

00463 2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

LA PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
COMO APOYO AL PROCESO DE MODERNIZACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

NORMA DIANA AYALA BRAVO

2732075

DIRECTOR: MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA



MEXICO, D. F.

2000



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.



EL PRESENTE TRABAJO SE IMPRIMIÓ CON EL APOYO DE
LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

INDÍCE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1	
ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU MODERNIZACIÓN Y LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO	18
1.1 El Estado.....	19
1.1.1 Elementos del Estado.....	23
1.2 El Gobierno.....	25
1.2.1 El Régimen Político Mexicano y la División de Poderes.....	28
1.2.1.1 La Supremacía del Poder Ejecutivo: El Presidencialismo Mexicano.....	29
1.3 La Administración Pública.....	30

1.3.1 El Carácter Científico de la Administración Pública.....	32
1.3.2 Aportaciones al Estudio de la Administración Pública.....	35
1.3.3 Conceptualización de Administración Pública.....	36
1.3.4 La Administración Pública como Sistema.....	39
1.3.5 La Administración Pública Mexicana.....	41
1.4 La Crisis del Estado y de la Administración Pública.....	42
1.5 La Modernización de la Administración Pública.....	47
1.5.1 La importancia de la Profesionalización de los Servidores Públicos para la Modernización de la Administración Pública.....	57

CAPITULO 2

LA FORMACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS Y SU LABOR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (DEL PRÍNCIPE AL SERVIDOR PÚBLICO)	65
2.1 Precedentes Medievales: Los Tratados Sobre la Educación de Príncipes.....	66
2.1.1 La Formación de un Príncipe.....	67
2.1.2 Maquiavelo y su idea de Príncipe.....	70
2.2 La Labor de Von Justi y las Ciencias Camerales.....	73
2.3 Bonnin y la Moderna Ciencia de la Administración.....	84
2.4 La Ciencia de la Administración Hispana: Las Aportaciones de Posada de Herrera a la Ciencia de la Administración y a la Formación de Servidores Públicos.....	86
2.5 La Ciencia de la Administración en Hispanoamérica: La Labor de Florentino González.....	88
2.6 Otras Aportaciones para la Formación de Servidores Públicos.....	92
2.7 Importancia de la Formación Profesional de los Servidores Públicos..	95

CAPITULO 3

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA SUS REFORMAS Y LA FORMACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.....	99
3.1 La Administración Pública Colonial.....	100
3.2 La Administración Pública en la Época Independiente.....	106
3.3 La Reforma Administrativa en México (1965-1982).....	113
3.3.1 Surgimiento, Desarrollo, Profundización y Consolidación del Programa de Reforma Administrativa.....	114
3.3.2 Importancia y Trascendencia de los Trabajos de Reforma Administrativa.....	119
3.4 La Modernización de la Administración Pública (1982-1994).....	121
3.5 Principales Avances para la Profesionalización de los Servidores Públicos.....	133
3.6 La Importancia del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en la Profesionalización de los Servidores Públicos	138

CAPITULO 4

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AVANCES Y PERSPECTIVAS.....	155
4.1 La Profesionalización de los Servidores Públicos en el Actual Proceso de Modernización de la Administración Pública.....	156
4.2 La Profesionalización de los Servidores Públicos en el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000).....	160
4.3 La Modernización del Sistema Electoral Mexicano.....	166
4.3.1 Evolución del Sistema Electoral Mexicano.....	168
4.3.2 La Reforma Política de 1977.....	172
4.3.2.1 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.....	173

4.3.3	La Renovación Política Electoral y el Código Federal Electoral de 1987.....	174
4.3.4	La Reforma Política Electoral 1989-1990.....	175
4.3.5	La Reforma Política Electoral de 1996.....	177
4.3.6	Importancia y Trascendencia de los Organismos y Funcionarios Electorales.....	179
4.3.6.1	Comisión Federal de Vigilancia Electoral.....	180
4.3.6.2	La Comisión Federal Electoral.....	181
4.3.6.3	El Instituto Federal Electoral.....	183
4.4	Hacia una Profesionalización del Servicio Público Electoral.....	188
4.4.1	El Servicio Profesional Electoral Organización y Funcionamiento.....	192
4.4.2	Bases Normativas del Servicio Profesional Electoral.....	197
4.4.3	Importancia y Trascendencia del Servicio Profesional Electoral.....	200
4.4.4	Impacto de la Profesiona del Servicio Profesional Electoral en las Elecciones del 6 de Julio de 1997.....	201
4.5	La Profesionalización de los Servidores Públicos en la Comisión Nacional del Agua un Modelo Alternativo: "Sistema de Especialistas en Hidráulica"	207
4.5.1	Organización y Funcionamiento del "Sistema de Especialistas en Hidráulica"	209
4.5.2	Reclutamiento y Selección.....	210
4.5.3	Sistema de Calificación.....	211
4.5.4	Apoyos e Incentivos.....	212
4.5.5	Evaluación del Desempeño.....	213
4.5.6	Impacto de la Profesionalización en la Comisión Nacional del Agua: "El Sistema de Especialistas en Hidráulica".....	215
4.5.7	Avances y Perspectivas del "Sistema de Especialistas en Hidráulica".....	220

PRÓLOGO

Por los constantes cambios políticos, económicos y sociales que vive nuestro país, es necesario que el servidor público asuma una actitud de cambio que reactive su iniciativa para enfrentar y dar solución a los problemas actuales, en este sentido el cursar la Maestría en Administración Pública representó para mí el camino a seguir para reforzar los conocimientos que se obtuvieron en la licenciatura y sobre todo el obtener aquellas herramientas para incrementar mi desarrollo académico y profesional contribuyendo de este modo a la profesionalización que actualmente la sociedad reclama a los servidores públicos.

En una época de gran competitividad es necesario que los servidores públicos se adapten a una Administración Pública cambiante que exige una mayor preparación de su personal para que desempeñen con calidad las funciones encomendadas y contribuyan al establecimiento de nuevos planes y programas tendientes a hacer más eficiente al sector público y asimismo estén en la posibilidad de obtener mejores condiciones laborales, las cuales debido a la terrible crisis económica que nuestro país ha tenido que enfrentar en los últimos años se han visto seriamente afectadas.

Por tanto y segura de que la profesionalización de los servidores públicos es de suma importancia para que la Administración Pública supere muchos de los problemas que ha venido arrastrando desde hace varios años, decidí llevar a cabo la presente investigación, la cual es resultado de la inquietud que representó para mí el demostrar que el perfeccionamiento del elemento humano es determinante para el éxito de toda nación y que a lo largo de la historia se han hecho grandes esfuerzos para poder demostrar que aquéllos que tienen que ver con la atención de las demandas y necesidades de una sociedad deben de contar con una serie de requisitos para ejercer la función pública.

Aunque actualmente se le ha dado una mayor difusión al asunto de la profesionalización de los servidores públicos es una cuestión que desde la época medieval ha sido objeto de grandes debates, pues en un primer momento la formación de un príncipe fue un asunto que llamó la atención de diferentes pensadores, pues dado que la vida de un pueblo, es decir de los súbditos, estaba en manos de un individuo este tendría que reunir una serie de requisitos para dirigir exitosamente a su pueblo, estos requisitos tenían que ver con el aspecto espiritual, moral, intelectual, militar etc; que si bien en la medida en que fue evolucionando la sociedad y las condiciones políticas, económicas y sociales dieron paso a otros tipos de gobiernos, siempre se ha hecho hincapié en la necesidad de que aquéllos que tengan en sus manos el destino de un pueblo deben de asumir con seriedad su papel y procurar por todos los medios el bienestar y la felicidad de la sociedad.

Por ello el propósito de esta investigación es coadyuvar a fortalecer y promover la profesionalización de los servidores públicos, pues en el actual momento de reestructuración y modernización de la Administración Pública Mexicana es una cuestión que no debe de seguirse dejando en el olvido; pues ello contribuirá a generar un sector público mucho más eficiente, capaz de atender los requerimientos de una infraestructura económica y social que

impulse el desarrollo nacional. La profesionalización de los servidores públicos cobra una especial importancia, pues busca mejorar las relaciones del individuo con su puesto, de tal manera que puedan afrontar con mayor eficiencia las exigencias de su trabajo en condiciones favorables para su desarrollo personal y acceso a puestos de mayor responsabilidad y remuneración, según el desempeño que demuestren.

En este sentido en un país como el nuestro, que está atravesando por una serie de transformaciones en todos los ámbitos, es indiscutible la importancia que representa el hecho de poder contar con una Administración Pública moderna y eficiente y por tanto con servidores públicos profesionales, capacitados, actualizados y honestos que han de contribuir a mejorar la imagen que la sociedad tiene de la Administración Pública, la cual no es muy buena pues la falta de organización, ineficiencia, derroche de recursos y corrupción se han relacionado durante mucho tiempo con el sector público; es decir la profesionalización de los servidores públicos contribuirá a recuperar la credibilidad de la sociedad en las instituciones gubernamentales.

INTRODUCCIÓN

La velocidad y profundidad de los cambios en el entorno nacional e internacional, obligan al Estado mexicano a efectuar una revisión y evaluación de sus objetivos fundamentales, así como del cumplimiento de los mismos y las adecuaciones que se requieren para alcanzar sus fines; por tanto para llevar al cabo su transformación es necesario tomar en cuenta las condiciones políticas, económicas, tecnológicas y sociales existentes, pues de ello dependerá que dicha transformación se dé en un ambiente pacífico en donde el Estado y la sociedad trabajen conjuntamente para alcanzar el desarrollo nacional.

La crisis de legitimidad a la que se enfrenta el Estado se traduce inmediatamente en una crisis de legitimidad de la Administración Pública, la cual no ha respondido eficientemente a las demandas y necesidades de la sociedad, trayendo consigo el cuestionamiento del Estado en relación con la sociedad y al ser el aparato administrativo el encargado de dicha relación, se presenta la necesidad de un cambio para la racionalización de los recursos y el establecimiento de procedimientos y técnicas modernas. Es decir siendo la

Administración Pública el medio del cual se vale el Estado para promover y crear las condiciones propicias para el desarrollo nacional y sobre todo para garantizar el bienestar social, su transformación se vuelve una tarea urgente y considerando que son muchos los aspectos que se han de transformar para alcanzar su modernización, es preciso señalar que debe verse como una tarea permanente que no se vea frenada por los intereses políticos, pues la historia nos ha mostrado que por responder a intereses particulares o de pequeños grupos los objetivos centrales para los que fue creada se desvían afectando con ello el cumplimiento de las políticas gubernamentales, provocando que la sociedad se vea seriamente dañada, al no encontrar en el sector público una respuesta oportuna a sus necesidades.

Por tanto esta modernización debe orientarse a una transformación integral del aparato administrativo que vaya de acuerdo con las necesidades actuales, pues la sociedad no está dispuesta a seguir aceptando la existencia de un aparato administrativo deficiente y falto de organización en donde la ineficiencia y el derroche de recursos sean su rasgo característico.

En los últimos años esta modernización se identificó sobre todo con procesos de apertura, desregulación, recortes y ajustes de personal, así como de privatización de empresas públicas, dado que las ideas neoliberales que invadieron el pensamiento administrativo, pugnaron en favor de un aparato administrativo pequeño, cuestión que provocó que desaparecieran diversas empresas públicas, que si bien muchas de ellas no iban de acuerdo con los fines estatales, si se dejaron en manos privadas otras que eran clave para el desarrollo nacional, sin darles la oportunidad de demostrar su eficiencia mediante el establecimiento de programas serios y apoyos decididos por parte de las autoridades gubernamentales.

Ante la gravedad de los problemas que se presentaron tras dichas privatizaciones, hay que tener claro que en un proceso de modernización no basta recortar o ajustar al personal o suprimir dependencias y entidades públicas, más bien se requieren cambios e innovaciones en todos los aspectos del aparato administrativo en donde la labor de los servidores públicos capacitados y actualizados será determinante, pues para servir a los intereses de la colectividad, se requiere de personal competente, que desempeñen sus funciones dejando a un lado la improvisación y la indiferencia.

Es evidente que por la dinámica que vive nuestro país, se exige la existencia de un aparato administrativo productivo, sistemas y procedimientos modernos en donde será fundamental la participación de un personal público preparado que cuente con los elementos necesarios para enfrentar y dar solución a los problemas actuales.

Por ello la profesionalización de los servidores públicos se presenta como una tarea inaplazable, pues es la respuesta a la falta del personal idóneo y es indispensable para alcanzar un cambio en sus actitudes y aptitudes, lo que contribuirá a obtener un mejor desempeño laboral ya que en muchas ocasiones no están realmente identificados con el puesto que desempeñan.

Esta falta de identificación ha sido elemento determinante en el mal funcionamiento del sector público, pues un gran número de servidores públicos no se encuentran preparados para desempeñar dicho cargo, tal situación se repite con frecuencia ya que al darse alguna alternancia en el poder, se producen diferentes cambios en las organizaciones, en donde la remoción de funcionarios provoca que se ubiquen al frente de las organizaciones a individuos que no cuentan con los elementos necesarios para desarrollar las funciones encomendadas.

Considerando que cualquier cambio no se podrá alcanzar si no se empieza por profesionalizar al personal público, es necesario establecer mecanismos que permitan a la Administración Pública contar con funcionarios profesionales, capacitados y actualizados para que en forma eficiente asuman con responsabilidad sus funciones, cuyo principal objetivo sea el logro de los fines institucionales y que con calidad sepan superar los problemas inherentes a sus actividades y que estén conscientes de que las grandes transformaciones tanto internas como externas les exigen una mayor preparación y compromiso con la función pública.

De este modo se puede decir que mediante la profesionalización de los servidores públicos se podrá alcanzar una transformación del sector público; por ello la presente investigación pretende dar una visión sobre la importancia de la labor de los servidores públicos en el proceso de modernización de la Administración Pública y analizar los cambios que se requieren para alcanzar dicha profesionalización.

Se pretende, identificar aquellos aspectos que ubican a la profesionalización de los servidores públicos como factor determinante para alcanzar una Administración Pública moderna y eficiente, que permita la formulación y ejecución de políticas gubernamentales que contribuyan a una mejor satisfacción de las demandas y necesidades de las sociedad.

Asimismo ubicar los esfuerzos que a lo largo de la historia y en la actualidad se han hecho para modernizar la Administración Pública y la formación de servidores públicos, para poder comprender la complejidad de dicha tarea, ubicar los problemas a los que se ha enfrentado y enfrenta actualmente el sector público, para estar en la posibilidad de proponer alternativas para la solución de los problemas detectados.

Con ello se podrá contar con los elementos necesarios que permitan identificar la importancia que tiene el hecho de que las dependencias y entidades de la Administración Pública establezcan sistemas de profesionalización para mejorar sus niveles de productividad en favor de un mejor desarrollo de la función pública.

Para alcanzar tales fines se recurrió al método deductivo, es decir se parte de aspectos generales para llegar al objeto que nos ocupa, por ello en el primer apartado se desarrolla el marco teórico de referencia, en donde se abordan temas tales como Estado, Gobierno y Administración Pública, con el propósito de tener una visión general de sus principales características y estar en la posibilidad de diferenciar a cada uno y poder explicar el papel que juegan; dado que se abordan cuestiones como su surgimiento, organización, desarrollo y funcionamiento; aterrizando en aquellas cuestiones que han hecho caer en crisis al Estado y por tanto a la Administración Pública y ver el porqué se ha planteado su necesaria reforma y modernización, resaltando finalmente aquellos elementos que se han de considerar para alcanzar dichas transformaciones.

En el segundo capítulo se brinda una visión general acerca de las aportaciones que diversos pensadores a lo largo de la historia han vertido sobre la formación de príncipes y más adelante sobre los servidores públicos y su papel en la función pública, con el análisis de sus planteamientos podremos distinguir aquellos conocimientos, habilidades, aptitudes y destrezas que deben reunir los individuos que tienen bajo su responsabilidad el bienestar de la población.

Las cuestiones que plantean dichos autores en cuanto a la formación y desarrollo de los funcionarios públicos, deben de ser observadas por todo gobierno que quiera poner en marcha algún programa de modernización pues sin duda son aspectos que determinan en gran medida el correcto

funcionamiento de las organizaciones públicas, pues son precisamente los recursos humanos los que le han de dar movilidad al sector público y determinan el cumplimiento o no de los programas gubernamentales.

En este capítulo se señalan aquellos aspectos que deben de tomarse en cuenta para contar con personal idóneo, cuestión que es de suma importancia dado que en muchas ocasiones la atención al elemento humano en el sector público queda en un segundo plano y generalmente se le culpa de la ineficiencia, olvidando que al apoyarlos, darles movilidad y hacerles cambiar su manera de pensar y actuar se obtendrían resultados satisfactorios.

Es cierto que existen otros factores que determinan el buen o mal desempeño de la Administración Pública, pero también es cierto que todo gobierno debe de tener claro que la atención prestada a sus empleados y el cuidado que tengan en incorporar en sus filas al tipo ideal de personal ha de contribuir a la modernización del sector público.

Aunque las características y requisitos que enumeran para contar con el tipo ideal de servidores públicos, se plantearon en lugares y tiempos diferentes, son dignos de retomar, pues es una aportación de enorme trascendencia ya que gracias a la atención prestada a este asunto se determinará enormemente el éxito o fracaso de las instituciones públicas.

