tanto en métodos pedagógicos como en la estructura de la escolaridad, conforme a la naturaleza misma de los objetivos del Instituto, que al requerir una educación universitaria o similar beneficia a los altos funcionarios, lo que hace aconsejable que los programas educativos de otros países se adecuen a los requisitos del Instituto.

Por otra parte, los alumnos reciben la formación especializada en función de las calificaciones que obtienen lo que obliga a repartirlos en secciones.

La sección administrativa admite, sobre todo, pasantes que en el futuro actuarán dentro de los niveles administrativos generales de los ministerios o secretarías de su país de origen. La sección económica y financiera está proyectada para administradores orientados a la planeación o a la solución de problemas financieros y monetarios, o a la organización y control de empresas públicas. La sección diplomática se reserva a diplomáticos o futuros miembros del cuerpo diplomático y consular. La sección de comunicación y recursos humanos se aboca a estas actividades administrativas.

Entre los alumnos famosos de este Instituto están Francois Mitterand, George Pompidou, Boutros Ghali, Michel Rocard, Jacques Chirac y otras personalidades.

También existen en Francia institutos de estudios políticos en Aix-En-Provence, Burdeos, Grenoble, Lille, Lyon, Estrasburgo, Rennes y Toulouse, y cinco Institutos Regionales de Administración creados por la Ley de 3 de diciembre de 1966 en Lille, Lyon, Nantes, Metz y Bastia, mismos institutos que capacitan a funcionarios que serán destinados a cargos de agregados en las áreas de administración central, prefecturas, educación nacional, etc., y en el Instituto de Lille se capacita también a funcionarios reclutados mediante concursos especiales, quienes se especializan en el manejo de la informática. Los alumnos de estos planteles deben tener experiencia en una o varias actividades profesionales y, en tanto estudian, gozan de licencia y perciben su sueldo para, al terminar, escoger el cuerpo administrativo en el que servirán conforme a los estudios cursados, previo compromiso a permanecer al servicio del Estado durante un mínimo de 6 años (91).

---

91) Boletín de Enseñanzas del IFAL. Op. cit., pp. 1267 y 1269.

c). REINO UNIDO

En el Reino Unido se promueve con gran énfasis la capacitación y el desarrollo de la administración pública, pues se tiene la convicción de que, para resolver sus cada vez más apremiantes problemas económicos, es necesaria la reorganización, a través del Estado, de sus instituciones de gobierno, para que éstas operen con eficiencia (92).

No obstante, el Reino Unido es sumamente tradicionalista, por lo que, a diferencia de Estados Unidos, donde se exagera el valor del conocimiento teórico, las instituciones británicas dedicadas a la formación y preparación de los servidores públicos consideran más conveniente impulsar y fomentar un concepto general en la mente de los administradores públicos, rechazándose la especialización y prefiriendo una cultura amplia como base de la formación del carácter y del espíritu de síntesis del funcionario.

Otra característica británica es la distinción marcada entre: a). el adiestramiento para el servicio público y b). la educación para la función gubernamental. El adiestramiento se realiza en un breve período de orientación práctica que imparten las instituciones en las que el servidor va a trabajar, en tanto la educación corre por cuenta de diversas instituciones de cultura superior, sobre todo mediante sus respectivos departamentos de Ciencias Sociales.

Una característica más en la formación profesional es la no separación entre las administraciones pública y privada, a pesar de ser tan disímolos los fines de una y otras.

---

92) Rodríguez, Alvaro: Op. cit. p. 502.

Así, por lo que respecta a las dependencias gubernamentales, cada ministerio toma a su cargo ejecutar su respectivo programa de orientación y adiestramiento de empleados y funcionarios.

Como entidades especializadas en la función capacitadora, diferente a la universitaria, existen dos de gran importancia. Una es el *Administrative Staff College* (ASC) que, en un intercambio de personal al servicio de la industria, el comercio y el servicio público, integra pequeños grupos de estudio denominados "sindicatos". Los candidatos deben tener entre 30 y 40 años de edad y ser nominados por los departamentos del gobierno y las compañías en que prestan sus servicios. No es indispensable el haber obtenido un título universitario, pues en la selección se considera de mayor importancia la experiencia práctica que los conocimientos académicos (93).

Los programas de estudios del ASC, tanto en su contenido como en sus métodos, se elaboran en atención a las necesidades, edad y experiencia de las personas a quienes están destinados, pues su objetivo principal es dotarlas de las últimas técnicas para dirigir el esfuerzo organizado y conducir los departamentos en que presten sus servicios con un alto grado de eficiencia. Es decir, el objetivo consiste en despertar una conciencia de la importancia de su trabajo actual y en prepararlos para hacer frente a responsabilidades futuras de más alto nivel. No sólo se pretende incrementar los conocimientos de los participantes, sino que éstos aprendan a ejercitar su capacidad intelectual en forma conveniente para formar juicios, mediante el análisis adecuado y fundado en la información disponible, la experiencia propia y los conocimientos adquiridos por otras personas, por lo que los cursos de capacitación consisten, principalmente, en un intercambio de experiencias prácticas y un mínimo de interpretación teórica.

---

93) Muñoz Amato, Pedro: Op. cit. p. 68.

El *Royal Institute of Public Administration* (RIPA) es la otra institución especializada. En ella se suman los esfuerzos de los funcionarios públicos interesados en la discusión ordenada de cuestiones gubernamentales, la promoción de conferencias y la organización de seminarios sobre temas administrativos. Además, el RIPA edita una revista especializada en administración pública, que responde las consultas formuladas por administraciones locales y corporaciones públicas sobre aspectos técnicos de organización y métodos, a más de desahogar un programa de investigación administrativa y, en general, promover el estudio y la práctica de la administración. El RIPA es un organismo financiado por personas e instituciones públicas, pero es independiente del gobierno.

Por cuanto a las universidades, la de Londres ofrece un bachillerato en Ciencias Económicas con duración de tres años, con especialización en Ciencias Políticas, que comprende programas de administración pública. La London School of Economics and Political Sciences ofrece un programa de estudios superiores en Ciencias Sociales con duración de dos años y, al final del curso, otorga un diploma de Administración Pública cuya nota predominante son los estudios de Política y Economía. El curso comprende materias para la especialización de servidores públicos tales como abogados, diplomáticos, etc. (94).

En las universidades de Oxford y Cambridge se ofrecen estudios similares, particularmente en la primera, que, entre otros, ofrece un curso de dos años con diploma de Administración Pública y Social y una práctica supervisada de tres a nueve meses, según la necesidad del alumno. En la misma Universidad de Oxford no hay programas superiores a nivel de bachillerato (licenciatura).

---

94) Muñoz Amato, Pedro: Op. cit., p. 66.

La Universidad de Cambridge no ofrece ninguna carrera especializada de Administración Pública, pero sí una de Economía que comprende doce asignaturas, una sola de ellas obligatoria sobre problemas sociales y otra opcional sobre teoría e instituciones públicas.

Por cuanto a las demás universidades británicas, tienen un modelo más o menos general a nivel de licenciatura con especialización en Ciencias Políticas, e incluyen nociones de Administración Pública combinadas con Economía y, en algunos casos con otras de las Ciencias Sociales.

Como puede inferirse, la mayoría de las instituciones docentes británicas no ofrecen cursos verdaderamente especializados en Administración Pública salvo a nivel secundario y aun estos no totalmente actualizados. No obstante, la administración pública del Reino Unido no puede calificarse de deficiente, pues su tradición, como antes se ha expuesto, influye de gran manera, considerándose un gran honor ser servidor público.

### 3. Estados Unidos de Norteamérica.

La administración pública en este país ha cobrado gran importancia. Todas las universidades e instituciones de educación superior han procurado modificar los programas relativos a la formación de funcionarios públicos. En la actualidad más de cien colegios y universidades cubren campos de capacitación y adiestramiento encaminados a desarrollar, particularmente, la capacidad del alumnado en la planeación, organización, coordinación, control, administración de personal, presupuestos, clasificación, archivonomía, estadística, etc.

En proporción directa a la variedad de programas, existen muy diversos campos de aplicación a quienes los estudian: escuelas, embajadas, estaciones eléctricas, hospitales, centros asistenciales, etc.

La tendencia predominante del sistema educativo, hasta hace poco, exigía una especialización excesiva, pero, en la actualidad, ha surgido la modalidad de formar funcionarios "generales", con una visión de conjunto de problemas de administración pública que implican, a la vez, esfuerzos especializados y una toma de conciencia del papel a desempeñar dentro de la gran máquina administrativa. Enumerar todos y cada uno de los colegios y universidades, con sus respectivos programas de estudios y tendencias características, más que enriquecedor, resultaría casuístico e, inclusive, prolijo. Por tanto, sólo se enfocará la atención en la Universidad de Virginia como prototipo y dada su proximidad geográfica a la ciudad de Washington, D.C.