Por otro lado en el tercer apartado se busca analizar específicamente las experiencias que México ha tenido en cuanto a la formación de servidores públicos en los procesos de reforma o modernización que se han llevado a cabo a lo largo de su historia; se aborda de una manera más directa el asunto de la profesionalización, analizando el desarrollo y funcionamiento de la Administración Pública, a partir de la época colonial, hasta nuestros días en donde se resaltan aquellos elementos que de una manera u otra, involucraron al asunto de la profesionalización de los empleados públicos, identificando los

esfuerzos realizados para el desarrollo y fortalecimiento de este importante asunto, así como los obstáculos que se han tenido que enfrentar. Se resaltarán los avances que se lograron alcanzar con las acciones emprendidas en la época de la Reforma Administrativa, ubicando aquellos aspectos que contribuyeron al desarrollo del asunto de la administración y desarrollo de personal, para que posteriormente se analicen cada uno de los subsistemas que integran este gran sistema, dado que muchos de ellos han de ser la base para la instauración de un sistema de profesionalización de servidores públicos.

Finalmente en el cuarto capítulo se tendrá la oportunidad de ver que pese a los problemas registrados y a que la labor de reforma administrativa y sobre todo la atención a los servidores públicos, se vio seriamente frenada en los sexenios de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari, en el actual Gobierno, se ha tratado de dar nuevamente el apoyo necesario para el fortalecimiento de los recursos humanos y sobre todo se ha manifestado el deseo por alcanzar la tan ansiada profesionalización, pues este asunto quedó enmarcado en el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)*, pues se estableció un subprograma dedicado a esta cuestión denominado "Dignificación, profesionalización y ética del servidor público."

Dado que el establecimiento de un sistema de profesionalización en el sector público se ha tenido que enfrentar durante muchos años a diversos problemas y que solamente algunos organismos públicos han avanzado en la instauración de sistemas de profesionalización, en este capítulo después de analizar el apoyo y acciones que el gobierno de Ernesto Zedillo ha dado a este asunto, en la parte final de este apartado analizaremos dos sistemas de carrera administrativa establecidos en los últimos años, señalando que pese a sus diferencias en cuanto apoyos y cobertura, los dos han arrojado resultados realmente sobresalientes que han contribuido a la modernización de sus respectivas instituciones

Dichos sistemas son el del Servicio Profesional Electoral instaurado por el Instituto Federal Electoral y el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua; al analizarlos estaremos en la posibilidad de darnos cuenta que la profesionalización de los servidores públicos si es posible, que para su instauración y puesta en marcha se han de enfrentar diversos problemas tanto de carácter político, económico y administrativo y que en las instituciones antes mencionadas se han dado los primeros pasos para colocar al servidor público en una mejor posición respecto a aquellos que no se encuentran bajo un sistema de profesionalización.

Si bien a dichos servidores se les ha otorgado cierta estabilidad, apoyo y reconocimiento, también se les exige una mayor preparación, dedicación y esfuerzo en el desempeño de sus funciones, cuestiones que han sido la clave para el logro de la eficiencia y calidad de sus organizaciones y que darán la pauta para que se siga promoviendo en otros organismos públicos el establecimiento de la profesionalización, que ha de ser la solución a muchos de los problemas que se viven en el sector público y que han impedido que los programas de modernización que se han establecido en diferentes épocas no hayan tenido éxito.

CAPÍTULO 1

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SU MODERNIZACIÓN Y LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO

Todo estudio acerca de la Administración Pública se encuentra relacionado necesariamente con los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, los cuales constituyen una unidad, pero es necesario conocer sus similitudes y diferencias ya que en muchas ocasiones estos conceptos suelen confundirse y hasta utilizarse como sinónimos; para evitar tal situación es necesario contar con los elementos necesarios que nos permitan diferenciar a cada uno de ellos, por tanto en el presente capítulo se dará una visión general de sus características, así como el papel que juegan para que nos sirvan como marco de referencia para abordar la presente investigación.

1.1. El Estado

El Estado viene a ser el representante de la sociedad organizada, el representante de un grupo de individuos que decidieron unirse para garantizar su bienestar; por ello tiene el compromiso de controlar e impulsar el crecimiento de las funciones económicas y sociales y procurar mediante el accionar político y jurídico la estabilidad social.

Para Maquiavelo el Estado tendría que basarse en una fuerza centralizada y si no contaba con dicha fuerza no podría garantizar la justicia y la moralidad de ninguna clase; sus obras se refieren principalmente a la organización de los estados y a las formas de mantenerlos; buscaba que sus planteamientos se aplicaran en Italia, la cual estaba viviendo una terrible situación que, en su opinión la causa principal de esos problemas era la influencia de la Iglesia, pues conducía a Italia a su destrucción, por lo que consideraba que el Estado no debía encontrarse limitado por ningún poder exterior y la Iglesia debería ser una parte de él.

En cierto modo la opinión que este pensador tenía respecto al papel de la Iglesia, es un elemento que determinó la necesidad de que aquella acatara los ordenamientos del Estado Moderno, cuya consolidación y fortalecimiento ocurre al finalizar la Guerra de los Treinta Años que es cuando ésta queda separada del Estado.

Otros pensadores como: Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu; contribuyeron a la fundamentación teórica del Estado Moderno; estos autores en sus obras *El Leviatán*, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, *el Contrato Social*, respectivamente, hacen una serie de aportaciones de gran importancia para el conocimiento del Estado, es decir Hobbes habla de la representación política, Locke de la democracia, Rosseau de la libertad y Montesquieu de la división de poderes.

Asimismo a lo largo de la historia se han vertido diversas definiciones sobre el Estado, por ejemplo para Max Weber el Estado Moderno es una unidad de dominación de tipo institucional, que con el éxito de sus resultados, tiene como fin monopolizar como medio de dominación la legítima violencia física dentro de su territorio, reuniendo todos los elementos materiales para que queden a disposición de su dirigente. Según lo expuesto por Heller en su obra *Teoría del Estado*, el Estado, es una unidad y una síntesis, dentro de él se encuentra lo múltiple del que hacer humano, la vida colectiva no puede ser posible sin el Estado, por lo tanto la convivencia y la solidaridad son elementos importantes, para garantizar la organización social que es la forma más indicada para promover y llevar al cabo todas aquellas acciones necesarias para su existencia.

Lenin en su obra *El Estado y la Revolución*, coincide con Marx pues apoya la idea de que el Estado es esencialmente violencia y coerción, no es un poder impuesto fuera de la sociedad, ni es la realidad de la idea moral como pensaba Hegel, pues es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clases.

Se afirma que el Estado surge en el momento en que éstas no pueden conciliarse y no podría mantenerse si fuera posible su unión, pues consideran que la organización política servirá para destruir a la sociedad capitalista y en el momento en que ya no existan diferencias entre los miembros que la integran desaparecerá y entonces se podrá hablar de libertad, pues es un órgano de dominación y de opresión de las clases; asimismo se dice que el Estado ideal no debe buscar la dominación sino ser creado y dirigido por la clase proletaria, donde todos trabajen para un beneficio mutuo; el período de transición se caracterizará por la dictadura del proletariado al desaparecer la explotación de las mayorías por la clase dominante.

A diferencia de ellos otros autores como Miliband y Poulantzas en sus obras *El Estado en la Sociedad Capitalista* y *Las Clases Sociales en el Capitalismo* respectivamente, muestran un especial interés por el estudio del Estado Capitalista; lo conciben de manera diferente, para Poulantzas el Estado es la estructura en la cual se condensan las contradicciones de los diversos niveles de una formación social, es un factor de cohesión; en sí lo ve como el lugar en donde se permite descifrar la unidad y la articulación de las estructuras de una formación, es una función que además de darle un carácter especial, le da una cierta autonomía; también lleva al cabo una función de orden global, que es entendido como la organización de la sociedad burguesa que le ayuda a mantener las condiciones de producción.

Considera que el Estado ejerce el papel de unificador político del bloque en el poder y de organizador político de la hegemonía del capital monopolista en el seno del bloque en el poder, compuesto por varias fracciones de la clase dominante y toma a su cargo por excelencia los intereses de la fracción hegemónica, en la medida en que esta fracción ejerce la dirección del bloque en el poder y en que sus intereses se erigen en interés político del conjunto del capital frente a las clases dominantes.

Según Miliband el Estado es un conjunto de distintos aparatos y elementos que conforman una gran institución; de tal modo es algo amplio, no es una sola cosa, no existe como tal, designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas a otras en calidad de partes de aquello a lo que se puede llamar sistema del Estado, el cual se compone del gobierno, la administración, el instituto armado, el poder judicial, el poder subcentral y las asambleas parlamentarias, todos estos elementos dan forma al sistema estatal.

Señala que la clase dominante que ejerce el poder económico, tiene una relación muy estrecha con el Estado, pero a pesar de ello la participación de los hombres de negocios en los asuntos públicos es mínima; dice que esta clase sí impera como la económicamente dominante, pero no es la que gobierna, ya que desde su punto de vista ni aun en los capitalismo más avanzados los hombres de negocios han tomado en sus manos el papel principal en el gobierno, a pesar de que han estado bien representados en la rama ejecutiva y administrativa.

En sí Miliband señala que el Estado es un instrumento de la clase dominante y considera que aunque no tiene el poder político en forma directa, por medio de éste logra sus objetivos pues en todo momento estará a su servicio cuidando siempre de sus intereses, por tanto, todas las medidas que adopta para desarrollar y mejorar la economía nacional, terminan siempre por beneficiar a quienes controlan los medios de producción, es decir, contribuye a mejorar la economía capitalista; afirma que el Estado es un instrumento de la clase dominante ya que la intervención de éste en la vida económica en la mayoría de los casos es con objeto de auxiliar a la empresa capitalista. Mientras Miliband considera que el Estado es un instrumento de la clase dominante que hace uso constante de los medios de legitimación para mantener la estabilidad social, Poulantzas lo ve como un factor de cohesión, un organizador y regulador, sin olvidar que es la expresión de clase dominante.

En general...El Estado, lo mismo que las demás organizaciones sólo puede organizar de manera inmediata actividades no opiniones; actos de voluntad que operan en el mundo circundante, que a su vez actúa sobre ellos, y no convicciones internas de voluntad. Por esta razón no hay que caer en el error de estimar que la unidad del Estado es una unidad de voluntad, pero en cambio, sí hay que considerarla como una unidad real de acción...El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su

territorio por el hecho de que los órganos estatales 'capacitados' puedan reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegado el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizando de manera unitaria...¹

1.1.1 Elementos del Estado

Lo anterior nos muestra que el asunto del Estado ha sido objeto de grandes debates, lo que ha provocado el surgimiento de diversas teorías, como por ejemplo las *organicistas*, las *sociológicas*, las *jurídicas* y las que parten de los elementos que componen al Estado para poderlo explicar; en donde cada una de ellas le otorga diferentes características. Pichardo Pagaza considera que las *teorías organicistas ven al Estado como un órgano, una estructura que cuenta con una identidad propia y que lleva al cabo una gran variedad de funciones*; mientras que las *sociológicas lo conciben como una unidad colectiva o de asociación en donde un gran número de individuos se relacionan en favor de un mismo objetivo y en donde sus voluntades adquieren realidad gracias al poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que se componen éstos*.

Señala que las teorías jurídicas se dividen en dos grupos, las primeras son las que sostienen la personalidad jurídica del Estado y las segundas son las que lo identifican con el Derecho y en cuanto a las que lo explican a través de los elementos que lo componen, varían mucho ya que existen diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son dichos elementos, pero generalmente se afirma que el Estado se compone de tres elementos: territorio, población y poder público.

¹ HELLER, Herman *Teoría del Estado*. México 1979, Ed F.C.E; pp. 253,255

Por tanto se dice que el territorio es el elemento geográfico del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder; en opinión de Serra Rojas, el territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la contienda de los órganos del Estado y es un factor indispensable para su desarrollo; la población es el grupo de individuos que reside en un determinado territorio y que se encuentran unidos por la convivencia; son el grupo de hombres y mujeres nacionales y extranjeros, que habitan en el territorio, cualesquiera que sea su número y condición.

Finalmente el poder estatal es el medio por el cual se vale el Estado para llevar al cabo sus funciones y en cierto modo es la capacidad que tiene para ser obedecido; algunos autores "... lo conciben como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que ejerce *autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional*. La característica fundamental del poder estatal es la soberanía " ²

Para Andrés Serra Rojas el poder del Estado le da la libertad de crear o de destruir algún derecho u obligación legal; para ser legítimo y eficaz debe de apoyarse en el poder social ya que si se cuenta con el apoyo del pueblo y se da respuesta a sus demandas se puede garantizar el éxito de los gobernantes; considera que este poder surgió por la necesidad de garantizar la estabilidad social; fue creado por la misma sociedad, es un elemento imprescindible en las relaciones humanas ya que sin él la vida social sería caótica, conflictiva e intolerante; por tanto ha dado a este poder un reconocimiento jurídico; es social por que de una u otra forma el pueblo es el que lo crea, el que lo deforma y el que lo sufre; en general el poder tiene como objetivo realizar el bien público

² PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México* Tomo I, México 1984, Ed. INAP; p 41

A este respecto Mariano Baena del Alcázar en su obra *Curso de Ciencia de la Administración*, señala que el poder público para poder actuar en la sociedad requiere de una serie de elementos materiales, financieros y personales, cuyo fin es el de la prestación de servicios a los ciudadanos, estas organizaciones que incorporan estos elementos y que se encuentran al servicio del poder público en los Estados contemporáneos, se les da el nombre de Administraciones Públicas; por tanto se puede concluir que la Administración Pública es un elemento esencial del Estado.³

1.2 El Gobierno

Siendo una parte fundamental del Estado, el Gobierno no puede ser visto solamente como el conjunto de personas que detentan el poder político sino también los órganos que lo ejercen, pues Norberto Bobbio señala que el Gobierno es el órgano encargado de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la unidad entre los diversos miembros de una determinada comunidad.

El Gobierno a lo largo de la historia ha sufrido diversas transformaciones; independientemente de la forma asumida, en toda sociedad es visto como el órgano del Estado que tiene la obligación de garantizar el bienestar y la estabilidad social, mediante alguna forma de organización cuyo principal objetivo es llevar al cabo la integración de la sociedad y protegerla de peligros externos; se considera que su supremacía se encuentra garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza, aunque esta característica es propia del Estado Moderno, el uso de la fuerza siempre ha sido el medio específico de que se valen las autoridades gubernamentales para garantizar la supremacía de su poder.

³ Ver BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. "La Administración Pública como Elemento del Estado" En: *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol I, Segunda Edición, España 1988, Ed. TECNOS, pp.24-27

Herman Finer⁴ señala que el Gobierno se divide en dos partes que son el proceso político y el administrativo; por lo que política y administración no se pueden separar, aunque en muchas ocasiones se le da una mayor importancia a la política, ya que ésta es quien determina la voluntad y la función, mientras que la administración es solamente el reflejo de las reglas políticas y su accionar depende de la voluntad de los dirigentes políticos; la labor de un político puede ser mejorada por la de un administrador, pero nunca ser destruida, mientras que por su lado un político si puede minimizar a la administración y hasta luchar para que no exista.

Por otra parte Bobbio considera que el Gobierno se compone generalmente por el jefe de Estado el cual puede ser el monarca o el presidente de la República y por el consejo de ministros, por tanto es considerado como el conjunto de las personas que ejercen el poder político; son los que determinan la orientación política de una determinada sociedad

De manera más precisa se puede decir que el Gobierno es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder entre las instituciones que llevan al cabo la organización política de la sociedad y que constituyen lo que se ha dado en llamar régimen político cuya tarea es la de manifestar la orientación política de la sociedad.

Por ello se puede afirmar que el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial son el Gobierno ya que muchos autores lo definen como la integración de estos tres poderes y lo ven como una parte estructural del Estado y a lo largo de la historia ha ido adoptando diferentes formas, pero es claro que sea cual sea la forma adoptada tenía que responder a las necesidades de cada sociedad.

⁴ Ver FINER, Herman. *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno* Madrid 1974, Ed. TECNOS, p 23

En opinión de Bobbio, en la tipología clásica de las formas de Gobierno existen tres formas buenas que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia y tres malas: la tiranía, la oligarquía y la demagogia.

Los pensadores de la antigüedad consideraban que las formas buenas terminaban siempre en formas malas; para evitar tal situación se plantea la idea de un Gobierno mixto el cual surge de la combinación de las tres formas buenas y por tanto viene a ser una cuarta forma o bien una séptima si se toman en cuenta las malas. Esta última forma en varias ocasiones ha sido considerada como la mejor y en cierto modo la que más respondía a la idea que tenían Platón y Aristóteles, ya que ellos pensaban que la mejor forma de Gobierno vendría a ser una polis bien ordenada que podría ser regida por uno o por varios.

Para Friedrich la tipología clásica sigue teniendo cierto dominio sobre las que surgieron posteriormente, pero cada una tiene una especial importancia, pues aparecen en respuesta a una situación política concreta y a los problemas que la misma plantea "...desde Aristóteles a Pareto y Weber, la necesidad política implícita en la instancia sobre ciertos tipos de gobierno es evidente. Ya sea la necesidad de trascender las guerras intestinas de las polies griegas o la lucha de clases, el apoyo a una visión nacional o de partido o de cualquier otra cosa, siempre los criterios de clasificación están inspirados en proyectos y valores implicados en el análisis."⁵ Por tanto considera que toda tipología debe relacionarse con las propias características de la estructura social además de identificarse con los valores y creencias predominantes.

En cuanto a las formas de gobierno parlamentario y presidencial, Bobbio nos dice que el primer tipo alcanza su máxima expresión en las monarquías constitucionales y particularmente en la Británica; mientras que la segunda se expresa mejor en Estados Unidos; estas dos formas son las que prevalecen en la

⁵FRIEDERICH, Carl Joachim. *El Hombre y el Gobierno*. Madrid 1972, Ed. TECNOS, pp. 210-211

mayor parte de los países y aunque en nuestro país a últimas fechas se ha trabajado a favor de un equilibrio entre los tres poderes aun el poder ejecutivo tiene una mayor preeminencia que el legislativo por lo que se puede seguir hablando de un presidencialismo.