La facultad de Administración Pública de la Universidad mencionada tiene como propósito especial educar profesionalmente al estudiante para que éste pueda asumir responsabilidades en las tareas en general del sector público, sin intentar crear especialistas ni acentuar las habilidades específicas de dirección que necesita un administrador general.

Conforme al programa de estudios, el alumno puede seleccionar un número específico de horas al área que más le interese, sin que ello implique una especialización. Asimismo, como requisito inexcusable, se tendrá que realizar una práctica en una institución no lucrativa o en una organización gubernamental de servicio público.

Se ofrecen cuatro grandes áreas, en las que se pretende lograr un balance teórico y práctico. Las áreas son: el contexto de la administración pública, política, social y económica; los procesos de manejo de organizaciones públicas y su mejor aprovechamiento; las herramientas analíticas cualitativas y no cuantitativas; y el análisis de políticas.

El programa de Administración Pública ofrece especializaciones en Administración de Personal, Teoría Bancaria, Economía Política, Administración General, Análisis de Políticas y Administración Local, si bien pueden desarrollarse campos de especialización que satisfagan, en lo individual, las necesidades del estudiante, lo que se puede lograr en conjunción con los campos de Administración Legal y Seguridad Pública, Planeación Regional y Urbana, o Trabajo Social y Administración de Hospitales. Tales especializaciones deben contar con la aprobación del consejero de la Facultad.

El Programa de Administración Pública es multidisciplinario y gira sobre las fuentes de varias escuelas dentro de la misma Universidad. Los alumnos de esa Facultad, al igual que los practicantes de Administración Pública a niveles local, estatal y federal prestan sus servicios al Comité del Consejo para el Programa de Graduados en Administración Pública, mismo Comité que sirve de consejero, ofrece asesoría y sugerencias al director y a la Facultad, tomando en cuenta políticas, procedimientos, currícula y otras materias correspondientes al programa.

Los requisitos de admisión para estudios de postgrado son los siguientes: a). Título universitario o su equivalente; b). promedio escolar que demuestre que el solicitante tiene la preparación adecuada para el campo que pretende estudiar; c) una calificación satisfactoria obtenida en el examen de admisión relativo al programa que se pretende estudiar; y d). los requisitos adicionales establecidos en los programas y escuelas específicos, que pueden comprender entrevistas, trabajos de investigación presentados, conferencias u otros elementos. Asimismo, la selección de estudiantes se hace con base en la funcionalidad académica, la capacidad intelectual, el carácter, la experiencia y los demás indicadores de la aptitud para dedicarse a una función profesional administrativa remunerada.

El programa para obtener el grado en Administración Pública se aplica a estudiantes con experiencias variadas a nivel licenciatura, exigiéndose horas adicionales para llevar el curso de satisfacción de requisitos previos en el caso de estudiantes con poca o ninguna experiencia administrativa, mismo curso del que quedan exentos los estudiantes que acreditan contar con preparación y experiencia satisfactorias. Un requisito más, como se ha dicho, es la entrevista personal con un decano de la Facultad, que puede solicitar la presentación de un trabajo de investigación, caso en el cual el presidente del Consejo designa a un suplente para calificar la entrevista.

Las personas con grado avanzado en instituciones acreditadas de educación superior pueden ser admitidas sin reserva, mediante la acreditación del grado alcanzado, lo que no elimina ninguno de los requisitos de admisión antes narrados.

Las recomendaciones de admisión son elaboradas por un Comité de Revisión de Admisiones integrado por cuatro miembros de la Facultad y empleados públicos que presten servicios como miembros del Comité de Consejo del mismo plantel.

La facultad ofrece, además, el grado de Maestría en Administración Pública, que requiere del cumplimiento de un mínimo de horas aprobado por el Consejo de la Facultad, así como de la obtención de un promedio determinado previamente. Cuando el estudiante no es servidor público ni presta sus servicios a una organización no lucrativa, debe acreditar horas de práctica en el servicio público, en la inteligencia que todas las prácticas y su duración se negocian entre la Universidad y la "oficina anfitriona", entendiéndose también que quienes hayan trabajado en una oficina de gobierno durante un lapso de dos o más años quedan exentos de la práctica, la cual se sustituye cursándose la materia de Dirección Ejecutiva Avanzada (95).

---

95) Virginia Commonwealth University; Graduate Bulletin 1978-1979.- Richmond, Virginia, E.U.A., 1978, pp. 139 y ss.

## **D. ESCUELAS DE ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.**

### **1. CLIMA ACTUAL**

La estructura socioeconómica mexicana, sujeta hasta hace poco a un sistema de economía mixta, a virtud de las decisiones tomadas por los "tecnócratas" en el poder, ha venido transformándose en un sistema capitalista todavía en proceso de consolidación. En tal transformación cobra gran importancia, a nivel vital, el papel de la administración pública.

En esa nueva situación, las diferentes áreas del "sector privado" todavía no han demostrado su capacidad de actuar sin la orientación y el apoyo del gobierno, pues la maraña de requisitos burocráticos y un temor fundado en posibles virajes del nuevo sistema a más del encadenamiento obligado a cámaras nacionales o confederaciones de cámaras que constituyen una especie de corporativismo forzoso, obstaculizan y limitan sus decisiones individuales y de grupos, entre otros aspectos y muy concretamente, por las deficiencias y excesos de una administración pública todavía no plenamente ubicada en el nuevo sistema y centralizada en la figura presidencial del momento.

Es posible afirmar que el gobierno asumió, a través de sus órganos de administración central y paraestatal, la ejecución de muchas y muy diversificadas actividades, pero aún ahora, cuando el gobierno federal ya se ha quitado de encima el peso de muchas de esas tareas gracias a la reprivatización de una gran mayoría de entidades paraestatales y al adelgazamiento de sus Secretarías de Estado, resulta indispensable que tanto el gobierno como la sociedad puedan contar con un ejército eficaz de funcionarios y empleados capaces de desempeñar con eficiencia la administración pública.

Para poder lograr este objetivo, es necesaria la formulación de un plan nacional integrado con programas funcionales y dinámicos aplicados por Instituciones especializadas, inclusive de nivel universitario, que cuenten con el personal docente adecuadamente preparado mediante cursos propedéuticos debidamente enfocados, cuyos objetivos fundamentales consistirán en capacitar a esos servidores públicos para hacer posible la adquisición de conocimientos que les permitan desarrollar al máximo su habilidad y destreza en el cumplimiento de sus funciones, así como en adiestrar a los propios servidores para que desarrollen sus talentos e iniciativas sobre una base que implante en ellos los valores de conducta indispensables a todo servidor público y que les impulse a desarrollar esos talentos e iniciativas. En pocas palabras, la situación socioeconómica de México evidencia la necesidad de hacer de los servidores públicos verdaderos profesionales en las distintas ramas de la administración pública.

La presencia de profesionales en la administración pública resulta vital, en este momento y a futuro, pues en México no existe un auténtico servicio civil de carrera que tenga la memoria institucional en cada uno de sus ramos, por lo que se pierde mucha experiencia en cada uno de los cambios, ya sea de los titulares de los ejecutivos federal o locales, ya sea de altos funcionarios como los encargados de las secretarías de las administraciones pública federal y locales, y municipales inclusive, con frecuencia sin contar con la información fundamental necesaria, lo que provoca que todas las nuevas administraciones federal, locales y municipales pierdan tiempo en aprender y aplicar mejor sus funciones, con los consiguientes costos y tiempos perdidos a cargo de los particulares y de los gobiernos mismos (96).

Es evidente cuán indispensable resulta que el Estado cuente, en todos sus niveles, con un aparato administrativo integrado por personal no sólo capaz y

---

96) Elizondo Mayer-Serra, Carlos: Los Errores del Pasado. Periódico Reforma. México, D.F. 13/3/95, 1a. Sec., p. 9-A.

preparado, sino con una verdadera vocación de servicio y libre de temor de cambios de sistema constantes, que dificultan su desempeño eficaz, y que lo colocan en el riesgo de ser removidos de sus cargos. Tal vez en este momento Francia pueda servir de ejemplo por cuanto a estabilidad en los servicios públicos, pues pese a que Mitterand se caracterizó por su ideología socialista y Chirac, por el contrario, es de una tendencia claramente derechista, la administración francesa, con memoria institucional, ni ha dado virajes bruscos ni ha dado por terminada su relación laboral con los servidores públicos, lo que ha hecho posible la continuidad administrativa en beneficio del pueblo y de los profesionales en administración que cuentan con un historial positivo por cuanto al desempeño de las funciones a su cargo, lo que inclusive les da derecho a la inamovilidad de sus puestos, ya que no es la ideología política ni el partido en el poder, sino su desempeño eficiente, lo que los mantiene en ellos.

## 2. TENTATIVAS E HISTORIA LEGISLATIVA.

Se han realizado varios intentos. En 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, cuyo objetivo consistía en regular el crecimiento del aparato administrativo y dotarlo de un plan general de desarrollo. La Comisión, después de diversos estudios y diagnósticos, presentó un informe sobre el estado de la administración pública federal en el que subrayó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración del personal, destacándose la necesidad de establecer una política general que fijara las normas y criterios rectores de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores por cuanto a ingresos, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo de cada servidor, desde su ingreso hasta su separación del servicio.

En igual forma, la Comisión indicó que, pese a que en la Constitución se consignan las garantías que amparan a los servidores públicos y que reclama todo sistema moderno de personal público, en la realidad el cabal cumplimiento de las normas constitucionales se entorpecía por no contarse con un mecanismo que corrigiera la dispersión de esfuerzos, la incongruencia e incompatibilidad de sistemas y prácticas, y la permanencia de irregularidades.

La misma Comisión señaló que todos los problemas que encaraba la administración del personal al servicio del Gobierno Federal constituían un círculo vicioso con dos manifestaciones negativas: la baja productividad de la planta laboral y la insatisfacción, frustración y falta de identificación entre los trabajadores y los propósitos institucionales, entre otras causas debido a que:

- No se conocía a fondo la magnitud, capacidad, características y potencialidades de la fuerza de trabajo al servicio del Estado y, en consecuencia, se carecía de un mecanismo de planeación de personal que permitiera determinar si los requerimientos ocupacionales por sector, niveles jerárquicos y posiciones individuales estaban aceptablemente satisfechos, lo que impedía hacer proyecciones de las necesidades futuras de personal en lo cualitativo y en lo cuantitativo.
- Los sistemas escalafonarios, pese a estar bien sustentados jurídicamente, por lo general no funcionaban en la práctica, pues si conforme a la ley los conocimientos y la aptitud eran prioritarios, en la realidad siempre se daba mayor importancia a la antigüedad.
- No existía un sistema de remuneraciones y prestaciones integrado que abarcara a la totalidad del personal y, en consecuencia, los salarios nominales básicos de los servidores eran, por lo general, reducidos y ajenos a la realidad económica del país.

El análisis y las recomendaciones de la Comisión provocaron la formulación, por la entonces Secretaría de la Presidencia a través de la Dirección General de Estudios Administrativos, de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, publicadas el 28 de enero de 1971 en el Diario Oficial de la Federación, mediante Acuerdo que ordenaba que las secretarías y departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, crearan Comisiones Internas de Administración cuyo objetivo consistía en plantear y llevar a cabo las reformas necesarias para un mejor cumplimiento de los objetivos y programas respectivos, así como para incrementar la eficiencia de esas secretarías, departamentos, organismos y empresas, para así contribuir a la eficiencia del Sector Público en conjunto, debiéndose atender, entre otros aspectos, los relativos a recursos humanos, que comprende, entre otros elementos, la selección y capacitación de su personal.

Por Acuerdo presidencial publicado el 26 de junio del mismo año, se estableció que las dependencias del Ejecutivo Federal y todos los organismos públicos incorporados al régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, específicamente al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), debían procurar la mejor capacitación administrativa de su personal para que éste pudiera obtener ascensos conforme al escalafón, así como para mantener y elevar su aptitud profesional, para lo cual se coordinarían con el propio ISSSTE para ejecutar las acciones que en ese aspecto se venían desarrollando o que promovieran en favor de los trabajadores, a más de los programas de difusión cultural, deportiva y recreativa de los trabajadores y sus familiares. En estas actividades debían participar la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el sindicato de cada dependencia u organismo.

La racionalización de diversos horarios de trabajo que reducían el tiempo dedicado a la ingestión de alimentos, lo que provocó una mayor eficacia en los servicios, hizo que se dictara el Acuerdo presidencial de 27 de diciembre de 1971, publicado al día siguiente, que estableció la semana laboral de cinco días para los trabajadores de la administración pública centralizada y paraestatal sujetos al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el artículo 6º, el mismo Acuerdo creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada entonces por sendos representantes de los titulares de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del ISSSTE, para organizar mejor los sistemas de administración del personal, aumentar la eficiencia del funcionamiento y servicio de las entidades públicas, y para establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo.

Las atribuciones de la Comisión, entre otras, fueron las siguientes:

- Proponer sistemas de organización para reestructurar las unidades de personal, para que las funciones de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo, ministración de sueldos y salarios, relaciones laborales y prestaciones sociales fueran incentivos para los trabajadores, y
- Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos, así como establecer los lineamientos a seguir para las Unidades de Capacitación.

Dentro del mismo esquema de Reforma Administrativa, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República creó un programa para mejorar y eficientar los servicios públicos, por medio de la capacitación y sensibilización de empleados y funcionarios vinculados a esta función. Con el concurso de esos funcionarios y empleados se propusieron reformas al sistema

de administración y desarrollo del personal. Como consecuencia, se dictó el Acuerdo presidencial de 31 de enero de 1977 que ordenó la reestructuración de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, para adecuarla a los cambios derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y para propiciar una participación más directa de los servidores públicos en la proposición de estrategias para mejorar los sistemas tradicionales de administración de personal por conducto de las representaciones sindicales.

Antes de crearse la Comisión mencionada, se establecieron el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, integrado por representantes de las unidades administrativas de personal, y el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, integrado por los responsables de la tarea de capacitación (97).

Posteriormente, por Acuerdo presidencial de 27 de julio de 1983, se creó la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública y Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE.

El Reglamento Interior de la mencionada Comisión se publicó en el Diario Oficial de 19 de junio de 1984, constituyéndose a la propia Comisión como el instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal en las acciones tendientes a instaurar el servicio civil de carrera en la administración pública federal.

Entre las funciones de la Comisión estaban las de:

---

97) Moreno R., Rodrigo: La Administración del Personal Público en México, en la Administración y el Desarrollo del Personal Público. Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, Col. Seminarios, Núm. 9, México, 1980, pp. 25-26.

- Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformizar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
- Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales, en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.
- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y asegurar así su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El 21 de agosto de 1984 se publicó el Decreto que aprobaba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988, de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal. Dentro del marco de los convenios únicos de desarrollo, celebrados por la Secretaría de Programación y Presupuesto con los gobiernos de los Estados de la República, se proponía a éstos la ejecución de las acciones a realizar en este campo en cada entidad federativa, que competía tanto a los gobiernos locales como a los municipios interesados en el propio programa.

El 21 de febrero de 1992 se publicó el Decreto que derogó, reordenó y reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, los negocios a su cargo se asignaron a otras dependencias, como las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la entonces Contraloría General de la Federación. A la primera, conforme a la fracción XXI del artículo 31 de la citada Ley, se le asignó la facultad de establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisición de bienes muebles para la administración pública federal.

El Decreto publicado el 28 de diciembre de 1994 reformó, adicionó y derogó disposiciones de la Ley citada en el párrafo anterior. La fracción XXIV del artículo 31 asignó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ejercicio del control presupuestal de los servicios personales y, en forma conjunta con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la aprobación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como el establecimiento de las normas y lineamientos en materia de administración de personal, en tanto la fracción XVIII del artículo 37 estipula los asuntos que debe despachar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la que se faculta para autorizar, en unión de la Secretaría de Hacienda y en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, y para registrar esas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos, adjudicándoles la responsabilidad de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la repetida administración, para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma se aprovechen y apliquen con criterio de eficiencia para buscar, en todo momento, la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, a cuyo fin puede realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre la materia, y dictar las disposiciones administrativas necesarias para tal efecto en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Puede afirmarse, a guisa de comentario, que este Decreto incrementó en forma desproporcionada las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que, en lo tocante a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mal llamada así pues en realidad debería denominarse Secretaría de Fiscalización, le asignó funciones que no corresponden a una entidad encargada de fiscalizar, o auditar, las gestiones de las demás secretarías del Ejecutivo Federal.