1.2.1 El Régimen Político Mexicano y la División de Poderes

La forma de gobierno del Estado Mexicano queda establecida en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."⁶

Asimismo en el artículo 49 de la misma Constitución, se señala que el Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de dicha Constitución; en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. En ese mismo ordenamiento se establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", su elección será directa en los términos que disponga la Ley Electoral; entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará seis años.⁷

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México 1998, Ed. Mc Graw Hill, p. 47

⁷ VER *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos op cit* Artículos 80 A 83; pp. 82.83

1.2.1.1 La Supremacía del Poder Ejecutivo: El Presidencialismo Mexicano

El presidencialismo es una de las formas de gobierno que ha logrado mantenerse durante todo este siglo, en varios países Latinoamericanos se sigue este modelo y aunque tienen algunas diferencias, en esencia funcionan de la misma manera ya que la figura del presidente se encuentra por encima de cualquier otro poder.

En dicho régimen los órganos auxiliares del Poder Ejecutivo, guardan una relación de orden jerárquico, dependiente del presidente de la república, el cual mantiene la unidad de mando para alcanzar los fines de la Administración Pública, de la cual es el jefe supremo y pese a las facultades que en las últimas reformas constitucionales se le han retirado, concentra gran parte de los poderes de decisión, mando, nombramiento, resolución de competencias, disciplina y uso de las fuerzas armadas y de seguridad y ejerce a través de sus colaboradores las funciones administrativas para dar movilidad y unidad al aparato administrativo.

El Gobierno mexicano es presidencialista ya que el poder ejecutivo cuenta con una gran variedad de facultades que le otorga la Constitución y las leyes ordinarias, por lo cual lleva al cabo funciones tanto de carácter político como administrativo; Carpizo señala que de acuerdo con la primera función el presidente se encarga de las relaciones con los poderes Legislativo y Judicial; de acuerdo con la segunda debe dar unidad y funcionamiento a la Administración Pública.

La Constitución mexicana produjo un régimen presidencialista: el presidente es elegido directamente por sufragio universal, no depende del apoyo a la confianza del congreso para la conformación y dirección de su gobierno (existe formalmente la separación de poderes) dirige al poder ejecutivo y posee facultades legislativas (poder de veto parcial y total definición del presupuesto, creación de reglas para la aplicación de la ley- leyes reglamentarias o poder regulatorio aunque subordinado a la ley- y expedición de decretos, en situaciones extraordinarias de emergencia, en

las materias de sanidad, de tratados internacionales, de reglamentación y de regulación económica - particularmente comercio exterior. Por si las facultades legales fueran pocas, la existencia de un partido en un sistema de control hegemónico permitió al jefe del ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir su composición y comportamiento.⁸

Con lo anterior la idea que tenía Montesquieu sobre el equilibrio de los poderes parece ser violada en el presidencialismo, ya que la armonía entre los poderes se logra a base de la sumisión del Legislativo y el Judicial ante el Ejecutivo y por tanto tal equilibrio no existe; pero pese a ello y aunque aún falta mucho por hacer tal parece que en nuestro país a partir de los resultados electorales de julio de 1997, (ver *infra* pp. 201-207), se ha dado un paso sumamente importante para alcanzar tan ansiado equilibrio.

1.3 La Administración Pública

En opinión del Omar Guerrero la Administración Pública siempre ha existido, su estudio se remonta hasta la antigüedad, no se conoce su punto de inicio pero los documentos más antiguos de los que se tiene conocimiento son los Arthasastras Indios de los cuales solamente se conserva el de Kautilya, quien mostró un especial interés por el rendimiento óptimo de los funcionarios imperiales; su obra contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas y métodos mediante los cuales se consigue y conserva el poder; se considera que ésta es la primera obra escrita sobre la ciencia de la Administración.

⁸ GUERRERO Amparán, Juan Pablo. "Trabas y Oportunidades para el Servicio Civil en un Mexico Democratizado" En: *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* México 1999. Ed Plaza y Valdés. p.15

Señala que los *Espejos de Príncipes* es la contribución de los árabes a la política y a través de ella a la administración, pues son muestra del dominio literario y pedagógico de los musulmanes, sobre la ciencia y el arte de la administración, destacan también los tratados de administración, cuya obra más representativa es *Principios de Administración Temporal*, donde se sintetizan los elementos de la administración musulmana, su organización, funcionamiento y procedimientos de trabajo.

Entre los antecedentes occidentales se encuentra una disciplina intelectual administrativa que es una tecnología encauzada a nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado Moderno que empezaba a surgir en el siglo XVI; esta disciplina es la policía que tiene su campo de acción en la cameralística, en donde resalta la figura de Von Justi que es considerado el pensador más sobresaliente de la ciencia de policía, que es el enlace entre la antigua ciencia de la policía y la moderna ciencia de la administración.

Por tanto señala que entre las primeras aportaciones que se hicieron al estudio de la Administración Pública, destaca la labor realizada por los cameralistas que eran administradores públicos que se manifestaron a favor del desarrollo de dicha disciplina en los países alemanes, estos administradores se formaban en las aulas de Halle y Frankfur del Oder.

Afirma que el cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo con vistas a potenciar el poder del Estado Absolutista; tiene sus antecedentes en la Cámara que originalmente era una especie de aula o aposento del rey, en donde se conservaban artículos valiosos, los cuales tenían que ser administrados y contabilizados; el trabajo interno de dicho organismo poco a poco fue trascendiendo y su objetivo se centro en el avance y desarrollo de la sociedad; era considerada como la espina dorsal de la administración del Estado Absolutista, buscaba un cambio en la Administración Pública para alcanzar un

progreso integral del Estado para lo cual surgió el Cameralismo; que fue una tecnología administrativa, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la Administración Pública.

El movimiento tuvo como fondo histórico el apego de la Administración Pública de Prusia en el siglo XVIII. En un régimen de militarismo y centralización floreció también la eficiencia administrativa, caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos; por la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo; por la reglamentación del procedimiento para seleccionar a los funcionarios públicos, incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes y por la profesionalización del servicio público que se manifestó en el establecimiento de cursos universitarios sobre 'cameralismo', es decir, sobre administración y economía sumándolos a la educación general.⁹

1.3.1 El Carácter Científico de la Administración Pública

De acuerdo con el ya citado Omar Guerrero, Carlos Juan Bautista Bonnin puede ser considerado el padre de la moderna ciencia de la administración, pues desarrolló una doctrina administrativa con su obra *Principios de la Administración Pública*, la cual fue una gran aportación al arte de gobernar; el mérito del autor es mayor si se toma en cuenta que nunca antes se había pensado que la administración fuera o llegara a ser una ciencia, ya que siempre había sido vista como una serie de usos y reglas recibidas y consagradas

⁹ MUÑOZ Amato Pedro. *Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública*. México 1988. Ed. F.C.E. p. 20

Con dicha obra se inaugura la moderna ciencia de la Administración ya que es el primer gran tratado escrito sobre esta materia; es una obra importante no sólo por el tema que trata, sino porque en ella se demuestra que la Administración es una ciencia y que sus principios podrían ser aplicados a toda administración sin importar la naturaleza de su sistema legislativo.

Bonnin se dio a la tarea de comprobar los principios de la Administración, ordenar y clasificar sus elementos y demostrar sus límites; por ello puede ser concebida como ciencia y arte; ciencia en el sentido de aclarar las relaciones sociales y arte por la facultad de llevar a la práctica la teoría en donde las leyes se pueden aplicar.

Señala que la Administración Pública es...una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene una doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetivos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno de la sociedad; como ley o voluntad determinante es pasiva y activa como ejecución determinada. Sus atribuciones propias es la ejecución de las leyes de interés general.¹⁰

Para Bonnín la Administración es una ciencia deducida de elementos naturales y fundada en principios universales y fijos por lo tanto establece como principios fundamentales:

¹⁰ BAUTISTA Bonnín, Carlos Juan. "Principios de la Administración Pública" En: *Revista de Administración Pública*. Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga, México 1982., INAP; pp.479-480

- 1.- Que la Administración nació con la asociación ó comunidad,
- 2.- Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3.- Que la administración es el gobierno de la comunidad y
- 4.- Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.

En lo que se refiere al primer principio señala que en el momento en que se unen diversos grupos de individuos se mantienen organizados en comunidades y señala que de unas y otras emana el interés público que los , reúne y transforma para formar un todo de la generalidad de individuos asociados.

En este hecho natural consiste el elemento de la administración, el motivo y el objeto de sus establecimiento en la institución social, pues proviniendo del hecho de la reunión de los hombres, es evidente que la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad

Para Omar Guerrero la ciencia de la Administración como la administración misma son un producto histórico, ya que nace como una necesidad; es la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social; de ahí el porqué debe de ejecutar las leyes de interés general, en sí la Administración representa a la comunidad y la justicia cura sus males

1.3.2 Aportaciones al Estudio de la Administración Pública

En opinión de Omar Guerrero, Bonnin no tuvo seguidores en su país, a pesar de que su obra fue editada varias veces, la ciencia de la administración dejó de cultivarse en Francia durante el siglo XIX y más de la primera mitad del XX ya que se le dio una mayor atención al Derecho Administrativo.

A pesar de tal situación existen otros pensadores que contribuyeron al desarrollo de esta disciplina por lo que sobresale la labor de Tocqueville que en su obra: *La Democracia en América*, hace valiosas aportaciones a la Administración Pública, pues establece dos categorías científicas para el análisis de la administración, como lo fue la centralización y la descentralización, señalando que la primera trabajaba en contra de la democracia mientras que la segunda lo hace a favor de ella aunque en detrimento de la eficiencia. Además de dichos puntos, muestra interés por la situación de los funcionarios públicos y la fijación de sus salarios; el manejo de las finanzas públicas; la corrupción, la inestabilidad administrativa y la necesidad de estructurar una ciencia de la administración.

Por otro lado Woodrow Wilson en su obra *Estudio de la Administración Pública*, afirma que la Administración es una ciencia práctica que requiere de un estudio más profundo, considera que su objeto de estudio es descubrir primero que puede hacer adecuada y exitosamente el Gobierno y de qué manera puede hacerlo con eficiencia y al mínimo costo posible ya sea de dinero o de esfuerzo.

Señala que la Administración es la parte más obvia del Gobierno, es este mismo en acción, se encuentra en todos lados, realiza al mismo tiempo su función administrativa y su función política. Muestra un especial interés por el establecimiento del servicio civil ya que con ello se podrá garantizar una sincera lealtad a la política del Gobierno.

Considerando la importancia que representa para la Administración Pública el desempeño de su personal, conviene resaltar las aportaciones que Max Weber en su obra *Economía y Sociedad*, hizo a este respecto, pues establece un modelo ideal sobre el funcionamiento de la burocracia que si bien ha sido objeto grandes debates y críticas¹¹, representa un importante avance para poder entender el funcionamiento general de la burocracia dentro del Estado, por tanto se puede afirmar que:

La aportación más sobresaliente de Max Weber a la Administración son sus ideas acerca de la organización burocrática; a él se debe la más completa visión de la organización y el funcionamiento de la administración pública moderna, a la que sublimó y puso como elemento peculiar de las ideas del presente ya fueran capitalistas, ya socialistas. ...Junto con Marx y Tocqueville, Weber debe ser situado entre aquellos cultivadores de la administración pública que despreocupados por explicar su estatuto científico contribuyeron sin embargo, fecundamente para que consolidara esta condición. Los tres autores estudiaron en lo común a la burocracia, aunque correspondió a Weber resaltar sus virtudes y silenciar los vicios que Marx y Tocqueville han examinado y denunciado.¹²

1.3.3 Conceptualización de Administración Pública

Al hablar de Administración Pública nos estamos refiriendo al conjunto de organismos públicos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y actúan coordinadamente para satisfacer las demandas sociales y por tanto cumplir con las políticas gubernamentales.

¹¹ Ver BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. "Crítica del Modelo de Weber. La Burocracia como sujeto de Actividad Social" En: *op. cit.* pp. 430-433

¹² OMAR GUERRERO. *La Teoría de la Administración Pública* México 1986. Editorial Harla. p. 225

La idea de que la Administración Pública es el propio Gobierno en acción puede quedar apoyada por lo expuesto por Alvaro Rodríguez Reyes para el cual es el instrumento que el Gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas; se entiende que es el medio por el cual el Gobierno da respuesta a las demandas de la sociedad, las cuales van a variar de una sociedad a otra y por tanto la Administración será diferente, pero en esencia tendrán el mismo objetivo ya que su omnipresencia será su rasgo característico.

El papel del gobierno en las sociedades democráticas es el eje para situar la importancia del servicio público. En este sentido, el gobierno es la institución que tiene a su cargo el cumplimiento de responsabilidades públicas. El servicio a la sociedad es una obligación. Los gobiernos tienen en el servicio público la manera de comunicarse con los grupos civiles y ciudadanos, a efecto de emprender actividades que los beneficien.¹³

Karl W. Deutsch, en su obra *Política y Gobierno*, señala que la vida administrativa se encuentra organizada bajo cadenas de mando en donde un pequeño número de individuos se encuentra al frente dando órdenes y decidiendo lo que se ha de hacer; se dirigen a un gran número de individuos, los que a su vez dan órdenes mucho más detalladas a otro numeroso grupo de subordinados y así sucesivamente hasta llegar al último empleado que tiene trato directo con el público.

¹³ UVALLE Berrones, Ricardo “La Profesionalización del Servicio Público en México.” En: *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* P. 40

El sector público para su funcionamiento recibe la ayuda de su personal profesional, técnico que incorpora especialistas de diversos temas tales como transportes, finanzas, seguridad, etc; pero también a especialistas en escuchar a subordinados, clientes y pueblo; los ejecutivos llegan al poder para decidir cómo deben ejecutarse las cosas, pero quien las lleva al cabo son los administradores, los cuales son los responsables directos del funcionamiento de las instituciones, por tanto el éxito o fracaso depende en gran medida del cuerpo administrativo.

Con el término Administración Pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. .la noción de Administración Pública corresponde por tanto a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado comprenden a las actividades de Gobierno que desarrollan poderes de decisión y de comando y aquellos de inmediato auxilio para el ejercicio del Gobierno mismo y por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizan las leyes y los actos de gobierno en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real o de comportamientos técnicos, materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político y jurisdiccional).¹⁴

De acuerdo con el multicitado Omar Guerrero la Administración Pública tiene un carácter preventivo, más que represivo, sus funciones no sólo se orientan a conservar la sociedad, sino también a perfeccionarla; por su parte Leonard D. White señala que su fin es la utilización más eficaz de los recursos de que disponen los funcionarios y que la buena administración procura eliminar el despilfarro; y por el contrario puede suceder que por culpa de "... una mala

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. Tomo I, México 1988, Siglo XXI; p 13

administración torpe y negligente, desacertada en sus disposiciones ó corruptora por su inmoralidad, los Estados decaen de su prosperidad, retrogradan en civilización, e inevitablemente vuelven a la barbarie primitiva de las sociedades. aún cuando sus instituciones políticas se consideren como las más libres y perfectas. Bajo una mala administración se agotan y esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y la riqueza...”¹⁵

1.3.4 La Administración Pública como Sistema

En opinión de Leemans¹⁶ toda sociedad se encuentra integrada por una variedad de sistemas, entre los cuales se encuentran el sistema político y el sistema administrativo, así como los subsistemas de éstos, con sus entradas, conversiones y salidas son considerados como unidades abiertas ya que interactúan con su medio ambiente y están estrechamente relacionados; los procesos institucionalizados y los no institucionalizados localizados en dicho medio influyen en el desarrollo de todo sistema social.

En este sentido la Administración Pública puede ser vista como un subsistema del sistema político, ya que sus acciones dependen en gran medida de las decisiones políticas, es por tanto el instrumento por medio del cual se llevan al cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos gubernamentales; si bien, existe cierta subordinación de ésta ante el sistema político, también es cierto que actúa como un elemento independiente dentro de él y llega a constituir otro gran sistema, pues se encuentra integrado por una gran variedad de elementos que se interrelacionan entre sí para dar respuesta a las demandas sociales; su funcionamiento depende del accionar de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; los cuales son vistos como

¹⁵ DE LA ROSA, Luis. “Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla” En *Revista de Administración Pública*. No. 50 abril-junio de 1982, Ed. INAP, p. 117

¹⁶ Ver. LEEMANS, A.P. *Como Reformar la Administración Pública*. México 1982, Ed F.C.E.

subsistemas , donde todos y cada uno de ellos deben actuar en conjunto para garantizar la eficiencia del todo. Por su amplitud y complejidad la administración de dichos recursos se vuelve una tarea difícil, ya que en muchas ocasiones su distribución puede ser causa de conflicto, porque en cada área hay diferente opinión en cuanto a la asignación de uno u otro; por ello es necesario que se lleve al cabo la correcta integración, coordinación y control de los mismos, dándoles la debida atención porque de su manejo dependerá el éxito o fracaso de la organización.

En general, señala que el sistema administrativo que funciona dentro del sistema político, está representado por el conjunto de dependencias públicas, organismos descentralizados y demás; al igual que el sistema político se integra por otra gran variedad de subsistemas como el gabinete, las dependencias centrales, las diversas agencias y servicios gubernamentales etc; los cuales en conjunto forman un sistema altamente complejo y lo convierte en un sistema de entradas, conversiones y salidas. Sus entradas y las de sus subsistemas incluyen demandas, apoyos y oposición semejantes a los del sistema político u otros subsistemas de la maquinaria gubernamental y las salidas se realizan al través de procesos de conversión, éstas pueden ser leyes, decisiones ejecutivas, reglamentos, programas gubernamentales, mecanismos y reglamentos para el control y manejo de las fuerzas sociales, para mantener los servicios de seguridad y orden público por ejemplo.