Se juzga necesario precisar que cada Secretaría de Estado y cada entidad paraestatal cuenta con órganos encargados de la capacitación y desarrollo de su personal en general, y que algunas de ellas han establecido institutos de enseñanza especializada, por lo que el Decreto antes mencionado, al asignar las funciones comentadas a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, duplicó algunas de esas funciones.

### 3. AREA DIPLOMATICA.

El *Instituto Mexicano Matías Romero de Estudios Diplomáticos* de la Secretaría de Relaciones Exteriores es un órgano desconcentrado que se constituyó el 14 de noviembre de 1974 y comenzó a funcionar formalmente el 2 de enero de 1975 (98). Entre las numerosas, diversas y muy interesantes funciones de este Instituto, la fundamental consiste en encauzar la propedéutica de agentes consulares y diplomáticos, la preparación de delegados para organismos internacionales, universales, regionales o especializados, y la capacitación y habilitación del personal del servicio exterior mexicano. Otra de sus finalidades consiste en la actualización y modernización de los conocimientos de los miembros del servicio exterior.

---

98) Relaciones Exteriores, Secretaría de: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Boletín de la S.R.E., México, 1984, p. 8.

Su carácter de institución de altos estudios le permite asumir tareas de investigación afines a los objetivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y ser el vínculo entre la citada Secretaría y las instituciones de cultura superior, asociaciones científicas, académicas y otros centros que se dedican a la promoción del derecho y las relaciones internacionales (99).

Entre las funciones básicas del Instituto está la capacitación. La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano establece que el ingreso como miembro del personal de la carrera de las ramas diplomática o consular, al haber vacantes, se asignará mediante concurso público general. Las dos primeras etapas del concurso están vinculadas al Instituto: la primera es un examen de admisión al propio Instituto y la segunda establece la obligación de cursar las materias que se imparten en el mismo, cuya duración, en promedio, es de nueve meses y medio, lapso en el cual las personas admitidas disfrutan de una beca. El contenido del examen de ingreso al Instituto, así como el del que constituye la tercera y última etapa del concurso, son elaborados por miembros académicos de la Comisión Consultiva de Ingreso, integrada por funcionarios de la Cancillería y representantes de instituciones académicas de nivel superior, quienes también califican a los concursantes.

Para cumplir con los objetivos de la capacitación se han diseñado cursos cuyo propósito, en primer lugar, consiste en uniformizar los conocimientos de los candidatos, pues aunque sus antecedentes académicos sean afines a la especialidad de relaciones internacionales, pueden ser de índoles diversas, como lo son el Derecho, la Economía, las Ciencias Sociales y específicamente la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, la Filosofía, la Historia y las Letras. En segundo lugar, se pretende la preparación en una área específica: diplomática o consular, con base en criterios no sólo teóricos sino prácticos, por lo

---

99) Montoya Rivero, Ma. Cristina: Instituto Mexicano Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Historia del Edificio. Ed. S.R.E., México, 1975.

que la primera parte de los cursos se integra con materias de "tronco común", impartidas indistintamente en las dos áreas: las materias son: Derechos Internacional Público y Privado, Política Internacional, Organismos Internacionales, Organismos Especializados, Organismos Regionales, Economía Internacional, Historia Universal Moderna, Geografía Política y Geopolítica, Tratados, Derecho Constitucional, Política Exterior de México, Problemas Políticos Contemporáneos de México, América Latina, Estados Unidos I: Sistema Político y Gobierno Norteamericano, y Estados Unidos II: Economía y Política Económica Norteamericana.

La segunda parte abarca las materias específicas correspondientes a cada área de especialización. En el Area Diplomática: Derecho y Práctica Diplomática, Nociones de Derecho y Práctica Consular, Derecho de Asilo, Problemas Contemporáneos de la Diplomacia, Historia Diplomática de México en los siglos XIX y XX, Legislación Mexicana de aplicación al Servicio Exterior, Protección de Mexicanos en el Extranjero, Administración Pública en México, Estructura y Funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Servicio Exterior Mexicano, Técnicas Diplomáticas y Métodos y Técnicas de Investigación. En el Area Consular: Derecho Consular, Introducción al Estudio de los Derechos Civil, Procesal, Notarial, Mercantil y Diplomático, Derecho Marítimo, Cuestión Aduanera, Nacionalidad Mexicana, Pasaportes, Visas y Migración, Protección de Mexicanos en el Extranjero, Administración Pública en México, Estructura y Funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Servicio Exterior Mexicano y Métodos y Técnicas de Investigación.

Durante la etapa de capacitación y actualización, el Instituto imparte las materias de Inglés, Francés y Ruso a los becarios y personal de la Secretaría, y de Español a los miembros del cuerpo diplomático acreditado en México.

Por otra parte, el Instituto lleva a cabo actividades de extensión académica, que a más de apoyar la preparación de los becarios, permite al personal de la Secretaría y de otras dependencias oficiales, del sector académico y del público en general interesado en relaciones internacionales, el beneficio de diversas actividades organizadas regularmente y de muy variada naturaleza.

Puede afirmarse que este Instituto programa, instrumenta e instaura el Servicio Civil de la Carrera Diplomática.

#### 4. AREA ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral (IFE), de reciente creación, es el órgano responsable de organizar los procesos electorales federales, función que requiere de objetividad e imparcialidad y, en consecuencia, necesita integrarse con funcionarios profesionales preferentemente de carrera. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estipula que, para asegurar el desempeño profesional de su cometido, el IFE debe organizar y desarrollar el servicio profesional electoral, para cuyo logro es necesaria la especialización de profesionales de carrera en la organización de procesos electorales.

Durante el proceso electoral de 1991, el personal que participó en su organización fue una fuente de reclutamiento para iniciar ese servicio.

Conforme al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva del IFE debía elaborar el anteproyecto de un estatuto que rigiera el servicio profesional electoral, mismo Estatuto que aprobó el Poder Ejecutivo Federal y que se publicó el 29 de junio de 1992 (100), como marco

---

100) Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. De. IFE, México, 1993, T. VI.

reglamentario para la organización, establecimiento y operación del Servicio Profesional Electoral. El documento, además de regular al personal profesional, establece las normas para el personal administrativo y temporal del IFE, y las sanciones administrativas a que, por incumplimiento de sus obligaciones, se pueden hacer acreedores sus funcionarios y servidores.

Conforme a lo ordenado en el Estatuto, el personal del IFE se clasifica en personal de carrera, personal administrativo y personal temporal.

Los objetivos del servicio consisten en asegurar el desempeño profesional de las actividades del personal y en proveer al IFE de personal calificado, por lo que, para el funcionamiento del servicio, conforme al artículo 4° del Estatuto, el IFE debe reclutar, seleccionar, formar y desarrollar al personal de carrera, que se divide en dos cuerpos de funcionarios que ocupan rangos propios, diferenciados de los puestos de las estructuras orgánica y ocupacional del IFE. Para propiciar la permanencia en este servicio se otorga la titularidad en el rango correspondiente, no así en el puesto, a diferencia de los sistemas tradicionales de derecho laboral, en los que el término de definitividad se aplica al puesto.

El personal administrativo comprende a quienes prestan sus servicios en forma regular y efectúan actividades no exclusivas del personal de servicio profesional. El personal administrativo, al igual que el de carrera, es de confianza y se sujeta al régimen del ISSSTE.

El personal temporal presta sus servicios al IFE mediante contrato de obra a precio alzado y su contratación se sujeta a lo dispuesto por el Código Civil Federal.

El personal de servicio profesional ingresa mediante nombramiento provisional al rango inicial del cuerpo al que sea asignado, es decir el cuerpo de la función directiva o el cuerpo de técnicos. El primero comprende los cargos con

atribuciones de dirección, mando y supervisión; el segundo los puestos que ejecutan actividades especializadas. La carrera en el servicio profesional se desarrolla a partir del rango inicial, debiéndose cubrir los siguientes requisitos personales:

- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial;
- Acreditar haber cursado el nivel de educación media superior;
- No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años;
- No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización políticos en los últimos cinco años;
- No estar inhabilitado para ocupar puesto o cargo públicos;
- Aprobar los exámenes que para el efecto se determinen;
- Presentar la solicitud respectiva acompañada de la documentación que acredite los requisitos anteriores;
- Acreditar los cursos básicos de formación correspondientes y realizar las prácticas que se determinen por los órganos del Instituto;
- Ganar el concurso de incorporación conforme se establezca en la convocatoria que formule la Junta; o
- Aprobar el examen de incorporación que al efecto se disponga.

El nombramiento provisional en el rango inicial es temporal hasta en tanto se cumplan los requisitos para obtener la titularidad en el cargo. El otorgamiento de la titularidad en un rango inicial requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber participado en un proceso electoral como servidor del IFE;
- Acreditar los cursos de formación profesional que determine la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral; y
- Obtener dictamen favorable con relación a su desempeño en el Servicio Profesional.

Para la incorporación y ascensos del personal de carrera, sin excepción se aplica un procedimiento evacuatorio, y el personal debe participar y acreditar los programas de formación y desarrollo profesional.

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral está encargada de analizar y, en su caso, validar y registrar los programas de formación y desarrollo profesional que, para el personal de carrera, tendrán valor curricular. Asimismo, conforme a las evaluaciones correspondientes, se lleva un registro de los créditos que obtenga y acumule el personal de carrera en su participación en las actividades de formación y desarrollo, mismos créditos que se toman en cuenta para ascensos y asignación de puestos.

Los programas de formación y desarrollo comprenden tres fases: formación básica, formación profesional y formación especializada. La primera es de carácter introductorio, propiamente de tronco común, y busca la homogeneidad de conocimientos de los aspirantes en materias relacionadas con las actividades electorales. La segunda tiene como fin que el personal de carrera adquiera los

conocimientos necesarios en materias vinculadas con los fines del IFE y que le permitan, en lo general, colaborar con el IFE en su conjunto y no limitándose a un puesto; en esta fase sólo participan quienes acrediten la de formación básica, así como quienes aprueben el examen o ganen el concurso para ingresar al Servicio Profesional antes mencionado. Acreditar la fase de formación profesional es un requisito necesario para obtener la titularidad en el rango inicial. La fase de formación especializada tiene como propósito profundizar en el conocimiento de materias o áreas específicas de interés para el IFE.

La formación del personal de carrera también se apoya en actividades de desarrollo y actualización profesional y su objetivo consiste en capacitar específicamente, a más de consolidar y mantener actualizado al personal en las materias relacionadas a los fines del IFE, que, para apoyar los programas de formación y desarrollo, gestiona la elaboración de textos y material didáctico, así como la obtención de recursos y servicios que requieren esos programas.

El Director General del IFE, asimismo, celebra convenios con instituciones académicas y de educación superior para propiciar la participación de éstas en los programas de formación y desarrollo, buscándose también la colaboración de profesionales y académicos con capacidad reconocida en temas vinculados con los repetidos programas.

El sistema de formación profesional antes descrito, permite afirmar que el IFE también cumple lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil vigente a partir del 9 de junio de 1984.

## 5. AREAS DIVERSAS

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), previa deliberación determinó, en 1963, la necesidad y el interés de los miembros de sus asociaciones filiales de contar con un organismo que hiciera posible su mejoramiento técnico, social y cultural. En la década de los 70's se

planteó la necesidad de crear una entidad de la administración pública federal que satisficiera ese reclamo de los servidores del Estado. El 28 de diciembre de 1970, por acuerdo de la Junta Directiva del ISSSTE, se creó la Subdirección de Acción Cultural y, el 25 de junio de 1971, por Acuerdo presidencial se instituyó el *Centro Nacional de Capacitación Administrativa* (CENCA), para promover el mejoramiento administrativo, profesional y social de los trabajadores al servicio del Estado.

En 1982 el ISSSTE cambió su estructura y creó la Subdirección General de Servicios Sociales y Culturales, dependiente de la Subdirección de Capacitación. En 1984 cambió de denominación para adoptar la de Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos, que conserva a la fecha, dado que la capacitación concebida por el ISSSTE es de carácter integral y pretende el desarrollo profesional, técnico y humano del trabajador. La desconcentración administrativa planteada en 1985 permitió que esa Subdirección conserve sus actividades normativas de supervisión y control de Actividad en 35 Departamentos Delegacionales de Capacitación y Servicios Educativos. Posteriormente, tras una revisión estructural, se determinó que la citada Subdirección dependa de la Subdirección General de Administración, para atender en forma prioritaria tanto al personal del ISSSTE como a sus derechohabientes, cambio que se incluyó en el Estatuto Orgánico del ISSSTE, publicándose el 4 de mayo de 1989.

La citada Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos, con apego a la fracción VII del Apartado B del artículo 123 Constitucional y demás leyes aplicables, ofrece sus servicios con base en la Ley del propio ISSSTE, cuyo artículo 140 dispone que el Instituto proporcionará servicios culturales, recreativos y deportivos que cuiden y fortalezcan la salud mental y la integración familiar y social del trabajador, así como su desarrollo futuro, con la cooperación y el apoyo de los mismos trabajadores. En tal virtud, el ISSSTE proporciona los servicios de programas educativos y de preparación técnica, así como de capacitación que, entre otras actividades, desempeña las siguientes:

- Planear, organizar, normar y controlar las funciones de administración de recursos humanos, informática, etc.;
- Diseñar y operar el sistema de capacitación interna para los trabajadores del propio Instituto; y
- Proporcionar y difundir programas de capacitación para los derechohabientes del Instituto.

El Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del ISSSTE establece normas y lineamientos internos de trabajo, de observancia obligatoria para los trabajadores de base y autoridades, entre las cuales destacan las disposiciones referentes a la creación de las Comisiones Nacionales Mixtas de Capacitación y Productividad y de Becas.

Además de lo expuesto, el ISSSTE celebra convenios con otros organismos, como el Colegio Nacional de Estudios Técnicos Profesionales y el Instituto Nacional de Administración Pública, para que se encarguen de las actividades de capacitación.

Cabe afirmar que el Estatuto Orgánico y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del ISSSTE constituyen conquistas laborales para la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos, pero que no enfocan en forma directa el Servicio Civil de Carrera.

## 6. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA (INAP)

En el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ubicado en el Palacio Nacional, se celebró, el 7 de febrero de 1955, la sesión inaugural del entonces Instituto de Administración Pública, en la que participaron

personas de reconocido prestigio dedicadas al estudio del Derecho Administrativo y de la Función Pública. El maestro Gabino Fraga fue el primer presidente de ese Instituto. El 16 de abril siguiente, el Instituto se constituyó como una Asociación Civil, sin fines de lucro (101).

Posteriormente, después de iniciar una profunda actividad de fomento para instalar institutos autónomos en las diversas entidades federativas, por acuerdo de su Consejo Directivo se transformó, en 1974, en el *Instituto Nacional de Administración Pública*, denominación que conserva a la fecha y cuyos objetivos se estipulan en los artículos 3° y 4° de sus Estatutos, que a la letra dicen:

"Artículo 3°. El Instituto Nacional de Administración Pública promoverá el desarrollo de las ciencias administrativas en México. Sus principales actividades serán:

- A) Estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre esta materia;
- B) Estudiar y sugerir las medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de las oficinas gubernamentales.
- C) Impulsar el desarrollo de los métodos y las técnicas administrativas en los ámbitos del Gobierno Federal y, con la colaboración de los Institutos de Administración Pública de los Estados, en los Estatales y municipales;
- D) Representar en México al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas;
- E) Promover la creación de Institutos y Administración Pública en los Estados y colaborar en las actividades de los mismos; y
- F) Adquirir o arrendar todos los muebles e inmuebles que requiera para su objeto.

---

101) Folleto Institucional INAP. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1983, pp. 6 y ss.

**Artículo 4º.** La realización del propósito enunciado se logrará a través de los siguientes objetivos:

- A) Agrupar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la administración pública;**
- B) Promover el intercambio de información y el estudio de los problemas administrativos de México, así como el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración;**
- C) Sugerir y proponer el mejoramiento de las actividades administrativas, mediante la investigación de las oficinas de Gobierno y por la recomendación de técnicas y métodos administrativos, cuando para ello sea consultado;**
- D) Servir como órgano de información y asesoría para el Gobierno Federal y, con la colaboración del Instituto de Administración Pública Estatal correspondiente, para los Gobiernos Estatales y Municipales en aspectos administrativos y en la instrumentación de sus programas, a solicitud de los gobiernos o del Instituto de Administración Pública Estatal interesados.**  
Además, conjuntamente con el Comité de Trabajo, constituido por los Institutos de Administración Pública de los Estados, coordinará los programas de trabajo de estos últimos y los apoyará en sus actividades:
- E) Constituir un centro de divulgación y síntesis de las experiencias recogidas en las oficinas del Gobierno, procurando canalizarlas hacia un fin constructivo;**
- F) Fomentar el acercamiento entre el público y la administración, creando las bases para lograr un entendimiento recíproco respecto de los problemas administrativos;**
- G) Promover la inclusión de programas y materias en las universidades y centros de educación superior en el país, sobre temas específicos de la Administración Pública;**
- H) Mantener una relación constante y sistemática con las instituciones y organismos afines, para el intercambio de información y experiencias sobre la teoría y la práctica de la actividad administrativa;**

- I) Impulsar el adelanto de la técnica administrativa y sugerir normas de economía y eficiencia en los programas gubernamentales; y
- J) Procurar la adaptación y realización de los propósitos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con la mira de constituir la Sección Mexicana correspondiente, con apoyo en las normas relativas de sus Estatutos."