La Administración Pública puede ser vista así como un sistema, pues es un conjunto coordinado y organizado de organismos con competencias, facultades y atribuciones públicas, otorgadas por ordenamiento jurídico; con objeto de intervenir, regular y fomentar en la sociedad civil acciones de interés general, en otras palabras es el conjunto de aparatos públicos articulados directamente con los centros de decisión política, que cuentan con medios e instrumentos para cumplir sus fines en relación con los grupos sociales.

1.3.5 La Administración Pública Mexicana

En el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)* se observa claramente la organización y funcionamiento de la Administración Pública, dentro de la centralizada nos encontramos a las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; mientras que dentro del sector paraestatal se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

Se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo establezca el Ejecutivo Federal. Las dependencias de la Administración Pública centralizada tienen el mismo rango y entre ellas no habrá, preeminencia alguna y la influencia que ejerce el Ejecutivo es eminente ya que el determinará su funcionamiento.

Después de revisar las funciones que tienen asignadas cada una de las dependencias, se observa que todas juegan un papel determinante en el desarrollo económico y social del país, ya que tienen el compromiso de satisfacer las demandas de la sociedad mexicana mediante la aplicación de planes, proyectos y programas; es evidente que unas juegan un papel más importante que otras ya que los asuntos a atender son de diversa índole y complejidad.

Las funciones que se establecen en la *LOAPF* para cada una de las Dependencias se dejan ver como algo ideal, pues en muchas ocasiones por falta de una correcta organización, apoyos financieros y sobre todo por una falta de profesionalización de los servidores públicos dichas dependencias no cumplen cabalmente con las funciones que les han sido asignadas, provocando con ello una baja productividad y aparición de vicios administrativos.

1.4 La Crisis del Estado y de la Administración Pública

Hasta este momento hemos visto que el Estado surge por la necesidad de ordenar y dirigir a la sociedad y sobre todo para coordinar las actividades de los grupos participantes en ella; es una realidad total pues sus elementos son el territorio, la población y el Gobierno, y se expresa a través del Gobierno para llevar a cabo sus funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, para controlar e impulsar el crecimiento de las funciones económicas y sociales y procurar mediante el accionar político y jurídico el bienestar y la estabilidad social.

Pese a ello en las últimas fechas la eficiencia del Estado ha sido objeto de grandes debates, que ponen en duda su eficiencia pues se considera que ya no responde a los intereses generales; siendo el sector público a través del cual el Estado ha de dar respuesta a dichas demandas, su transformación se vuelve una tarea urgente, en donde el interés público debe ser revitalizado, pues en los

últimos tiempos la idea de contar con una Administración Pública eficiente y capaz de responder a los intereses generales, se ha visto frenada prácticamente por cuestiones tecnológicas, de desarrollo histórico, económico y social, dando por resultado una administración fragmentada, en donde la satisfacción de intereses minoritarios y parciales están por encima de los generales.

La causa es el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos incluyendo a la creciente complejidad organizacional del propio aparato estatal; se ha hablado de que la burocracia es gigantesca, el estado es obeso, al Estado habría que minimizarlo, al Estado hay que ponerle un corcet para reducirlo, y como dicen personalidades como Crozier y Kliksberg, ha sido la complejidad de la acción estatal la que indujo el tamaño del aparato y no viceversa.¹⁷

Ante la complejidad de los intereses que se encuentran en juego, las administraciones públicas se enfrentan a serios problemas a la hora de la toma de decisiones, pues las presiones tanto internas como externas y la pérdida de control, la hacen caer en serias contradicciones.

Según lo expuesto por Manuel Villoria en su obra *La Modernización de la Administración como instrumento al Servicio de la Democracia*, este ambiente caótico es consecuencia de las transformaciones que se han venido presentando en todos los sistemas, lo cual es la principal causa que impide que el Estado responda eficientemente a las demandas de los ciudadanos, por lo que su actuación está en un cuestionamiento constante y su adecuación a

¹⁷ JEANNETTI Dávila, Elena. "Presente y Futuro del Servicio Público En México" En Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. *Op. Cit.* p. 230

dichas condiciones, es un asunto que no debe de dejarse a un lado, dado que se podrían presentar problemas muchos más graves a los ya existentes.

Las transformaciones políticas, económicas y sociales, hacen más difícil la labor del Estado, su ineficiencia hace que vaya perdiendo legitimidad y por tanto poder, lo que ha dado origen a grandes debates en cuanto a la Reforma del Estado. Dicha reforma ha de transformar varios aspectos de la vida nacional; pero pese a las dificultades a enfrentar, el Estado debe de continuar con su cometido, es decir debe cumplir con el pacto social, para ello debe de mantener su presencia en la mayoría de las relaciones sociales existentes, pero sin olvidar que una intervención desmedida se traduce en un gobierno grande y sobre todo débil.

Hoy se discute la legitimidad del Estado contemporáneo porque sabemos que el Estado está en crisis, que su legitimidad es dudosa para algunas tendencias partidistas o ideológicas, en realidad se podría afirmar que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es de hecho la crisis de la legitimidad de la administración pública.¹⁸

Si bien en un principio las nacionalizaciones sirvieron para legitimar al Estado y fueron el medio para que pudiera "... fungir como rescatador de empresas, además de la creación de otras tantas con fines económicos, o bien instituciones sociales o culturales y lidiar con éxito los cambios producidos en su interior y conseguir un crecimiento político autosustentado, a pesar de la aparición constante de contingencias provenientes del mercado..."¹⁹ al desviarse los objetivos esenciales, lejos de contribuir al desarrollo nacional lo

¹⁸ *Ibidem.* p. 230

¹⁹ GUERRERO, Omar. "El Estado 'Mejestuoso' Ante la Privatización" En. *La Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado? Año II Núm 3 Julio de 1990*, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p 162

afectaron seriamente dado que las empresas públicas fueron vistas como un medio para solucionar las fallas del mercado, dejando a un lado la idea de que el Estado tendría que intervenir sólo en sectores estratégicos o prioritarios.

Ese mal manejo de las empresas públicas puso en cuestionamiento la eficiencia del Estado, su excesivo intervencionismo fue debilitándolo, dando paso a fenómenos como aumentos del gasto público en sectores ineficientes, protección excesiva a intereses particulares. Ante dicha situación aparecen las privatizaciones como consecuencia de las ideas neoliberales, que en los últimos tiempos han invadido el pensamiento administrativo; con dichas ideas se ha impulsado la transferencia de un patrimonio público al sector privado, que puede incluir la venta total o parcial de empresas públicas.

La desincorporación de entidades públicas buscó disminuir el déficit público, y solucionar los graves problemas que ocasiona la existencia de un Estado grande, el cual en varias ocasiones fue calificado como ineficiente, se opta por las privatizaciones pues ofrece incrementos de productividad y eficiencia, dado que su gestión comercial le permite, adaptarse a las demandas de sus clientes donde existe una situación de competencia, ante esa situación el Estado debe de trabajar en favor de la eficiencia y eficacia, para relegitimarse en esa área, para seguir produciendo servicios, demostrar que es eficaz y eficiente y que atiende las demandas sociales con calidad.

Las privatizaciones resultan convenientes para evitar que el Estado intervenga en sectores que están alejados de sus objetivos, esta medida resulta beneficiosa por los recursos obtenidos por la venta de empresas públicas; pero se comete un error, pues no se les da la posibilidad de ver qué resultados podrían obtenerse con un mejoramiento en de la gestión total de dichas empresas.

El pensar que las privatizaciones son el camino a seguir para solucionar el problema de la ineficiencia del Estado, es una cuestión que no es aceptable, pues experiencias de otros países y sobre todo el caso de México muestran que el haber dejado en manos de la iniciativa privada varios sectores de la economía, incluso aquellos que fueron considerados como estratégicos o prioritarios, no solucionaron los problemas existentes, sino que se ocasionaron mayores ejemplo de ello fueron los errores cometidos en la reprivatización bancaria; por tanto y de acuerdo con Omar Guerrero se puede decir que la privatización de servicios públicos también ha mermado las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública.

Así como el fenómeno nacionalizador tuvo efectos negativos sobre las economías de los países afectados, al introducir factores ideológicos que no dejaron ver la ineficiencia del modelo en múltiples supuestos y ocasiones, e incluso los problemas que para la propia redistribución generaba el sistema...del mismo modo las alternativas privatizadoras, al influir con elementos ideológicos que ponen la máxima fe en un mercado muchas veces inexistente y no sujeto a análisis y debate...pueden ser el origen de tremendos errores de gobierno, productores de ineficiencia y desde luego, ausencia de equidad.²⁰

Por tanto se puede afirmar que la solución a la ineficiencia de la Administración Pública no está ni en las nacionalizaciones, ni privatizaciones, es decir no basta con recortar o ajustar al personal o suprimir dependencias o entidades o crear otras más, sino más bien se requiere una transformación total de todos los aspectos del sector público, una modernización que introduzca

²⁰ VILLORIA MENDIETA, Manuel *La Modernización de la Administración Como Instrumento al Servicio de la Democracia*. Madrid 1996, Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, p. 125

cambios en los diferentes sistemas; pero hay que tener claro que se requiere una modernización pero sobre todo en los recursos humanos

Como apoyo a lo anterior Ma. Del Carmen Pardo²¹ señala que existe una directa relación entre la modernización de las administraciones públicas y la profesionalización de sus funcionarios, es decir se necesitan servidores públicos capacitados y actualizados, para que en forma eficiente asuman sus funciones y cuyo principal objetivo sea el logro de los fines institucionales; por lo que hay que tener claro que:

...No se puede cambiar a la sociedad, sin cambiar el papel del Estado, sin cambiar el papel de los funcionarios...es pues indispensable encontrar en la función pública apoyos suficientes para arrastrar a una masa crítica de funcionarios dentro del movimiento de reforma. Pues son ellos los que harán la reforma...siempre y cuando descubran el interés de las potencialidades que éstas les tiene reservadas. Una estrategia de cambio debe entonces implicar una prioridad de acción sobre los hombres.²²

I.5 La Modernización de la Administración Pública

Ante la situación antes descrita se presenta la urgente necesidad de una transformación del Estado y sobre todo la de Administración Pública para dar más y mejores respuestas a la ciudadanía, en donde el éxito o fracaso dependerá en gran medida de su desempeño, de ahí el porqué la necesaria transformación y modernización de varios de sus aspectos. La respuesta deficiente a las demandas sociales ha provocado que en los últimos años la

²¹ Ver PARDO, María del Carmen. "Un Testimonio de Modernización en la Administración Pública: La Profesionalización de la función Pública." En: *En Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. Op. Cit.* p. 63-85

²² CROZIER, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno* México 1990, Ed. F.C.E. p. 74

eficacia y eficiencia del Estado y sobre todo la de la Administración Pública en cuanto a la prestación de servicios, haya sido fuertemente cuestionada, por lo que se han implementado diversos mecanismos para poder responder eficientemente a las demandas sociales, entre dichos mecanismos se encuentra lo referente a la calidad total.

En la actualidad, la administración pública ha tomado mayor conciencia de la necesidad de adaptar sus estructuras a las nuevas exigencias de cambio en que están inmersas todas las organizaciones de la sociedad. Por ello, en años recientes se ha discutido intensamente en los círculos académicos y gubernamentales la urgencia de emprender una reforma del gobierno que modernice el aparato administrativo, haciéndolo más eficaz, eficiente, competitivo y cuyos servicios cuenten con calidad total. Decimos que la administración pública tiene que ser eficaz, porque las políticas y estrategias económicas contenidas en planes y programas nunca podrían dar resultado si no se cuenta con una infraestructura administrativa sólida y profesional, capaz de llevarlas a la práctica. Tiene que ser eficiente, porque en una época de limitación de recursos como la nuestra, el aparato gubernamental enfrenta el enorme reto de cumplir sus responsabilidades ante la sociedad, haciendo un uso razonable de los recursos con que cuenta.²³

Según Manuel Villoria la calidad de los servicios en el sector público además de trabajar para elevar los indicadores de calidad, también debe mejorar la imagen política, para ofrecer una imagen de calidad a la ciudadanía; por ello la búsqueda de la calidad en los servicios públicos contribuye a la legitimidad de lo público, es decir fortalece la relación existente entre la Administración Pública y los ciudadanos.

²³ Ver ARGÜELLES, Antonio. "Calidad Total en la Administración Pública: La experiencia de Secofi" En: Gestión y Política Pública. Vol IV, Núm. 2, México, segundo semestre de 1995.433

Entre los aspectos de mayor importancia que hay que considerar en este asunto, es lo referente a las necesidades de los ciudadanos, por lo que la calidad del servicio público que recibe el individuo se va a vincular con la comparación entre lo que espera recibir y lo que recibe, de ahí la importancia de conocer las expectativas de los ciudadanos para poder adecuar a ellas el servicio. Estas expectativas están íntimamente relacionadas con la imagen social de la administración; una imagen que es bastante negativa, pues los ciudadanos se quejan de la lentitud y complejidad de los trámites, del deficiente desempeño de las oficinas y funcionarios públicos; por tanto se presenta un serio problema cuando una organización pública intenta prestar servicio con calidad, pues los ciudadanos acuden a recibir los servicios con una imagen mala del conjunto de la Administración lo que condiciona la percepción de la calidad concreta de los servicios.

Ahora bien señala que en la calidad del servicio han de considerarse los siguientes aspectos:

- a) Tangibles.- Las instalaciones físicas, la presencia del personal y de los materiales de comunicación.
- b) Confianza.- La capacidad para realizar el servicio esperado con seriedad, seguridad y corrección.
- c) Sensibilidad.- El interés y la disposición para ayudar a los clientes y para proveer un servicio rápido.
- d) Garantía.- El conocimiento y cortesía mostrado por los empleados y su capacidad para inspirar confianza.
- e) Empatía.- La atención individualizada prestada a los clientes y la comprensión de sus necesidades.²⁴

²⁴ VILLORIA, Manuel. *op. cit* p. 147

Volviendo al concepto de cliente, se señala que forzosamente se identifica con el de ciudadano, el cual en la medida en que vea satisfechas sus necesidades ha de determinar si existe o no calidad en el servicio público; a diferencia de la empresa privada, en el sector público, el ciudadano "cliente" con todas las limitaciones sí puede participar en las decisiones estratégicas de la administración, con lo cual se impulsa el cambio, el cual sólo es posible a través de una mayor participación de los ciudadanos en el sistema global.

El determinar si existe o no calidad de los servicios, es una tarea sumamente delicada, pues se señala que incluye un conjunto de técnicas y actividades que tienen como objetivo medir la calidad de los servicios, descubrir y eliminar las causas de los problemas existentes, dicha medición se puede llevar a cabo a través de tres enfoques que son: la acreditación de la calidad, la inspección de la calidad y la competencia por la calidad.

La acreditación de calidad parte de la existencia de unos estándares de calidad aprobados previamente, esta acreditación expresa que se reúnen unos requisitos mínimos para actuar. La inspección de calidad se diferencia de la acreditación en que no se autoriza previamente a la actuación sino que se actúa, cuando existe un resultado negativo en la inspección, retirando el derecho a prestar el servicio. La competencia por la calidad, a diferencia de los dos sistemas anteriores, permite una mayor participación interna en la continua mejora del servicio. Estas técnicas de control requieren una relativa adaptación para su plena eficacia en el sector público. Así la adaptación que los organismos públicos requieren se manifiesta, en primer lugar, en la inspección de calidad, dado que el cierre de un organismo público puede ser inviable, si presta servicios esenciales. Lo cual precisamente provoca el necesario rebosamiento de las actividades de inspección interna sobre la calidad de los servicios.²⁵

²⁵ *Ibidem.* p. 155

Aparentemente, la adecuada aplicación de estas medidas ha de garantizar la calidad de los servicios, según experiencias de otros países, con la acreditación de la calidad es necesario el establecimiento de normas y requisitos de calidad, en la prestación de los servicios públicos, que en caso de no ser alcanzados, dan derecho a los ciudadanos a la reclamación pertinente y a la compensación por incumplimiento; en este sentido las implicaciones que trae consigo, son un llamado de atención que obligan a la Administración Pública a reaccionar ante las deficiencias existentes.

Para alcanzar los mejores resultados, la gestión de calidad en la Administración Pública ha de enfocarse a los siguientes principios en torno a los cuales se han de articular los programas gubernamentales:

- 1.- Reducción de papeleo y trámites, reducir regulaciones y controles.
- 2.- Descentralizar autoridad, para dar poder a los empleados para la toma de decisiones.
- 3.- Trabajar mejor y a menor costo, para lo cual es necesario eliminar lo obsoleto, las duplicaciones y privilegios, invertir en tecnología y mejorar la productividad.
- 4.- Buscar la satisfacción del cliente, escuchar sus demandas, reestructurar los servicios en función de sus necesidades.

Además de estos principios señala que existen otros aspectos que han de aplicarse en la gestión de la calidad y son:

1.- Cambio de la cultura de la organización, para lo cual se han de llevar las siguientes acciones:

- Poner mayor atención en el proceso para conseguir los mejores productos
- Ayudar a los clientes “ciudadanos” a resolver sus problemas.
- Preocuparse de la política pública correspondiente y los clientes en vez de las normas y los conocimientos técnicos.
- Atender a los empleados y las relaciones derivadas del trabajo.

2.- Dar más poder a los empleados, la formación y desarrollo del recurso humano es un elemento fundamental en este esquema; principalmente busca que el recurso humano sea atendido en todos sus aspectos, crear un ambiente laboral agradable para que puedan desarrollarse plenamente, pues al ver satisfechas sus necesidades realizarán mejor sus funciones y se garantizará su permanencia.