El Instituto queda definido en sus propios estatutos como un organismo independiente, dedicado en forma exclusiva a la actividad científica y técnica, que procurará mantener relaciones de colaboración con las autoridades gubernamentales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos del país (Art. 17).

Para la ejecución de sus programas básicos, el Instituto cuenta con seis coordinaciones:

1. Desarrollo y Formación Permanente,
2. Consultoría y Alta Dirección,
3. Estudios de Administración Estatal y Municipal.
4. Relaciones Internacionales,
5. Investigación y documentación, y
6. Administración, Finanzas y Difusión.

Estos programas están encaminados a fortalecer las capacidades administrativas para enfrentar con éxito los problemas actuales y los retos futuros que plantea la "modernización" ahora en boga. Igualmente, están enfocados, a nivel estructural y operativo, con un énfasis específico, a la formación y capacitación de los recursos humanos del sector público.

Para contribuir al mejoramiento de la función pública y a la preparación de cuadros básicos, el Instituto ha sistematizado un amplio programa de docencia y capacitación que persigue tres objetivos interrelacionados: Formar, Especializar y Actualizar a los servidores públicos.

En materia de formación, el Instituto ofrece un programa de maestría en administración pública, de tiempo completo, con una duración de dos años. Los cursos de especialización en áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país están dirigidos en lo básico a servidores públicos, con duración aproximada de un año y un horario que les permite no interrumpir sus actividades laborales.

El Instituto cuenta con gran variedad de especializaciones, diplomados y cursos de corta duración. Cabe mencionar los siguientes:

- Especialización en Administración de la Educación Superior.
- Especialización en Administración de Recursos Materiales.
- Especialización en Administración Pública.
- Especialización en Administración y Desarrollo de Personal.
- Especialización en Finanzas Públicas.
- Especialización en Gobierno y Administración Metropolitana y Regional.
- Especialización en Proyectos de Inversión.
- Diplomado en Banca de Desarrollo.
- Diplomado en Desarrollo Organizacional.
- Diplomado en Financiamiento del Desarrollo.
- Diplomado en Gestión Ambiental.
- Diplomado en Modernización de la Política del Comercio Exterior.
- Diplomado en Planeación, Programación y Control Presupuestal.
- Diplomado en Política Gubernamental.
- Programa de Actualización en Administración Pública.
- Programa de Calidad en el Servicio Público.

- Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Programa para la Formación de Agentes de Cambio.
- Curso de Actualización en Administración de la Obra Pública.
- Curso de Actualización en Administración de Obras de Conservación y Mantenimiento de Inmuebles Públicos.
- Curso de Actualización en Adquisiciones y Bienes Muebles.
- Curso Taller para la Aplicación del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y Calidad.
- Curso Taller para la Formación Integral del Instructor.
- Taller de Planeación Estratégica.

El Instituto cuenta, además, con una Unidad de Sistemas Informáticos, en el cual el personal directivo de nivel medio y superior de los sectores público, privado y social se capacitan en el manejo de la más moderna tecnología informática, entre cuyos programas principales están:

- Cultura e Informática Básica.
- Auditoría de Sistemas de Información.
- Desarrollo de Sistemas de Información.
- Finanzas Asistidas por Computadora.
- Taller de Análisis Financiero.
- Conceptos de Calidad Total.
- Seminario de Tendencias Informáticas en el Sector Público.
- Curso sobre Planeación y Adquisición de Bienes y Servicios.

El Instituto también proporciona servicios de asesoría y consultoría, así como asistencia técnica a varias instituciones de los sectores público, privado y social; y desarrolla las habilidades directivas de los mandos superiores de la administración pública mediante el Programa Avanzado en dirección de las Entidades Públicas (PADEP). Asimismo, realiza proyectos organizacionales y de investigación solicitados por autoridades estatales y municipales, según sus

necesidades, a través de la Coordinación de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM), la que también proporciona asistencia técnica a los Institutos de Administración Pública de los diferentes estados de la República. El primer Instituto de Administración Pública en una entidad federativa es el del Estado de Veracruz, creado el 13 de abril de 1973. El más reciente es el de Colima, constituido el 14 de diciembre de 1974.

En el ámbito Internacional, el Instituto ha establecido relaciones con otros organismos e instituciones similares de otros países, tales como el Centro de Administración para el Desarrollo, con sede en Venezuela; la Fundación Getulio Vargas, en Brasil; el Instituto Superior de Dirección de la Economía, en Cuba; la Escuela John F. Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard, en Estados Unidos; el Instituto Internacional de Administración Pública, en Francia; el INAP, en España, etc.

Es conveniente hacer notar que el Instituto, para promover el interés por la investigación en esa materia, otorga, cada año, a ciudadanos mexicanos, el premio de Administración Pública, mismo que constituye un prestigiado reconocimiento. También se otorgan un segundo lugar y menciones honoríficas.

El Instituto Nacional de Administración Pública ofrece, en resumen, a quien aspire a ser un servidor público, magníficas opciones para su preparación profesional, tanto humanista como técnica.

## **7. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.**

A través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ubicada en el campus de Ciudad Universitaria, y de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, en el Estado de México, la Universidad Nacional Autónoma de México ofrece la carrera de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Los profesionales de esta carrera estudian los sistemas político y administrativo, las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, y las funciones que desarrollan las instituciones que el Gobierno crea para atender las necesidades de la población, así como el análisis de la función pública, y quedan capacitados para proponer soluciones viables y hacer que la citada función sea más eficiente y coadyuve al desarrollo integral del país.

La licenciatura, como su nombre lo indica, agrupa dos disciplinas: la Ciencia Política y la Administración Pública, que en la Facultad de Ciencias Políticas constituye dos carreras por separado. La última capacita al profesional para:

- Organizar, dirigir, apoyar y diagnosticar las funciones que lleva a cabo el gobierno en sus niveles federal, estatal y municipal.
- Participar en los organismos de la administración pública centralizada y descentralizada, así como en empresas y fideicomisos públicos.
- Participar en la elaboración e instrumentación de planes de acción para la solución de problemas sociales.
- Diseñar métodos y técnicas para coadyuvar al desarrollo del sector público en lo referente a la administración de su personal, de los recursos materiales y financieros, análisis de proyectos, políticas públicas, sistemas de información y, en general, para la instrumentación de las decisiones políticas.
- En el ámbito académico, desempeñar funciones como investigador y maestro en Instituciones de educación superior.

Por el carácter de los estudios, orientados al campo de la administración pública y al de la política, el egresado de esta carrera puede desarrollarse, como ha quedado dicho, además de en la administración pública centralizada, es decir, en las diferentes secretarías de Estado, en programas desconcentrados, organismos descentralizados, empresas y fideicomisos públicos, organizaciones y partidos políticos, y servicio exterior, al cual también concurren, entre otros, licenciados en Derecho y en Relaciones Internacionales, maestros, etc.

Los requisitos básicos para cursar la carrera consisten en contar con el certificado de estudios medios superiores y tener conocimientos en matemáticas, estadística, historia, doctrinas filosóficas y económicas, sociología, filosofía y derecho, entre otros.

La carrera se divide en ocho semestres en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en nueve semestres en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales en Acatlán. En la primera el plan de estudios contiene un tronco común de materias básicas durante los tres primeros semestres para las dos áreas, esto es las materias básicas de Historia Mundial Económica y Social I, II y III. Formación Social Mexicana I, II y III, Teoría Social I, II y III, Economía Política I, II y III. y Metodología I y II.

Estas materias se insiste, corresponden al tronco común e introducen al estudiante en la problemática científica de las Ciencias Sociales, proporcionándole los fundamentos teóricos y metodológicos propios de esas disciplinas.

A continuación se estudian las asignaturas Sistema Jurídico y Sistema Político del Estado Mexicano, Teoría Política I, II y III referida a temas clásicos y al pensamiento político latinoamericano, Taller de Investigación Política I y II, Ciencia Política, Clases Sociales y Poder Político, Estado Actual de la Ciencia Política. Matemáticas, Probabilidad y Estadística Social, El Estado y la Planificación del Desarrollo en México. Empresas Públicas, Administración de Personal Público. Teoría Presupuestaria. Planificación y Desarrollo y Administración de Proyectos. Las materias optativas deben seleccionarse conforme a los intereses profesionales e intelectuales del estudiante, que cuenta con la asesoría de las Coordinaciones de la Especialidad para hacer la selección más conveniente.

Para la obtención del título, el estudiante debe aprobar todas las asignaturas del plan de estudios, prestar servicio social, traducir dos idiomas extranjeros o dominar uno, elaborar la tesis profesional y sustentar el examen profesional.

En la ENEP también se cursan materias básicas y optativas y los requisitos para la recepción del título son similares a los ya descritos (102).

#### 8. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Lograr la excelencia en la administración pública no es una consecuencia ineludible de la capacitación, del adiestramiento, del desarrollo, de los estudios o carreras impartidos en institutos, escuelas o facultades, mismos estudios que deben aunar la práctica a la teoría y coincidir, en sus asignaturas, con la realidad de la administración pública del país. Esa excelencia consiste en la adquisición de una conciencia de vocación encaminada al servicio público sin arribismos, dedazos o influencias, que muchas veces desplazan al servidor eficiente y, por tanto, hacen a un lado experiencias valiosas y conocimientos probados para prestar un buen servicio. Si en México se implantara un Servicio Civil de Carrera que cumpliera esos requisitos, sería posible que los servidores públicos aseguraran no sólo su permanencia en los cargos, sino la posibilidad de ascender a niveles superiores.

La base para un Servicio Civil de Carrera es la existencia de una administración eficaz y eficiente, encuadrada en un marco legal, con políticas y procedimientos administrativos sustentados en las mejores técnicas de administración de personal que establecen condiciones y proveen los medios necesarios para atraer y retener en el servicio público a las personas idóneas para la diversidad de funciones específicas de la administración pública. Por lo anterior, un Servicio Civil de Carrera implica la administración de un personal técnico y culturalmente preparado, para lograr así que el servicio público satisfaga efectivamente las necesidades del pueblo y del gobierno en los ámbitos

---

102) Compendio de Carrera 3. De. U.N.A.M., México, 1993.

territorial e internacional, ya que, de nada sirve una cascada de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que sólo constituyan derecho vigente, pero no derecho positivo, pues tal vicio sólo puede acarrear una desconexión con la realidad y un obstáculo insalvable para lograr una administración pública eficaz y eficiente.

México, como tantos otros países en desarrollo, debe establecer nuevos sistemas de administración de personal previo análisis objetivo del auténtico papel que debe desempeñar la burocracia en la sociedad, establecer los medios para el acondicionamiento a un sistema de valores de conducta, fomentar sus relaciones con instituciones de otros países y determinar el impacto de su sistema administrativo en el movimiento hacia el cambio social y la innovación adecuada. También debe estudiar el papel de los altos funcionarios en la formulación de la política pública y sentar las normas que hagan posibles las relaciones más convenientes entre funcionarios políticos y administrativos (103).

Por último, debe señalarse que si bien el marco jurídico es indispensable para el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, para que éste funcione es imperativa su neutralidad en la lucha política, pues el servicio público debe ser independiente del partido que esté en el poder, ya que los servidores públicos tienen como función básica servir al pueblo mediante la administración correcta de la "cosa pública" para lograr, conforme al principio aristotélico, el beneficio común.

---

103) La Palombara, Joseph: *Bureacracy and Political Development*. Ed. Princeton University Press, New Jersey, E.U.A., 1963, pp. 11-12.

## CONCLUSIONES

En México, el régimen legal que gobierna las relaciones entre los servidores públicos y el Estado requiere el establecimiento de sistemas de defensa de derechos laborales que, sin caer en el extremo de la suspensión de labores, permitan al trabajador exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones a su cargo y el reconocimiento de una mejor situación laboral de los propios servidores, tanto en lo relativo a sus prestaciones sociales y económicas, como en su capacitación, para ampliar sus horizontes de progreso. Por ejemplo, a partir del régimen presidencial 1982-1988, se estableció el horario discontinuo de labores en la mayoría de las dependencias del Ejecutivo Federal (ejemplo que luego ha sido seguido por instituciones de crédito inclusive), pero sin plantear la posibilidad que, entre los grandes huecos creados entre la jornada matutina y la vespertina, se impartan cursos de capacitación, o bien que los propios cursos se impartan antes de iniciar labores, por la mañana, o al concluir aquellas, por la tarde o noche.

Por otra parte, sin reglamento ni decreto alguno que establezcan bases mínimas siquiera, cada dependencia del Ejecutivo Federal, al arbitrio de su titular o de quienes siguen a éste en jerarquía, se establecen cursos mediante sistemas, programas y personal docente elegido por los mismos altos funcionarios, haciéndose nugatorio de hecho el derecho de los trabajadores a intervenir en la toma de esas decisiones. En consecuencia, es necesario, conforme a las necesidades laborales de cada área en cada dependencia, establecer normas de aplicación general que, con la intervención de los trabajadores, permita organizar sistemas, programas y cursos, así como elegir al personal docente idóneo.

Es indispensable reiterar la necesidad de lograr que los servidores públicos en México puedan superar la situación de indefinición existente en muchos casos, para aplicar, efectivamente, programas dinámicos de capacitación y, además, sistemas especializados de vigilancia y evaluación que, sin ser inquisitoriales, permitan evaluar con justicia, por una parte el desempeño y el progreso del servidor público, y por otra la pertinencia, la idoneidad de materias y la capacidad profesional del personal capacitador, actividades a cumplir tanto por los trabajadores como por la dependencia respectiva en cada caso.

Las distintas técnicas que se pretenden por leyes y reglamentos sean aplicables al servidor público, requieren de una efectiva y real aplicación y no sólo de su mera enunciación en los cuerpos legales antes mencionados, lo que hace indispensable una revisión total de los sistemas y programas de capacitación, así como de sus objetivos generales y específicos, con el propósito fundamental de uniformizarlos en lo posible y aplicarlos real y efectivamente, para ir logrando, paulatinamente y a la brevedad posible, la profesionalización del servidor público en todas y cada una de las ramas de la administración pública.

También resulta preciso el ya no aplicar, por vía de experimentación, sistemas que han probado su ineficacia en otros países, pues debemos aprovechar, científicamente, las experiencias adquiridas en esos países sin aferrarnos a reglas rígidas ni a sistemas que obstaculicen una rápida reconsideración y, en su caso, la implantación de nuevos sistemas y programas de trabajo acordes a las necesidades de idiosincrasia del pueblo mexicano. Tal vez los casos del "Instituto Nacional de Administración Pública", del "Instituto Federal Electoral" y del "Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos" sean ejemplos a seguir, pues sus méritos son reconocidos sin necesidad de incurrir en métodos obsoletos o viciosos que obstaculicen o impidan la auténtica capacitación del servidor público mexicano.

Al lograrse lo antes expuesto, se estima indispensable que el Estado se plantee como meta ineludible la formación profesional de los servidores públicos en todas sus escalas y no sólo en áreas de la predilección del alto funcionario del momento, para, mediante un sistema lógico y científicamente planteado, establecer modelos permanentes no inmóviles, de escuelas y de sistemas de capacitación cuya positividad haya quedado lo más perfectamente posible demostrada, sin caer de nuevo en lo obsoleto ni en lo ineficaz, para lograr así la auténtica profesionalización del servicio público y, como consecuencia, el cabal cumplimiento por el Estado de las múltiples funciones administrativas a su cargo, para lo cual habrá que vencer muchos obstáculos, entre otros los de tipo legal, mediante la modificación de la legislación mexicana, ajustándola a los requerimientos y filosofía del servicio civil de carrera, en donde se establezcan, además de un sistema de ingreso objetivo y equitativo, salarios y prestaciones justas, permanencia laboral asegurada, etc., la definición por cuanto a la relación que debe existir entre el servidor público y el titular del Ejecutivo, a través de los titulares de las distintas dependencias y entidades, toda vez que con ello se eliminarán, de tajo, lealtades personalistas que ningún interés tienen en la capacitación.

En el campo de lo social, es prioritario crear conciencia en los servidores públicos sobre el significado e importancia de su servicio y sobre la necesidad de realizarlo con eficiencia, eficacia y honestidad, concientizando paralelamente a la sociedad sobre la necesidad de colaborar en el destierro de conductas, costumbres y vicios que corrompen el servicio público, a fin de dar a quienes lo desempeña la respetabilidad y el "status" que representa.