3.- Preguntar al cliente y en función de sus necesidades, reestructurar los procesos.- Como el cliente “ciudadano” es quien determina si existe o no calidad en los servicios, es de suma importancia mantener un estrecha relación con él para tener conocimiento de sus necesidades, para ello es necesario implementar técnicas tales como entrevistas, buzones, teléfonos de atención, correo electrónico; etc, que permitirá mantener el contacto, tener conocimiento de sus necesidades y sugerencias y por tanto implementar las acciones necesarias para la solución de los problemas detectados.

En general la Gestión de la Calidad Total, es el método que en las últimas fechas se ha empleado para el logro de la calidad en los servicios públicos, pese a que no está completamente desarrollado el autor nos dice que día a día va desarrollándose; teniendo como principios básicos:

- a) La búsqueda de la completa satisfacción del cliente,
- b) A través de la continua mejora de los productos y servicios,
- c) Mediante la activa y completa implicación de la totalidad de la fuerza de trabajo.

Ello implica la adopción de diez valores fundamentales:

1. El cliente manda.
2. Liderazgo implicado.
3. Participación completa.
4. Recompensa de la calidad.
5. Reducción de los tiempos de duración de los procesos.
6. Prevención de errores frente a detección de los mismos.
7. Gestión basada en datos fiables.
8. Visión estratégica.
9. Desarrollo de la cooperación interna y externa
10. Conciencia de la responsabilidad ante la sociedad.²⁶

Todo lo anterior muestra el camino a seguir para el logro de la calidad en el sector público, al establecerse los principios y técnicas a seguir, nos hace pensar en la estructuración de un programa de mejora continua que implica la mejora de procesos, productos, servicios, atención al empleado; que en conjunto contribuyen a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos; en donde según el autor es necesario contar con un liderazgo fuerte y capaz que impulse el cambio de la organización, pero también de una participación activa de los empleados públicos.

²⁶ *Ibidem.* p.171

Como respuesta a los problemas registrados en la Administración Pública se ha pensado en el cambio organizacional, en la limitación de la actividad del Estado y en la aplicación de técnicas gerenciales en el sector público; procesos que tienden a una modernización de la Administración Pública, pero una modernización que ha de observar una serie de valores fundamentales para la sociedad; se ha recurrido a la modernización de su tecnología, entendida ésta como el conjunto de maquinas, herramientas y equipo que se utiliza en la organización, así como el conjunto de conocimientos y habilidades requeridos; pues adecuándose a las necesidades actuales es un medio para solucionar los problemas existentes; aplicándose en función de algunos principios de gestión que dan dirección a los mismos constituyen lo que ha dado en llamarse la ciencia del "Management"; la cual tiene como objetivo "...conseguir que la gente trabaje eficazmente junta, para que se centren en fines y objetivos externos, para mantener el desarrollo de la organización o para mantener un adecuado sistema de comunicación, información y responsabilidad individual...Esta utilización de las técnicas y maquinarias auxilia, pues, a la organización a cumplir sus fines."²⁷ Para tener éxito es necesario adaptar estas consideraciones a la realidad de la Administración Pública.

Aspecto importante para este cometido es el que se refiere al desarrollo de la informática en el sector público, con lo cual se ha de garantizar una mejor coordinación entre departamentos, unidades administrativas y trabajadores de una misma organización y a su vez con las diversas dependencias gubernamentales, lo que permitirá ofrecer mejores respuestas a las demandas de la ciudadanía; además con la introducción de la informática se da un paso importante para elevar la productividad, pues se reducen costos, es decir, al hacer más sencillas las funciones, desaparecen puestos innecesarios y por tanto se da una reducción en la plantilla de personal.

²⁷ *Ibidem* p. 304

Finalmente, con el uso de la informática se han de solucionar otros problemas, pues se garantiza una simplificación de trámites que por lo general resultan bastante tediosos para los ciudadanos, poco a poco se hará más común pagar vía electrónica, impuestos, multas, recibir información respecto a diversos servicios, así como demandar la atención a determinados problemas, lo que ha de obligar al sector público a dar una respuesta más eficiente. Es cierto que las tecnologías de la información han de introducir una gran variedad de cambios que van a solucionar diversos problemas, pero ello no quiere decir que se deje totalmente a un lado los procedimientos empleados comúnmente, sí se da un avance, pero también se requiere mantener un control del avance tecnológico para que el sistema total no se vea alterado y se sigan observando los principios éticos que orientan la razón de ser de la Administración Pública.

Ante los constantes cambios políticos, económicos y sociales, que afectan en mayor medida a la Administración Pública, es necesario que exista un mayor control de la actuación administrativa, para que las decisiones tomadas, sean objetivas y permita a las partes afectadas por la decisión, expresar sus opiniones y criterios en condiciones de igualdad, para que la administración pueda dar respuestas acordes a la realidad existente y marque el camino que han de seguir los administradores para que disminuya la arbitrariedad y corrupción en su actuación. Por tanto señala que un adecuado procedimiento administrativo ha de contribuir al logro del objetivo anterior, pero para ello se requiere observar aspectos tales como:

- 1.- Otorgar garantías a los ciudadanos y asociaciones, para que estén en la posibilidad de poder defender sus derechos.
- 2.- Asegurar una respuesta rápida y eficiente del interés general.

3.- Ser un medio de composición de intereses, es decir debe ser abierto, dé cabida a todos los interesados, que fomente la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Considera que el procedimiento administrativo ha de ser un medio para relegitimar a la Administración, siempre y cuando se garantice una actuación seria y comprometida de todos los afectados; en donde se organice y coordine adecuadamente la participación de los ciudadanos, para que en conjunto tanto autoridades gubernamentales como organizaciones sociales, establezcan comunicación, se coordinen y con el debate, la discusión y participación seria y responsable de ambas partes, busquen y planteen alternativas para la solución del problema; pero se debe tener un estricto control sobre la actuación de estos grupos dado que por lo general se encuentran involucrados diversos intereses políticos, que en vez de ayudar a la solución del problema en turno generan otros mayores.

Por ello la Administración Pública se debe abrir a sus agentes críticos, así como incluir a los mismos, no sólo a nivel experto, sino en los órganos principales de decisión, pues ello obligará a adoptar políticas que tiendan a aminorar los efectos perversos que tal participación produce, de forma que se evite el desarrollo del clientelismo y sobre todo que las decisiones públicas no sirvan a los intereses generales.

Es necesario que dicha participación permita, al final un discurso en condiciones de igualdad y comunicación que evite la manipulación y la participación privilegiada de ciertos grupos; evidentemente, la participación ciudadana encuentra en el marco de la gestión de calidad una aproximación insuficiente pero necesaria.

Desde esta perspectiva, existe un conjunto de prácticas como preguntar al cliente, tener discusiones sobre la calidad de los servicios con él, establecer sistemas de detección de quejas, con los que se logra una mayor cercanía y sensación de participación por parte del ciudadano.

1.5.1 La importancia de la Profesionalización de los Servidores Públicos en la Modernización de la Administración Pública

Para poder alcanzar cualquier cambio o modernización, las organizaciones tanto públicas como privadas deben de cambiar en primer lugar al elemento humano, por tanto, para alcanzar la calidad en el sector público se ha de poner una especial atención en sus empleados, dado que por lo general los recursos humanos en la Administración Pública no son aprovechados adecuadamente, por ello se requiere un cambio de cultura en las organizaciones, en donde el empleado ha de jugar un papel determinante en este cometido, pues es considerado el elemento esencial de la organización, es decir, si se les diera la atención debida, se obtendrían mejores resultados lo cual contribuiría a la tan ansiada modernización.

En ese proceso de Modernización deben observarse una serie de valores, los cuales, según este el ya citado Manuel Villoria, deben de estar estrechamente relacionados con el asunto de la democracia en donde valores como el respeto al individuo, a su autonomía a su participación, a su igualdad, deben guiar la actuación de la Administración Pública; lo cual garantizará que las decisiones sean tomadas de manera justa, se ejecuten de manera imparcial y honesta, pues si esto no se diera desde el primer nivel, difícilmente se podría garantizar en los demás niveles. Además de la observancia de valores es importante la neutralidad de la burocracia, en donde aflora nuevamente el asunto de la separación entre el funcionario y el político y por tanto entre

política y Administración Pública, ante la imposibilidad de alcanzar dicha separación, en este apartado se aborda lo referente a la ética del funcionario público para garantizar por lo menos cierta imparcialidad

En dicho asunto se encuentran inmersos una serie de valores, lo que nos permite llegar a la conclusión de que es necesaria una burocracia profesionalizada, despolitizada y neutral como lo postulaba Weber, pero que lamentablemente en el sector público no se ha podido alcanzar, pues muchas veces los funcionarios públicos trabajan en función de sus intereses particulares y no colectivos, renunciando por tanto a la observancia de los valores fundamentales para la sociedad.

Es evidente que el papel del empleado público determina el éxito o fracaso de los programas gubernamentales, dada su activa participación tanto en los procesos administrativos como en las decisiones de carácter político, su papel como político, incide en todos los aspectos del funcionamiento de la Administración Pública.

En su papel de político determina la magnitud del problema a resolver definen la política a seguir, determinan la observancia o no de alguna ley, crean leyes pues pese a que las leyes, requieren de la aprobación del Congreso, son los burócratas especializados los que las crean, en la toma de decisiones su participación es determinante, pues por sus conocimientos técnicos y jurídicos, pueden optar por resoluciones que favorezcan sus intereses particulares.

A este respecto Baena del Alcázar señala que existe una estrecha relación entre políticos y burócratas en donde siempre se da una subordinación formal "...Sin embargo, en virtud de ella los burócratas participan de diversos modos en el poder político, siendo este un dato a tener en cuenta al valorar su posición en el interior de la organización administrativa... con todo no se trata sólo de que participen en un poder que no les corresponde formalmente La

cuestión básica es que por derecho propio corresponde a los burócratas el poder administrativo como esfera propia".²⁸

Además la discrecionalidad con la que ejercen sus funciones, les permite adoptar medidas que van en contra del interés general; se señala que gracias a los conocimientos y especialidad que van adquiriendo en sus puestos obtienen un beneficio propio y poseen igualmente un gran poder para decidir quién ha de ingresar a sus equipos de trabajo, sobre los presupuestos y sobre el manejo de la información que poseen. Dicha actuación política se observa en todo momento y a pesar de que varía de una administración a otra, es evidente que esta actuación, en muchos de los casos resulta perjudicial para el desarrollo de la función pública, de ahí la necesidad de separar las decisiones políticas y técnicas, pues según Wilson la Administración debe centrarse en los medios y en cómo conseguirlos para alcanzar los objetivos para los que fue creada.

Es cierto que es muy difícil impedir que el burócrata involucre en su accionar sus intereses políticos, pues...La burocracia, al contrario que la clase política, no ha perdido, en el nivel micro de cada organización concreta, poder de decisión ni capacidad para desviar fines dentro de las organizaciones, más bien ha transformado ese poder, pues ahora tendrá que tener en cuenta a los clientes y deberá saber utilizarlos al tiempo que se deja utilizar. En consecuencia si subsiste, la capacidad de decisión, subsistirá el dilema ético para el funcionamiento en general y para los burócratas en particular. Su decisión podrá fundarse en valores que tiendan a materializar el interés general o acrecentar su poder y privilegios. Su opción ni está predefinida ni es meramente técnica frente a lo que algunas voces interesadas pretenden favorecer. De ahí la importancia de desarrollar nuevos sistemas de control de las burocracias y una mayor sensibilidad ética en las mismas.²⁹

²⁸ BAENA DEL ALCAZAR, Mariano *op.cit* p. 441.

²⁹ VILLORIA, Manuel. *op.cit.* p. 288

Otro aspecto que se señala para alcanzar una modernización de la Administración Pública, es el que se refiere al de la desburocratización, pues se señala que las prácticas burocráticas, son las que impiden un desarrollo ágil y eficiente en el sector público; para ello se hace hincapié en la necesidad de una mayor flexibilidad en todo el sistema, pero que necesariamente ha de alterar varios aspectos que se encuentran dentro de un marco jurídico lo suficientemente fuerte para aceptar de la noche a la mañana una transformación, por lo que todo cambio deberá estar sujeto al Derecho y enmarcar su actuación dentro del sistema jurídico para que no se corran riesgos. En este sentido, los actos administrativos han de garantizar que las decisiones particulares de la Administración sean consecuentes con las normas establecidas, las cuales han de garantizar la observancia de los derechos de los ciudadanos.

Un gran número de pensadores han coincidido en señalar que el elemento humano debe de ser atendido en todos sus aspectos y que las organizaciones deben inclinarse cada vez más hacia este cometido, buscando un equilibrio entre personas, productividad y calidad; tendiendo más a una humanización de los centros de trabajo y no a una explotación del trabajador. Por tanto, la Administración Pública ha de tener una tarea sumamente delicada, pues en la gestión de recursos humanos influyen una gran variedad de factores tanto internos como externos que hacen de este asunto un gran problema a resolver; pues hay que enfrentar fenómenos tales como:

- 1.- La diversidad de la fuerza de trabajo;
- 2.- El equilibrio entre la responsabilidad laboral y las necesidades familiares;
- 3.- Globalización, en el marco de una economía mundial;
- 4.- Expansión de la planificación estratégica de recursos humanos

Pero un aspecto de suma importancia ha de ser el de la participación y capacitación al empleado; al considerarlo como la pieza fundamental para alcanzar el desarrollo de la organización, debe darse un mayor apoyo a la capacitación, formación y desarrollo de éste para que participe en las decisiones; con ello se promoverá el desarrollo de equipos de trabajo en donde se deje a un lado el interés individual frente al colectivo, el empleo de las habilidades y conocimientos adquiridos, darse cuenta de la importancia de su labor para el éxito de la organización.

La formación, desarrollo y capacitación, ha de fomentar el desarrollo del conocimiento, pero sin olvidar el fin; cuyas implicaciones van en relación con el control sobre los conocimientos requeridos, la adecuada atención al desarrollo de habilidades, la vinculación universitaria, la fijación y consolidación de los valores de lo público, un mayor impulso a la adopción de nuevas tecnologías y elaboración e implantación de planes de desarrollo estratégico de los recursos humanos.

Por la dinámica que vive todo país, se requiere de un aparato administrativo eficiente; sistemas, técnicas y procedimientos modernos, al igual que servidores públicos actualizados y preparados y sobre todo con vocación de servicio para dar una solución pronta y eficiente a las demandas sociales; por ello urge el establecimiento de nuevas políticas de reclutamiento, selección, inducción, hasta aquellos aspectos que a diario tienen que enfrentar y que afectan su desempeño laboral y les impiden dar una respuesta eficiente a las demandas ciudadanas.

De acuerdo con el ya citado Villoria, estos aspectos han de englobarse en una nueva gestión de recursos humanos, la cual debe actuar en forma coordinada, pues ha de orientar la política de personal con objeto de garantizar una actuación transparente y objetiva, pues se evita la politización, se da un mayor apego a las normas, creación de sistemas de reclutamiento y selección

más rígidos, para garantizar la igualdad y mérito, y sobre todo garantizar la observancia de los valores públicos. Es evidente que estas nuevas tendencias para la gestión de recursos humanos, han de adecuarse y adoptarse a las condiciones propias de cada organización, en algunas se tendrán que enfrentar a problemas mayores que otras, lo que ha de impedir su adecuada operación, pero por lo menos se marcará el camino a seguir para la modernización de este asunto; se irá promoviendo una mayor participación tanto individual como en equipo para que los empleados realicen sus funciones en forma eficiente.

En general, se debe promover una mayor participación de los empleados tanto individual como en equipo, establecer mecanismos más rígidos para la selección de personal, promoción de sistemas de carrera para garantizar la seguridad y desarrollo en el puesto, así como evaluación del desempeño e inculcar la vocación de servicio.

La capacitación, formación y desarrollo de los empleados es pieza fundamental para poder alcanzar la modernización, con el fortalecimiento de este asunto se garantizará la promoción y fortalecimiento de una formación continua, cuestión que les permitirá alcanzar un mejor desarrollo laboral, pues al estar mejor preparados pueden aspirar a mejores retribuciones y un mayor desarrollo en la organización.

En si la modernización de la gestión de recursos humanos es un asunto que toda administración debe tomar en cuenta y debe impulsar para poder alcanzar la modernización de Administración Pública, pues la eficacia y la eficiencia estará determinada por la labor de sus empleados.

Por ello se puede afirmar que el éxito de toda organización dependerá de la labor de los servidores públicos, los cuales según el autor han de desempeñar sus funciones adecuadamente siempre y cuando su trabajo y el ambiente laboral les sean gratos y se les vaya involucrando en asuntos más

trascendentales, es decir, permitirles participar en la toma de decisiones, darles la seguridad de que su labor es determinante para alcanzar los objetivos de la organización, les hará asumir con responsabilidad y dedicación su trabajo.

Por tanto se debe de seguir trabajando en el fortalecimiento de una...mayor participación del empleado público en la toma de decisiones y en la implantación de las mismas, una apuesta decidida por el desarrollo y la formación, la tendencia a garantizar, en la medida de lo posible, la permanencia en el empleo y su profesionalización, la consideración del empleado público como persona y la preocupación por hacer compatibles sus intereses y los de la organización, la potenciación de la comunicación y el diálogo, la recuperación de la moral del servicio público y de la imagen social de la Administración y sus empleados. Precisamente, la necesidad de quebrar el tópico de la ineficacia, ineficiencia e irresponsabilidad de la Administración es la base de todo proceso de auténtica reinención, para ello, la respuesta debe ser la lucha sin cuartel contra el tópico y sus generadores dentro y fuera del sistema político. De la capacidad de los sindicatos y de los responsables políticos por entender este reto, depende, en gran medida, el éxito o fracaso de la modernización de la Administración Pública como instrumento al servicio de la democracia.³⁰

Ante esta situación la modernización de la Administración Pública no debe de dejar a un lado el combate a la corrupción y la principal tarea que se ha de llevar a cabo, es el fortalecimiento de los mecanismos de control para que el funcionario público cumpla con las reglas y tengan una conciencia clara de la importancia de su labor en toda una sociedad y fortalecer su vocación de servicio.