Desde el punto de vista económico, es necesaria la mejora sensible de los salarios iniciales y de los mandos medios, para ofrecer un nivel de vida decoroso al servidor público, lo que hará posible exigir de él los conocimientos necesarios

para cubrir un puesto, además de todo lo que posteriormente implica un desempeño responsable y honesto.

Un obstáculo más a vencer es la politización de la Administración Pública, que hace necesario el destierro de la supuesta necesidad de que sean los titulares de las dependencias y entidades o el propio Ejecutivo quienes designen a los servidores públicos que no desempeñan funciones eminentemente políticas, lo que ampliaría la perspectiva de hacer carrera, no política, en el sector público. Este tipo de modificación podría aplicarse gradualmente para evitar poner en peligro a la función pública, abriendo en un principio categorías de ascenso como las jefaturas de departamento, por ejemplo; lo que nunca habría de dejar de tenerse en cuenta es la satisfacción de los requisitos para ocupar el puesto, el conocimiento pleno de las funciones a desempeñar y el sometimiento de los candidatos a un riguroso examen de selección del que se haría cargo un organismo distinto a aquél en el que se vaya a servir. Así, estos y otros obstáculos más ya eliminados facilitarían la implementación de un auténtico Servicio Civil de Carrera.

Por último, resulta de manifiesta justicia para el citado Servicio la implantación de la inamovilidad, por tanto tiempo discutida en el Poder Judicial, pero que resulta lógica ante un desempeño eficaz, constante y honrado de funcionarios progresistas que no sólo cumplen sus obligaciones laborales, sino que implantan sistemas dinámicos de control y de simplificación de servicios para el logro de una mejor administración pública en beneficio común.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Acosta Romero, Miguel:** Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México.

**Amaro Guzmán Raymundo.** Administración de Personal, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1990.

**Arias Galicia, Fernando:** Administración de Recursos Humanos. Ed. Trillas, México, 1976.

**Burgoa Orihuela, Ignacio:** Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973

**Calderón Córdova, Hugo:** Manual para la Administración del Proceso de Capacitación de Personal. Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 1982

**Carrillo Flores, Antonio:** Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM., México, 1987.

**Chávez Alcázar, Margarita:** El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. México, 1985.

**Chruden, Herbert J. y Sherman Jr., Arthur W.:** Administración de Personal, Cía. Editorial Continental, S.A., México 1974.

**Fraga Jr. Gabino:** Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1972.

**French, Wendell: The Personnel Management Process: Human Resources Administration, Houghton Mifflin Company, Boston. E.U.A., 1970.**

**García Maynez, Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.**

**Gazier, Francois: La Fonction Publique Dans Le Monde, Ed. Cujas, Francia, 1972**

**González Pérez, Jesús: Administración Pública y Libertad. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1971.**

**Guerrero, Euquerio: Relaciones Laborales, Ed. Porrúa, S.A., México, 1971.**

**Haller, Gilmer: Tratado de Psicología Empresarial, Ediciones Martínez Roca, S.A., Barcelona, 1971.**

**Haro Belchez, Guillermo: La Reforma de la Función Pública en México, Ed. INAP, MADRID, 1986.**

**Hernández Puente, Adriana: Administración y Desarrollo de Personal Público, INAP, A.C., México, 1994.**

**Kaye, Dionisio J.: Aplicación de la Ley Federal del Trabajo en la Administración de Personal, Ed. IEE, S.A., México.**

**Kelsen, Hans, Trad. Eduardo García Maynez: Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, MEXICO, 1995.**

**Koontz y O'Donell: Curso de Administración Moderna, Ed. Mac Graw Hill, S.A. de C.V., México, 1982.**

La Palombara, Joseph: *Bureacracy and Political Development*, Ed. Princeton University Press, New Jersey, E.U.A., 1963.

La Palombara, J. y otros: *Burocracia y Desarrollo Político*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1970.

Lions, Monique: *Reformas a las Constituciones Vigentes en la República Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1975.

Mac Farland Dalton E.: *Administración de Personal (Teoría y Práctica)*, F.C.E., México, 1973.

Mendieta y Núñez, Lucio: *Sociología de la Burocracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1961.

Ministerio para las Administraciones Públicas: *La Modernización de la Administración del Estado. Planes de Formación del INAP*, Ed. INAP, Madrid, 1991.

Moreno Collado, Jorge: *Introducción al Estudio del Poder del Estado*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, MEXICO, 1966.

Morton, Robert K.: *Teoría y Estructura Social*, F.C.E., México, 1980.

Moshe, Weiss: *The Role of Government Bureaucracies in Developing States*, Netivey Irgun Veminhal, 1966.

Nikitin, Paul: *Economía Política*, Ediciones de Cultura Popular, S.A., México, 1975.

Olivera Toro, Jorge: *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1972.

**Osornio Corres, Francisco Javier: La Administración Pública en el Mundo (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), Coordinación de Humanidades-UNAM, México, 1986.**

**Oszlak, Oscar, Comp.: Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1984.**

**Penna, Atilio Armando: Colección Alcalá, Ed. INAP, Madrid, 1977.**

**Pérez de León E., Enrique: Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Quinta Edición, México, 1982.**

**Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.**

**Samuelson, Paul A.: Curso de Economía Moderna, Aguilar, S.A., Madrid, 1979.**

**Sauvy, Alfred: La Burocracia, EUDEBA, Buenos Aires, 1965.**

**Serra Rojas, Andrés: Teoría General del Estado, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1964.**

**Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977.**

**Sirvent, Carlos: La Burocracia, Anuies, México, 1977.**

**Spiropoulos, Georges: Relaciones Laborales, Inet, México.**

**Steinmetz Cloyd S.: Manual de Entrenamiento y Desarrollo de Personal. Recopilado por Craig, Robert L. y Bittel, Lester R., Ed. Diana, S.A. de C.V., México, 1982.**

**Stoner, James A.F.: Administración, Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., México, 1988.**

**Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México 1980.**

**Zorrilla Martínez, Pedro: La Administración Pública Federal, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 1976.**

## **HEMEROGRAFIA**

Becas de la Cooperación Española para Iberoamericanos, XLVIII. Convocatoria, Ed. Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1994.

Boletín de Enseñanzas del IFAL, París, 1994.

Compendio de Carrera, 3. Ed. UNAM., México, 1993.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos: Los Errores del Pasado. Periódico Reforma. México, D.F., 13/3/95, 1a. Sec.

Folleto Institucional INAP, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C., México, 1983.

Manual de Capacitación Sindical sobre Formación Profesional, Inet. México, 1976.

Manual de Organización de la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos, Ed. ISSSTE, México, 1993.

Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. T. VI, Ed. IFE, México. 1993.

Mendoza Fuentes, Luis Manuel: Manual Sobre Capacitación, ISSSTE, México, 1978.

Montoya Rivero, Ma. Cristina: Instituto Mexicano Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Historia del Edificio, Ed. S.R.E., México, 1975.

Moreno R., Rodrigo: La Administración del Personal Público en México, en la Administración y el Desarrollo del Personal Público, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, Col. Seminarios, Núm. 9, México, 1980.

Publicación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1965.

Relaciones Exteriores, Secretaría de: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Boletín de la S.R.E., México, 1984.

Rodríguez, Alvaro: La Formación de Funcionarios Públicos; Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal, Ed. Autores Mexicanos, Secretaría de la Presidencia. Serie B. Núm. 5, México, 1977.

Robson William A.: The Present State of Teaching and Research in Public Administration, Vol. 39, Inglaterra, 1961.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV.

Vázquez Torres, Nicolás: La Capacitación de los Recursos Humanos. Boletín de Estudios Administrativos No. 5, Secretaría de la Presidencia, México, 1974.

Virginia Commonwealth University: Graduate Bulletin 1978-1979-Richmond, Virginia, E.U.A., 1978.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

Alonso, Martín: Enciclopedia del Idioma, Tomo III, 1a. Edición, 2a. Reimpresión. Aguilar, S.A., Madrid, España, 1982.

Martínez Silva, Mario, Coordinador: Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C., México, 1981.

Matteucci, Nicola: Voz "Derechos del Hombre". Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Siglo XXI. Editores, México, 1981.

Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española. 20ava. ed.. Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1984.

Santamaría, Francisco J.: Diccionario de Mejicanismos, 2a. ed.. Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

## **LEGISLACION**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 5-II-17.**

**Ley Federal del Trabajo. D.O.F. 1-IV-70.**

**Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. D.O.F. 28-XII-63**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29-XII-76.**

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. D.O.F. 3-XII-82.**

**Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, D.O.F. 4-I-94.**

**Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 21-II-92.**

**Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 28-XII-94.**

**Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29-VI-83.**

**Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, D.O.F. 19-VI-84.**