³⁰ *Ibidem.* p.362

Es claro, que solamente la fortaleza de convicciones éticas del empleado público, los principios que orienten su desempeño, pueden hacer frente al deterioro de lo público; por ello considera importante desarrollar un adecuado programa de formación ética para los empleados públicos; gracias a ello el empleado podrá tomar conciencia de su responsabilidad y se evitarán muchas de las prácticas corruptas comunes al funcionamiento de las Administraciones.

La solución no, es sencilla y, lo más importante, dicha solución no esta ni en las normas ni en los sistemas de control para evitar los abusos o actuaciones no éticas de los empleados públicos. El ser consciente de los fines últimos de la actuación del empleado público y su preocupación por el interés de la colectividad debe guiar sus actuaciones concretas; para ello, deberá ejercitar la virtud de la prudencia aristotélica, es decir, la capacidad para aplicar principios generales a casos particulares.³¹

Hasta este momento se ha visto que para alcanzar una modernización de la Administración Pública, es necesario transformar diversos aspectos, pero el más importante ha de ser su factor humano; si bien las modificaciones y adecuaciones a los sistemas de administración y desarrollo de personal son fundamentales, también es cierto que es necesario el establecimiento de diversos controles para garantizar una actuación ética de los empleados públicos, deben de establecer normas y mecanismos para prevenir prácticas corruptas y abuso de poder, cuestión que generalmente se encuentra presente en todas las administraciones públicas y es la causa principal de la ineficiencia existente.

³¹ *Ibidem.* P 370

CAPÍTULO 2

LA FORMACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS Y SU LABOR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (DEL PRÍNCIPE AL SERVIDOR PÚBLICO)

Como ya se vió, el éxito de todo esfuerzo de Modernización sólo podrá garantizarse si se empieza por transformar al elemento humano; la solución no es sencilla dado que se encuentran involucrados diferentes factores, pero lo cierto es que hay que atacar el problema de raíz, es decir la Administración Pública debe de hacer grandes esfuerzos para allegarse de servidores públicos competentes y preparados, pues para servir a los intereses de la colectividad hay que dejar a una lado la improvisación y la indiferencia, por lo que hay que poner una especial atención en la profesionalización de los servidores públicos, que ha de garantizar un cambio en sus aptitudes y actitudes y con lo cual se elevará su productividad laboral.

A pesar de la importancia que tiene la profesionalización de los servidores públicos no se le ha dado la atención debida, pues siguen llegando al sector público individuos que no cuentan con la preparación necesaria para desempeñar sus funciones; la profesionalización por tanto, tiene un especial significado ante la problemática social, pues se exige personal preparado, capacitado y actualizado para atender a las demandas de los ciudadanos, requisitos que en la actualidad no los reúnen un gran número de empleados.

2.1 Precedentes Medievales: Los Tratados Sobre la Educación de Príncipes

Pese a que desde tiempos remotos diversos pensadores, como veremos a continuación, han enumerado una serie de conocimientos y aptitudes que han de tener aquéllos que tendrán bajo su responsabilidad la atención a las demandas ciudadanas, siguen llegando al sector público individuos que no cuentan con la preparación necesaria para ejercer la función pública

De este modo se puede decir que desde la época medieval las ideas acerca de la formación de un príncipe, quién era el encargado de conducir a las naciones, se veían fuertemente influenciadas por aspectos religiosos, éticos y morales; el éxito de todo Estado dependía en gran medida de la capacidad de su dirigente, en donde la figura del príncipe puede entenderse como un poder ejecutivo que a su vez se apoyaba en otras figuras, para garantizar la felicidad y bienestar de la sociedad.

En este sentido, a continuación se analizarán de manera general las principales ideas que los estudiosos del arte de gobierno y de la ciencia de la administración, tenían acerca de la formación de un buen príncipe y del papel del servidor público respectivamente; así como los aportes de los pensadores hispanoamericanos.

Lo anterior es con objeto de poder determinar que en todos los tiempos, las sociedades sea cual sea la forma de gobierno asumida, han tenido la necesidad de contar con una institución que garantice el bienestar del pueblo, pero sobre todo, que es indispensable que el personal que tenga bajo su responsabilidad la función pública cuente con una adecuada preparación para llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas, con lo cual se podrá garantizar un desarrollo satisfactorio del aparato administrativo.

2.1.1 La Formación de un Príncipe

Retomando las ideas establecidas en *Los Tratados Sobre Educación de Príncipes* se puede decir que en la Europa del siglo XIV prevalecieron varios elementos cristianos y principios medievales, lo que permite que el pensamiento medieval se prolongue hasta el Renacimiento, representando un proceso de transición hacia la Edad Moderna, que se caracteriza por su inquietud de querer separar radicalmente los campos de la fe y de la teología de los campos de la razón y la ciencia.

En este sentido se observa que los principios cristianos ejercen gran influencia en los tratadistas sobre educación de príncipes, autores como San Agustín manifiesta que el principal fin del Estado debe ser el de contribuir a que exista unidad entre Dios y el hombre.

Santo Tomás señala que el Estado es el orden moral que se apoya en fundamentos éticos y metafísicos, en normas universales que finalmente, arrancan su fuerza, eternamente verdadera, de la misma esencia de Dios, ve a la sociedad como una consecuencia de la necesidad que tienen los hombres de agruparse mediante un intercambio de afectos y servicios; por tanto es claro que los aspectos, religiosos, divinos, y éticos influyen en el pensamiento español, por lo cual el príncipe no debería de dejar a un lado estos principios,

ya que la Iglesia es quien puede autorizar o negar su accionar. Dichas ideas sobre la educación de príncipes se encontraban influenciadas por el contexto político, económico y social en que se desarrollaron y sobre todo por la corriente ideológica de la que formaron parte.

En el siglo de oro español prevalecieron grandes géneros como la teología escolástica y la mística, que basados en la doctrina de Santo Tomás manejaron aspectos éticos, metafísicos y teológicos. Aunque se trató de ir incorporando otros elementos, la ciencia política aún no muy desarrollada y los tratados jurídicos estaban influenciados por los aspectos religiosos.

Por otro lado en la obra *El arte de gobernar en las obras de Don Juan Manuel* también, se observa que la religión era determinante para la formación de un buen príncipe, cuyo origen era divino, su misión era la de organizar a la sociedad, conservar la monarquía, velar por las instituciones y exaltar la caballería; a pesar de que la formación espiritual era determinante, también se empezó a poner atención en otros aspectos.

Era necesario incrementar el saber, pues era una adecuación de la inteligencia con Dios, ya que al alejarse de la sabiduría se caía en el error y la ignorancia y por tanto se alejaba de Dios, se debería de cultivar la cultura, pues Dios era la suprema sabiduría y como todo saber que era engañoso o malicioso no podía ser sabiduría, la educación del príncipe debería apegarse a la doctrina de la Iglesia, pues quien no era cristiano no valía nada, la ciencia, el poderío y la riqueza no eran importantes pues lo que importaba era la salvación del alma, se aconsejaba la moderación en todo, santa y cristiana austeridad, como norma general de conducta.

La educación del príncipe debería de ser diferente y adecuarse en cada etapa de su vida, la cual se dividía en tres períodos: niñez, mocedad y mancebía, la primera se enfocaba a la salud del cuerpo, en la segunda se le

iniciaba en el estudio de las letras y en las normas fundamentales del Derecho para aprender a regir con justicia a su pueblo y adiestrarse en sus normas, y en la mancebía se debería de poner más cuidado para lo cual se requerían de buenos consejeros, pues las pasiones que se desataban con más fuerza deberían de ser frenadas.

Con la educación moral se buscaba la salvación del alma, evitar las ambiciones desmedidas, enseñarle a ser discreto y humilde, mostrarle la forma de obtener sus riquezas de la mejor manera, lo cual le permitiría sobreponerse a los contratiempos y en general alcanzar una vida mejor.

En su educación social debería de prevalecer la ley cristiana para la salvación de su alma, sus esfuerzos deberían encaminarse a elegir la ley justa y cristiana. La relación con su esposa, hijos, amigos y vasallos debería de ser diferente pero en todo momento debería dar amor y procurar la armonía familiar, pues de ello dependían, en gran medida, la armonía del reino.

La educación religiosa debe de ser dada desde la niñez, se le debe enseñar a ser buen cristiano y amar la doctrina de Cristo, amándolo sobre todas las cosas; en cuanto a la educación científica, los conceptos que manejan son muy limitados, considera que el entendimiento humano nunca llega a poseerla en su totalidad, pero no por ello se debería de dejar a un lado, pero ésta nunca debería de estar por encima de la educación religiosa.

La educación militar era indispensable para la conservación y engrandecimiento de su reino, la cultura anterior en cuanto a lo espiritual y lo material era la base para hacerlo un buen guerrero; un príncipe no debería de promover la guerra si no era para la salvación de su honor y debería evitarla en todo momento, pues traía consigo muchas desgracias, pero era mucha más desgracia la pérdida del honor y era lo que debería de defender en todo

momento, por tanto debería de tener una amplia preparación para enfrentarse a ella.

La religión durante la Edad Media, era una manera de dominio absoluto que tenía la Iglesia sobre toda la sociedad; pero después se puede ver que el desarrollo espiritual del príncipe fue complementándose con una formación académica y personal muy completa, abarcaba conocimientos sobre justicia, nociones de Derecho, cuestiones sobre el aprendizaje militar, de la administración de bienes, de la conservación de la paz; pero esto se veía seriamente limitado porque Dios era el creador del universo que dotaba de divinidad a las ciencias y su desarrollo, y nada podía estar desligado de la fe cristiana, y el salvar el alma era el principal eje de la sobrevivencia humana.

2.1.2 Maquiavelo y su idea de Príncipe

Todos estos planteamientos fueron seriamente refutados por el maquiavelismo, que fue la principal preocupación de los pensadores éticopolíticos del siglo de oro, pues dicha corriente estaba en contra de todo lo que los anteriores tratadistas habían señalado como la mejor forma de educar al príncipe y dejaba en un segundo plano el accionar de la Iglesia; para Maquiavelo el Estado no debía estar limitado por ningún poder exterior, parte del principio de que el "Todo es superior a las partes" por tanto la Iglesia debía ser una parte de él y no encontrarse por encima.

El maquiavelismo surge como un fruto natural del clima político que se estaba viviendo, pues Maquiavelo buscaba que sus principios se aplicaran en Italia la cual estaba viviendo una terrible situación debido a la influencia que ejercía la Iglesia; este pensador en cierto modo deja a un lado lo humano del gobernante, es decir, los principios morales, éticos y religiosos, que tanto habían defendido los anteriores tratadistas, deberían quedar en un segundo

plano. Es importante señalar que las dos tendencias antes mencionadas dejan huella a través de la historia, es decir por una parte las ideas de Santo Tomás marcaron el pensamiento medieval sobre la formación de príncipes, basados en aspectos netamente religiosos y por otro lado las ideas de Maquiavelo dan una nueva concepción del Estado-Nación y construye de forma más completa los inicios de la historia universal en la ciencia política; teniendo las dos un mismo objetivo: la formación de “El Príncipe”, y un mismo fin, mantener la paz y aumentar el poderío, ya fuese por la divina providencia o por el uso de la violencia.

Ahora bien, la combinación de los elementos manejados por los tratadistas sobre la educación de príncipes y por Maquiavelo, dan un tipo ideal de dirigente, el cual podría conducir con éxito cualquier Estado; pero si consideramos que en toda sociedad se ha presentado la necesidad de contar con una figura que garantice el bienestar y felicidad del pueblo, y aunque no se había hablado exactamente de una Administración Pública, si dejaba entrever que el Príncipe debería de apoyarse en otras figuras para tener un buen desempeño y alcanzar sus cometidos.

Lo anterior queda apoyado por las ideas que se manejan en *La razón de Estado en España*, donde se señala que el príncipe no debería de poseer únicamente cualidades en torno a la moral o altruista, sino que también debería de tener la capacidad de conducir, dirigir y gobernar a los súbditos, por tanto debería conocer las reglas y preceptos que le permiten obrar como buen gobernante, buen líder y buen dirigente del Estado y sus súbditos

Era necesario que el príncipe tomara en cuenta los consejos ajenos y armonizarlos con el propio, lo cual le permitiría mejorar las decisiones a tomar; por tanto el consejero habría de jugar un papel determinante en el asesoramiento de asuntos políticos; tendría que ser una persona apta y preparada en la que el príncipe se pudiera apoyar para el mejor despacho y

desahogo de los asuntos de su competencia, su importancia radica en el hecho de que los consejeros eran los responsables de dar uniformidad y dirección a las diversas atribuciones que definen el espectro de las decisiones del Estado.

Los Consejos no eran áreas convencionales del quehacer estatal, sino centros de acción; la jerarquía era necesaria para que en el interior de los Consejos se delimiten y formalicen los tipos de trabajo a desarrollar, así como las responsabilidades de los titulares de los órganos, eran indispensables para la conservación del Estado, pues de ellos se derivaba, en gran medida, la orientación de los asuntos, su deliberación, el tratamiento otorgado a los problemas y las propuestas que se le presentaban al príncipe para tomar sus decisiones.

Con ello se deja ver que la figura de un aparato administrativo, por así decirlo, es mucho más representativa que la de un sólo individuo, el cual por mucha preparación y buenos deseos que tenga, no podrá alcanzar por sí mismo el bienestar del pueblo ni el fortalecimiento del Estado.

Por ello a lo largo de la historia todo gobierno, sea cual sea la forma adoptada, se ha visto en la necesidad de contar con un instrumento para la ejecución práctica de sus programas, el cual represente un factor de servicio para garantizar la estabilidad y bienestar social.

En este sentido es importante mencionar que a fines del siglo XVIII...empezaron a engendrarse en el seno del Estado de policía las nuevas ideas del Estado de derecho, dentro de las cuales los funcionarios mismos se esforzaban por asegurar jurídicamente su estabilidad con arreglo a un derecho propio de los funcionarios. La sustitución del término *Fürstendiener* (servidores del príncipe) por la de *Staatsdiener* (servidores del Estado), que se introdujo discretamente en el derecho vigente en los Länder (estados) en 1794,

contribuyó a fortalecer la idea del Estado y deslindar más nítidamente la separación entre el príncipe y los servidores públicos.³²

2.2. La labor de Von Justi y las Ciencias Camerales

Como ya se señaló anteriormente (*ver supra pp.30-32*) la Administración Pública siempre ha existido y entre los antecedentes más representativos se encuentra una disciplina intelectual administrativa cuyo objetivo era el de nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado Moderno que empezaba a surgir en el siglo XVI; dicha disciplina fue la policía que tiene su campo de acción en la cameralística, donde sobresale la figura de Von Justi, quien impulsó el desarrollo del cameralismo que tuvo gran fuerza en los países alemanes y que en opinión del Doctor Omar Guerrero era un movimiento que buscaba un cambio en la Administración Pública, para alcanzar un progreso integral del Estado.

Fue vista como una tecnología administrativa, un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad a través de la Administración Pública; ésta importante institución empezó a adquirir una gran fuerza y su existencia se hizo necesaria para el desarrollo y prosperidad de la sociedad.

Si bien en la época medieval la figura del “Príncipe” fue la principal preocupación de los tratadistas, pues era visto como el medio a través del cual se alcanzaría tal bienestar; se puede decir que en los países alemanes se pensó en un nuevo funcionario público, surgiendo por tanto el cameralista que en opinión del Doctor Omar Guerrero, era el funcionario cuya vocación lo lleva al ejercicio de funciones distintas a las que regularmente realizaba.

³² GUERRERO, Omar. *El Funcionario, el Diplomático y el Juez. Las experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo*. México 1998, Plaza y Valdés Editores. p. 50

Este funcionario fue concebido como un agente de cambio comprometido con la sociedad y la prosperidad del Estado; por ello fue necesario que dichos funcionarios tomaran conciencia de la función encomendada y por tal motivo era necesario que contara con una mayor preparación y el cameralista a partir de 1727, fue un profesional de la Administración Pública, ya que fue introducido en la mejores Universidades de la época.

Se buscaba crear un funcionario público de carrera, formado profesionalmente para desempeñar sus funciones; su ámbito de competencia trascendió las antiguas materias de guerra, justicia y hacienda, para desempeñarse principalmente en la funciones de lo interior, ya no se refería a la mera salvaguarda de la tranquilidad pública, sino a un concepto de seguridad interior para el fomento de aquellas condiciones que posibilitaban que el Estado se hiciera poderoso a través del desarrollo de sus fuerzas interiores y la provisión de la felicidad del pueblo.

El cameralista era el que entendía de las ciencias camerales, más en lo particular, debe ser hábil en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales, potenciales, el incremento de los ingresos y la aplicación razonable de los mismos. Pero la destreza financiera no es suficiente, por lo que el cameralista debe saber cómo debe estar organizado el Estado, para hacer trabajar productivamente a los súbditos, hacerles comprender los métodos por los cuales enriquecerse, crear las oportunidades para que se apliquen sus conocimientos y enseñarles a conservar sus ingresos. Es en este sentido que el cameralista se debe de esforzar para convertir a los súbditos en seres productivos y realizados, sólo así puede el príncipe incrementar sus propios recursos económicos.³³

³³ GUERRERO Orozco, Omar *Ciencia del Estado* Juan Enrique Von Justi. México 1996 IAPEM, p XXXIII

El momento en que entran en las Universidades la economía, la policía y la cameralística, se empieza a hablar de ciencias camerales, como su objetivo era el de preparar profesionalmente a los funcionarios públicos para que desarrollaran sus funciones de una manera más eficiente por lo que estas disciplinas fueron consideradas como una carrera profesional. Además de impartirse en las Universidades de Halle y Frankfur del Oder en donde Gasser y Dithmar fueron los encargados de impartir las primeras cátedras, también se impartieron en Riltten, Jena, Leipzig y en la Universidad de Uppasala; poco a poco fueron adquiriendo una mayor importancia surgiendo por tanto grandes pensadores que se dedicaron al estudio e impartición de estas disciplinas, además de sus fundadores destacan otras figuras como las de Zinke, Furtenau, Berch, Thomasius, Efrain Gerhard, Von Rohr, Darjes, Von Soonenfels, sólo por mencionar algunos. La labor de estos pensadores contribuyó al desarrollo de las ciencias camerales en el Estado Absolutista que representan un gran esfuerzo para la constitución de una teoría de Administración Pública, por lo cual configuran su teoría.

Sin dejar a un lado la contribución que hicieron los pensadores anteriores; el Doctor Omar Guerrero señala que Juan Enrique Von Justi (1717-1771) jugó un papel determinante para el desarrollo del Estado Cameral y de Policía que fue la forma de organización que asumió el Estado Absolutista en la fase final y que sentó las bases para el surgimiento del cameralismo.

Señala que Justi nació en Brucken Alemania, combinó su vida entre la participación en campañas militares en Bohemia y Moldavia y sus estudios universitarios que realizó en Wittenberg, donde se graduó como abogado con la tesis titulada "Fuga Militae". Radicado en Dres, dirigió una publicación literaria, que abandonó en 1747 para dedicarse al desempeño del cargo de consejero en Sajonia, ciudad en la que continúa con sus estudios y obtiene un premio por parte de la Academia Prusiana, fue en esta época cuando estudió las obras de Guillermo Leibnitz.

La etapa más importante en la vida de Justi comienza en Viena ya que ahí inicia sus estudios camerales; en esa época la Reina María Teresa establece la Academia Teresiana, cuya finalidad era la formación de los servidores civiles y los altos cargos militares. En 1750 se le dio un especial reconocimiento gracias a una ponencia que presentó ante la Junta de Ministros cuyo título fue *Relaciones entre el cultivo de las Ciencias y la Ciencia del Estado*.

El paso decisivo dentro del cameralismo fue cuando impartió la cátedra "Práctica de las Ciencias Camerales, Comerciales y de la Industria Minera". En 1757 radicado en Alemania comienza sus estudios sobre ciencia política, hasta que en 1765 fue nombrado Superintendente de Minería, pero solamente pudo disfrutar de este nombramiento tres años, pues en 1768 fue acusado de malversación de fondos, al no poder comprobar su inocencia murió en prisión en 1771.

Aunque en la cárcel se consumieron cuatro años de la prodigiosa vida de nuestro autor, entonces aún joven y pleno en todas sus potencias intelectuales, no cabe duda que, aunque tuvo que abandonar la pluma, con ella ya nos había legado un tesoro de valor inapreciable. Dentro del período de 21 años que cubre toda su producción escrita Justi se dio el lujo de ocupar 11 de ellos, poco más de la mitad, para elaborar sus grandes obras camerales y de política y legarlas para consulta imperecedera. Este mérito de Von Justi es indisputable ³⁴

Su primer gran trabajo titulado *Economía de Estado* que es un tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales necesarias para el gobierno de un país; esta obra constituye el primer gran intento de una

³⁴ *Ibidem.* p. LIX

exposición sistemática de las disciplinas camerales, separadas de la ciencia de la policía. Además este pensador escribió otra gran variedad de obras entre las que se pueden mencionar *Tratado Completo de las Manufacturas y Fábricas*, *Compendio del Buen Gobierno, Naturaleza y esencia de los Estados Tomos I y II*, *De los Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados* y en 1766 apareció su último trabajo *Sistema de Finanzas*.

Con dichas obras Justi contribuyó enormemente a la formación de las ciencias sociales en especial a la ciencia política. Su aportación más sobresaliente a la Administración Pública es su obra "Principios de Ciencia de la Policía" donde resalta la distinción que hace entre policía y política.

Consideraba que...La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el Gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplee y se ocupa aun a provocar la seguridad interior del Estado, sin embargo en ello no es más que un instrumento de la política, y nota las defensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado.³⁵

³⁵ *Ibidem.* p. LIXVIII

En sí, el fin de la política es la seguridad tanto interna como externa de la República, establecer un buen orden entre los individuos, mientras que el de la policía es el de asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos y aumentar su fuerza y poderío tanto como sea posible.

Para Justi la policía eran las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado que buscan afirmar y aumentar su poder y hacer un buen uso de sus fuerzas para procurar la felicidad del pueblo; por tanto dicha felicidad dependerá de la inteligencia con que sean administrados asuntos como: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, maderas, etc. La policía contribuye al fin de toda República que es el bien de la sociedad, es una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado, por el camino del mejoramiento de las condiciones de existencia de la sociedad sometida a él; debe velar por el mantenimiento de las costumbres, su conducta y la seguridad pública, no es un mecanismo represivo sino una fuerza constructiva.

El pensamiento político de Justi se puede apreciar en sus obras *Naturaleza y Esencia de los Estados* y *Tratado de Buen Gobierno*, aunque se encuentra en una estrecha relación con su concepto general de las ciencias camerales aporta elementos políticos importantes. La primera obra es una respuesta a la obra de Montesquieu *El Espíritu de las Leyes*, en la segunda obra plantea que el buen gobierno se basa en el conocimiento que se tenga de las fuerzas y las potencialidades del Estado; señala que poniendo todos los asuntos en orden y disciplina, se estará preparando al Estado en condición de enfrentar con éxito infortunios y accidentes; en lo que se refiere a la división de poderes dice que deben estar compensados, deben apoyarse y no interponerse uno al otro.

En cuanto a su concepción sobre el Estado, señala que es la unificación de una multitud de personas, bajo un poder supremo y para el propósito superior de alcanzar su felicidad, lo distingue de la sociedad; dice que el fin del

Estado es la felicidad común por medio del poder supremo; el cual debe de usarse al máximo, para hacerlo más poderoso; en sí el arte de gobierno tiende a preservar e incrementar los recursos del Estado.

En su opinión las ciencias camerales tienen como objetivo hacer más poderoso al Estado, mediante el desarrollo de facultades de los miembros del Estado; consideraba que estas ciencias eran necesarias, ya que proporcionaban los elementos indispensables de la vida política y social, de ahí de su enseñanza profesional. Era una enseñanza compleja que requería de un gran esfuerzo para estudiarlas, por ello no cualquier individuo se podía convertir en un "Cameralista Universal".

En su opinión, un "Cameralista Práctico" gracias a su inteligencia natural y a su industriosisidad podía convertirse en un buen cameralista de cualquier rama de la Administración Pública, pero nunca en un "Cameralista Universal" ya que al no contar con los principios básicos coherentes, podría mostrarse inseguro y en situaciones importantes, podría dudar y tomar decisiones cuestionables ya que con el propósito de mejorar alguna rama de la Administración Pública podría afectar a otra ya que no conoce la relación existente y como se afectan.

Consideraba que las ciencias camerales no podían ser enseñadas por un solo profesor sino que se requerían de dos o más; los profesores de las diferentes disciplinas podrían ser preparados para integrar una facultad que podría ser de gran utilidad para la vida civil, señalaba que el cameralismo formaba a los funcionarios públicos pero no a los ciudadanos, según Justi los funcionarios públicos poco a poco podrían ir adquiriendo una preparación adecuada para llevar a cabo sus actividades.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Después de los cursos de Economía, sugería que se impartieran los relacionados con la policía, pues era la ciencia encargada de garantizar la estabilidad política, era vista como una potencia gubernativa, un mecanismo de gobierno y la base de las ciencias camerales; la cameralística debía llamarse “Ciencia Cameral y Financiera” y con ella se cerraba el ciclo de dicha enseñanza; la cual se realizaba en dos años y se podía llegar a ser un “Cameralista Universal”.

La importancia de dichas ciencias radica en el hecho de que al elevarlas a un nivel profesional se conformó un grupo de profesionales en Administración Pública, los cuales contribuyeron al desarrollo de un Estado fuerte y poderoso, por tanto una de las grandes aportaciones de Justi, es precisamente el impulso que dio al desarrollo de estas disciplinas, para que se convirtieran en una profesión y así mismo la idea que tenía respecto a la profesionalización del servidor público al que concebía como un “Cameralista Universal”

Desde ese tiempo la formación de los servidores públicos era una cuestión de suma importancia para el fortalecimiento del Estado, por lo que fue apoyada y fortalecida y aunque en todo momento se manifestó la importancia de dicha preparación, lamentablemente se ha hecho poco caso a la necesaria formación profesional de los empleados públicos y no se ha logrado colocar en el lugar que le corresponde, pues en el caso de México no se le ha dado todo el apoyo necesario, lo cual ha ocasionado serios problemas al país, pues es precisamente la falta de preparación de los servidores públicos lo que ha provocado que nuestra Administración Pública sea vista como un aparato ineficiente, improductivo, derrochador de recursos y falto de organización.

Justi señala la importancia de contar en todo momento con el personal idóneo para llevar a cabo las funciones públicas, se dio a la tarea de identificar aquellas actividades que se tendrían que realizar para alcanzar la felicidad del pueblo, mediante el estudio que hace de cada una de las ciencias camerales,

identificó su importancia para el desarrollo del Estado, promovió que se desarrollaran por separado y que siguieran un ciclo en su impartición; gracias a que logró identificar los objetivos de estas disciplinas hizo grandes aportaciones a la economía de Estado y a las Finanzas Públicas.

Cada una de las ciencias camerales en lo singular tiene un objeto en sí, pero ciertamente no se conciben sino en conjunto pues se refieren al Estado como totalidad. Cuando los cameralistas estudiaban el comercio por ejemplo, lo hacían con referencia al Estado, o más bien con relación al auspicio del vigor y fuerza del Estado que ofrece la materia mercantil. A ellas no les interesa el crecimiento del comercio en cuanto tal, sino como un nutriente del poder del Estado...Así las ciencias camerales, ya se trate de la economía, la policía o la cameralística, ya sea el comercio o las finanzas, tenían como propósito hacer prosperar al Estado, y contribuir a desenvolver su poderío.³⁶

A pesar de que Von Justi sabía de la importancia que tenía para el Estado cada disciplina, se enfocó al estudio de la ciencia de la policía, aportación de gran importancia ya que esto significó el paso de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración. Su gran obra *Elementos Generales de Policía*, se divide en tres libros: I. De la cultura de la tierras, II. De las reglas que deben observar para hacer florecer la agricultura, III. De las costumbres de los súbditos y del orden y la disciplina que debe establecerse entre ellos.

Consideraba que la policía sería la encargada de mejorar todos los asuntos relacionados con el Estado ante la sociedad, a la que tendría que afirmar, mejorar, fortalecer, así como establecer orden y disciplina, todo ello con objeto de alcanzar la felicidad del pueblo lo cual mostraría su eficacia.

³⁶ *Ibidem* p. L

De este modo se puede decir que Justo supo identificar cuales eran las funciones que debe llevar a cabo la Administración Pública, para satisfacer eficientemente las demandas de la sociedad y de este modo contribuir al mejoramiento del Estado, por tanto con sus elementos de policía muestra el camino por el cual se acrecentaría el poder estatal. Pone una especial atención en el desarrollo del hombre, ya que consideraba que gracias a su desempeño eficiente, las actividades encaminadas a acrecentar el poder del Estado tendrían éxito, por ello señalaba que era de suma importancia contar con individuos trabajadores, inteligentes y responsables.

Con sus propuestas deja ver en todo momento su interés por el aspecto humano, por ello era partidario de que el individuo contara con sus propias tierras, obtuviera los conocimientos necesarios para desarrollar sus actividades ya fuera en la industria, el comercio o la agricultura para tenerle amor a su trabajo y vivieran en armonía. No aceptaba que el pueblo viviera en la ociosidad, de ahí la idea de desterrar a los mendigos a los cuales no se les debería de ayudar si eran jóvenes y fuertes para poder trabajar, pero sí era de la idea de socorrer a los ancianos, enfermos o a los que se encontraran en alguna desgracia.

Al considerar que la población era el elemento determinante para que el Estado creciera, era necesario que la policía garantizará la salud, seguridad, educación y vivienda de los individuos, y que procurara que su desarrollo dentro de la sociedad fuera lo más sano posible, para ello señalaba una serie de elementos a considerar, si bien gran parte de ellos pueden aplicarse a una sociedad como la actual, hay otros que estarían fuera de lugar y que pueden ser cuestionables, tal es el caso de la idea de fomentar el incremento de la población, limitar la edad para el matrimonio, estar a favor del divorcio como por ejemplo; pero en general los elementos que señala para atender al individuo son dignos de admirar ya que lamentablemente este asunto en nuestros días

se ha desatendido, trayendo como consecuencia un sentimiento de resentimiento de la sociedad ante el Gobierno y su Administración Pública.

De acuerdo con Omar Guerrero al ubicar al hombre como eje de la vida social y al considerar que la policía tiene como objetivo acrecentar el poder del Estado y garantizar la felicidad del pueblo, es precisamente del individuo de donde se genera la razón del Estado que ha dado en llamarse Estado de Bienestar.

Justi se ocupa de los problemas económicos desde el punto de vista de un gobierno que se preocupa de las condiciones morales y económicas de la vida, tal es el caso de la preparación de los individuos para obtener mejores oportunidades de empleo y a los medios de subsistencia, el perfeccionamiento de los métodos de producción y de la organización de la misma, así como de la generación suficiente de materias primas y de productos alimenticios y a otras cuestiones como el embellecimiento de las ciudades, los servicios contra incendios, la salud, la sanidad y otra serie de elementos necesarios para satisfacer las demandas de la sociedad e impulsar su crecimiento económico.

También muestra interés por la extensión de la producción agrícola, manufacturera e industrial, así como por el artesanal, legado del medievo; incluye también los mecanismos circulación mercantil: comercio, circulación de las especies, el crédito nacional, los precios de las mercaderías y los reglamentos que previenen la carestía. Señala que lo que más contribuye al poder del Estado es la industria y talentos de los diferentes miembros que la componen, se entiende pues, que para mantenerla y acrecentarla se debe obligar a los súbditos a adquirir los talentos y conocimientos necesarios para los diferentes empleos a que pueda destinarse, mantener entre sí orden y disciplina que contribuye al bienestar general de la sociedad.

La formación integral de los funcionarios públicos que Von Justi acertadamente fomentó e impulsó, es la aportación más sobresaliente de este pensador, pues se percató de que el éxito del Estado depende en gran medida de la preparación y la vocación de servicio que tengan los servidores públicos, pues para que se alcancen los objetivos gubernamentales es necesario contar con individuos bien preparados que en forma eficiente realicen sus actividades, que dejen a un lado la improvisación y la indiferencia y que con calidad sepan superar los problemas que se les presenten.

En si la obra de Von Justi fue de gran importancia para el desarrollo de nuestra disciplina, muchos de sus planteamientos son dignos de retomar en nuestra época ya que marcan el camino a seguir para que toda administración cumpla cabalmente con los objetivos para los que fue creada; pues lleva acabo un análisis muy interesante de aquellos aspectos relacionados con el bienestar público y el crecimiento económico que contribuyen al fortalecimiento de la nación.

2.3 Bonnin y la Moderna Ciencia de la Administración

Este pensador tuvo otros seguidores que basándose en sus planteamientos también contribuyeron al desarrollo de nuestra disciplina. De este modo sobresale la figura de Carlos Juan Bautista Bonnin que de acuerdo con el Doctor Omar Guerrero, puede ser considerado como el padre de la moderna ciencia de la administración, gracias a las obras que llevó a cabo lo dejan ver como un pensador progresista, desarrolló una doctrina administrativa y su obra "Principios de la Administración", fue una gran aportación que hizo para el arte de gobernar; el mérito es mayor si tomamos en cuenta que nunca se había pensado que la Administración fuera o llegara a ser una ciencia, ya que siempre había sido considerada como una serie de usos y reglas recibidas y consagradas.

Con dicha obra se inaugura la moderna ciencia de la Administración, pues es el primer gran tratado escrito sobre esta materia; es una obra importante no sólo por el tema que trata, sino porque en ella se demuestra que esta disciplina es una ciencia y que sus principios se pueden aplicar a toda administración sin importar la naturaleza de su sistema legislativo.

Para Bonnin la administración puede ser concebida como ciencia y arte; ciencia en el sentido de aclarar las relaciones sociales y arte por la capacidad que tienen para llevar a la práctica la teoría en donde las leyes se pueden aplicar.

Considera que la Administración Pública...es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación, pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general es su verdadera atribución.³⁷

Con lo anterior queda claro que la administración busca una relación de la comunidad con los individuos, así como todo lo que tiene que ver con su vida, goces y actividades, de ahí el porqué la Administración Pública busca la conservación y que aquellos que tengan a su cargo la función pública tienen la mayor responsabilidad, pues es precisamente el recurso humano el que le da vida a toda organización.

³⁷ C.J.B. BONNIN. *opt.cit.* p. 81-82

Se entiende pues que la ciencia de la administración como la administración misma son un producto histórico ya que la nueva ciencia nace como una necesidad, es una ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social, de ahí el porqué la administración debe de ejecutar las leyes de interés general; la administración representa a la comunidad y la justicia cura sus males.

La administración viene a ser el gobierno de la comunidad, pues según Bonnin, la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración, teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales.

2.4 La Ciencia de la Administración Hispana: Las Aportaciones de Posada de Herrera a la Ciencia de la Administración y a la formación de Servidores Públicos.

Por la importancia de esta disciplina y de la formación profesional de los funcionarios públicos, otros pensadores continuaron cultivando esta ciencia y un pensador que apoyó su desarrollo e hizo planteamientos sobre la formación profesional del personal público fue José Posada de Hererra, pensador español del siglo XIX que en su obra *Lecciones de Administración* hace grandes aportaciones al estudio de dicha ciencia ; Omar Guerrero señala que es el primer catedrático que imparte un curso completo de administración en 1843 en la Escuela de Administración de España, su obra abarca una gran variedad de materias administrativas que se apoyan en muchos de los planteamientos de Justi y Bonnin.

Entre las primeras aportaciones que se pueden rescatar de la obra de dicho pensador se encuentra por así decirlo la idea que tenía sobre la profesionalización de los servidores públicos ya que consideraba que por la importancia de las funciones encomendadas a la Administración Pública, era de suma importancia que aquellos que estuvieran al frente de estas funciones se encontraran realmente preparados; ya que tenían un gran compromiso con la sociedad; lo anterior queda apoyado por este pensador pues decía que:

Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y su cuidado, siguiéndole con la SOLICITUD de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro. Si el cielo os concedió la fortuna de tener padre, la administración certifica en el registro civil de su existencia: si sois tan desgraciado que no conocéis á los que os dieron el ser, si por egoísmo bárbaro abandonaron sus deberes sagrados, ella os ofrecerá un asilo y cuidará con esmero de vuestra infancia...Ella os ofrecerá cajas de ahorros para estimularlos a la economía, cuidará de vuestra casa mientras dormís, os proporcionara diversiones públicas donde deis esparcimiento al ánimo descansado de vuestras fatigas, abrirá anchos caminos y canales que llevando de una parte a otra la animación y la vida...os protegerá en nuestros viajes...La administración es la vida de la sociedad. Por ella obra, por ella se instruye por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin provee á todas sus necesidades y peligros. Unas veces siguiendo en pos del legislador ejecuta las leyes venciendo todas las dificultades que oponen á su cumplimiento; otras adelantándose en su carrera examina las necesidades públicas, reúne los datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legales. Preside las elecciones, organiza los ejércitos, cobra las rentas, administra los bienes públicos, celebra los tratados, es en una palabra, la sociedad en acción, pensando obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la provincia en el espacio de los siglos.³⁸

³⁸ POSADA de Herrera , José. *LECCIONES DE ADMINISTRACION* Madrid, INAP, 1978 pp. 42-43

Pese a la importancia de las funciones antes mencionadas la enseñanza en Administración Pública, en España nunca se había desarrollado adecuadamente, y si por el contrario se establecían cátedras dedicadas a la jurisprudencia, a la medicina, a las ciencias naturales y exactas por ejemplo, pero la ciencia de la administración había sido descuidada; por la trascendencia de dicha enseñanza Posada de Herrera establece sus cátedras y surge con ello su obra.

Señala que el estudio de esta disciplina era muy necesario ya que en muchas ocasiones los funcionarios públicos se mostraban inseguros a la hora de resolver los asuntos públicos, ya que no sabían que hacer en determinadas situaciones, ni a quién recurrir , ni en que apoyarse para tomar el mejor camino para la prosperidad de la nación.

Por lo anterior y porque consideraba que los errores cometidos en la Administración Pública eran casi siempre irreparables, decía que el estudio de esta disciplina era indispensable, pues decía que dichas escuelas eran una necesidad de la época, tenían que ver con la existencia del hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y eran útiles a todas las clases de funcionarios públicos, asegura a los ciudadanos sus derechos, y preparan a la nación el camino de las buenas leyes sin sacudimientos ni trastornos.

2.5 La Ciencia de la Administración en Hispanoamérica: La labor de Florentino González.

Las ideas de los pensadores españoles tuvieron gran influencia en los pensadores latinoamericanos entre los que se encuentra Florentino González quien en su obra, *Elementos de Ciencia Administrativa*, hace aportaciones muy importantes para el funcionamiento de la Administración Pública, en primer

lugar da una visión general sobre la importancia y labor de la ciencia administrativa y considera que dicha ciencia se refiere a aquellos principios por medio de los cuales se debe arreglar la acción de las autoridades que tienen bajo su responsabilidad la atención de los intereses y negocios públicos; y si se da una correcta atención de dichos asuntos los individuos podrán alcanzar la felicidad y bienestar.

Como los asuntos que la administración debe de atender son de diversa índole , ésta debe de dividirse en general o nacional, y parcial o municipal, la primera se refiere a los asuntos comunes a toda la nación o la mayoría y la segunda tiene que ver con las necesidades comunes o peculiares de una determinada localidad. Le presta una especial atención al gobierno y la administración municipal, pues considera que sin ella carecería de importancia el adelanto intelectual y material de la localidad; considera de suma importancia que los individuos sean involucrados en los asuntos públicos pues gracias a ello, tendrán una participación más activa y comprometida con su localidad lo que les irá inculcando un amor a la nación. Considera que las leyes que se formulen para responder a los intereses de la sociedad, no deben de ir en contra de dichos objetivos y que sus resultados sirvan para alcanzar la felicidad de la nación.

Para que la administración alcance con éxito los objetivos que se ha planteado debe de disponer de una serie de medios, los cuales los divide en medios pasivos y en medios activos, dice que de nada valdría contar con las mejores leyes o disposiciones si no se cuentan con los medios necesarios para llevarlas a cabo y es precisamente esta parte adjetiva la que le corresponde atender a la administración.

Señala que para llevar a cabo dicha labor es de mucha utilidad contar con una buena división del territorio ya que con ello el ejecutivo puede tener en cada localidad, provincia o distrito un agente que se encargue de llevar a cabo sus disposiciones

Estos funcionarios son considerados por este autor como los medios activos que facilitan la labor de la administración pública; ellos son los que imprimen movimiento a las masas sociales y los que tienen conocimiento de sus necesidades y sobre todo son los que reciben y ejecutan las decisiones tomadas por el ejecutivo; por la importancia de dichos funcionarios el ejecutivo debe de tener la libertad de nombrarlos y removerlos libremente pues la labor que tienen a su cargo es de suma importancia para la sociedad

Señala que el movimiento administrativo, desciende desde el jefe de la nación hasta el último nivel del aparato administrativo y se origina una reacción que se desplaza de nuevo hasta el principio; para que dicho movimiento arroje los resultados esperados, el funcionario superior debe de procurar que los niveles inferiores se encuentren motivados , vigilar constantemente su desempeño, recordar sus deberes, aclararles sus dudas y exigirles informes sobre la ejecución de las funciones encomendadas.

También le pone una especial atención a la figura del servidor público, señala que la sociedad, así como las secciones en las que se divide, alcanzarán los resultados esperados, siempre y cuando exista alguien que ponga en acción los recursos con los que cuenta, cuando el movimiento administrativo y las autoridades concentren los recursos, sus esfuerzos para vencer los obstáculos que aislados no los podrían superar.

Para alcanzar lo anterior, es de suma importancia que las leyes administrativas apoyen el movimiento administrativo, ya que este movimiento da vida y animación a la sociedad, pues sin ello las naciones caerían en la

ignorancia, la miseria y la indiferencia ante su suerte; señala que no basta que las leyes tengan buenas disposiciones, si no que también es preciso contar con hombres que tengan la capacidad de ejecutarlas, por lo cual los encargados de proponer y nombrar a los que han de estar al frente de estos asuntos, deben de tener siempre presente el bien público y dejar a un lado cualquier otra consideración.

La anterior aportación es de suma importancia ya que en la actualidad es precisamente la falta de preparación y compromiso de los servidores públicos lo que ha impedido que la Administración Pública alcance un desarrollo satisfactorio, y del mismo modo la falta de seriedad a la hora de otorgar un cargo importante es lo que ha colocado al frente de la administración a individuos que se muestren inseguros a la hora de tomar alguna decisión o que las decisiones tomadas no sean las más adecuadas

Por ello y de acuerdo con Florentino González si se quiere que haya un movimiento administrativo, rápido, activo y eficiente es preciso que no sólo se designen los deberes de los funcionarios, si no que se les escoja de entre los ciudadanos más apropiados para desempeñar el cargo público; gracias a lo cual se podrá alcanzar el objetivo central de la administración que es la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad y por tanto su bienestar.

Si bien el accionar de la Administración Pública depende esencialmente del poder ejecutivo este pensador en esta obra también da una visión sobre la importancia de los secretarios que son aquellos individuos que dan cumplimiento a las disposiciones legales y que tienen encomendado algún aspecto específico de la nación.

Aunque la atención de las demandas debe de ser inmediata, es indispensable que el ejecutivo antes de tomar alguna decisiones escuche las recomendaciones de aquellos funcionarios que se encuentran más involucrados en el tema, lo que nos remite a las consideraciones hechas en su momento por Maquiavelo (ver *supra* pp. 69-71) pues es de suma importancia apoyarse en gente que tenga cierta experiencia y capacidad en el manejo del asunto o problema a atender, pues de ello dependerá que la respuesta ofrecida sea la más satisfactoria.

2.6 Otras Aportaciones para la Formación de Servidores Públicos

Finalmente es conveniente mencionar que en opinión del Doctor Omar Guerrero, Mariano Baena del Alcázar es el cultivador de la ciencia de la administración de habla hispana más distinguido, pues se le debe el rescate de las raíces de esta disciplina, su *Curso de Ciencia de la Administración* surge como una respuesta a la necesidad de contar con un texto contemporáneo para apoyar a los estudiantes de la ciencia de la administración en España; su importancia también radica en el hecho de que es un trabajo totalmente independiente del derecho administrativo ya que busca recuperar el carácter científico de la administración, se basa en las ideas de Bonnín y aún más en el cameralismo y en la ciencia de la policía.

En dicha obra lleva a cabo un estudio muy detallado de la ciencia de la administración, busca dar una explicación de su origen, desarrollo, trascendencia e impacto en las administraciones contemporáneas, se manifiesta en contra de que la Administración Pública, sea tratada igual que la Privada; en su opinión los estudios norteamericanos han agravado el problema anterior, pues han buscado que la Administración Pública reciba el mismo trato que las organizaciones privadas, olvidando por tanto que sus actividades son distintas y que al querer aplicar patrones y técnicas de carácter universal se

corren grandes peligros por las diferencias de los Estados. Señala que la Administración Pública es en mucho diferente a la privada pues de ella depende el surgimiento de la sociedad y existe una estrecha relación entre los fines que persigue y el poder. Además las administraciones públicas están en función del territorio, la población y la riqueza y el nivel de desarrollo de un país determinado, por tanto se presentan diferentes características.

Si bien son de suma importancia todos los planteamientos que establece este pensador, para fines de este trabajo cabe rescatar lo que se refiere a la burocracia, burócratas y poder, en donde comienza su exposición refiriéndose al modelo establecido por Max Weber el cual desde su punto de vista, dado su formalismo, resulta insuficiente para comprender las relaciones de poder que se deducen de la existencia de una función pública y una burocracia en una sociedad dada, que es lo que interesa pero no por ello desecha el modelo mencionado.

Define a la burocracia como el tipo de poder inherente a las pautas de organización administrativa formal, mientras que por burócratas se intenta designar al grupo de funcionarios que ejerce en la máxima medida dicho poder; considera que la burocracia es el tipo de poder peculiar de los Estados liberales, que se proyecta en la actualidad de manera compleja precisamente por que las pautas de organización administrativa son de gran complejidad; señala que la estructura burocrática tiene además una importancia considerable en cuanto que es ella la que suele influir sobre el diseño de la organización y no a la inversa. En dichas organizaciones los burócratas comparten el poder con los políticos a los que están formalmente subordinados pero salvo que esto sea cierto y de que opere en la práctica, considera que es una cuestión delicada en lo que es necesario introducir diversos matices que suavicen y relativicen esta subordinación.

Para la gestión de los asuntos públicos se requieren de conocimientos técnicos especializados, lo que da lugar a la existencia de los burócratas en cuadros que son promovidos a puestos de mandos superior cuando su partido llega al poder; la estructura burocrática tiene una importancia considerable, porque es ella la que influye en el funcionamiento de la organización, pues además de compartir el poder con los políticos ejecutan sus propias acciones.

Es claro que los políticos necesitan para su desarrollo de gente especializada en el arte de administrar, de ahí el porqué los partidos tienen burócratas en sus filas; dependen en gran medida de ellos por su activa participación en la toma de decisiones y en las alternativas presentadas para la solución de algún problema; pero como los políticos rara vez le dan importancia a este aspecto surge como consecuencia: “El veto Decisorio de la Burocracia” en donde el burócrata se guarda algunas alternativas que no presenta al político ya sea por preferencias personales o por afectar los intereses del grupo burocrático al que pertenece; y/o “El veto Paralizante de la Burocracia”, el cual se presenta cuando los burócratas pretenden demorar una decisión política, ya que a ellos corresponden las medidas de organización y ordenación.

Por lo anterior se puede suponer que aquellos burócratas preparados pueden asumir importantes asuntos públicos y posteriormente lanzarse a una carrera política para ser nombrados para puestos políticos.

Los burócratas tienen bajo su responsabilidad la elaboración de anteproyectos de Ley, reglamentos, elaboración de técnicas de trabajo, manuales de organización y cuestiones ejecutivas para el desarrollo de la organización; lo anterior les permite en algunos casos, mantenerse en sus puestos de poder con equipos de trabajo o cuadros administrativos bien consolidados que poseen la teoría y la práctica del conocimiento, esto a diferencia de los políticos los cuales suelen ocupar puestos muy inestables. Por

la importancia y trascendencia de las funciones encomendadas hay que tener claro que el servidor público debe de satisfacer dos aspectos:

1) Que sea competente, pues sólo es participativo quien sabe ejercer su profesión con responsabilidad social y 2) que asuma el compromiso social; lo cual implica contar con la capacidad para superar sus conocimientos y enfrentar nuevas situaciones con el talento necesario para cuestionar, aprender y aplicar los instrumentos que se requieren para consolidar el bien común. Significa que el servidor público sea capaz para entender la realidad económica, políticas y social, y conjuntando sus habilidades, conocimientos y experiencias logre dar una respuesta a lo que la sociedad demanda como un servidor público deseable, con un perfil de servicio y responsabilidad (Formación social del servidor público)³⁹

2.7 Importancia de la Formación Profesional de los Servidores Públicos

Para Baena del Alcázar⁴⁰, las administraciones públicas requieren cada vez más de especialistas o profesionistas, pues por la mala imagen creada, se exige a los burócratas una mayor educación de nivel universitario o técnico; cuestión que no va a excluir la existencia de los burócratas que conforman la generalidad, los cuales no se pueden sustituir pues se requiere su ayuda y colaboración y el pensar en una reforma que afecte a los burócratas tiene fuertes repercusiones sociales y supone una operación política de gran importancia.

³⁹ VALENCIA Sandoval, Jorge. . "Condiciones para Institucionalizar el Servicio Público Profesionalizado" En *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* México 1999, Ed. Plaza y Valdés pp.111-112

⁴⁰ Ver BAENA Del Alcazar, Mariano "Burocracia, Burocratas y Poder" *op cit* pp 434-444

A este respecto cabe señalar que ...La preparación profesional para el servicio público forma parte del sistema educativo nacional de los países, pero es especial, pues está centrada en los conocimientos, actitudes y destrezas fundamentales que deben tener quienes ejercen la autoridad pública. Se trata de una preparación peculiar destinada a formar a quienes atienden *funciones administrativas*, ejerciéndose cargos públicos cuyo propósito es dirigir, supervisar, asistir y asesorar dentro de los gobiernos. Un aspirante a servidor público, por consiguiente, debe ser formado para desempeñar funciones administrativas materializadas en cargos como los referidos, a los que hay que sumar a los administradores dedicados a las funciones de planificación, administración presupuestaria y financiera, personal y relaciones externas, sea como directores, como funcionarios de estado mayor o como miembros de equipos administrativos.⁴¹

En general se puede decir que las ideas vertidas de los pensadores que abordaron el tema de la Educación de Príncipes y los de ciencia de la administración son dignas de considerar para poder contar con unos verdaderos profesionales de la Administración Pública, ya que llevan consigo aspectos políticos y administrativos que tanta falta hacen a nuestros dirigentes, dichas ideas si se aplican en la actualidad pueden llegar a tener efectos trascendentales, pues para la elección de un buen dirigente o servidores públicos se deben de tomar en cuenta aspectos personales, éticos, morales y profesionales; en donde el liderazgo basado en el consenso es de suma importancia.

Dichos puntos también han de tomarse en cuenta para la formación de cuadros administrativos ya que ejercen un gran poder en la toma de decisiones, las cuales son determinantes para la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad.

⁴¹ GUERRERO, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y el Juez op. cit.* p. 53

Por tanto en su desarrollo profesional el servidor público debe de mostrar un carácter imparcial y realista, pues en muchas ocasiones por la falta de preparación y de vocación de servicio, olvidan su compromiso ético-profesional que tienen con la sociedad y buscan lograr sus fines con una visión tecnócrata que tiende en gran medida al desarrollo tecnológico; lo cual se debe principalmente a la escasa visión política y administrativa que tienen, dando por resultado que la democracia, la libertad, la participación y vocación de servicio sea algo alejado de la realidad, pues se actúa en torno de la satisfacción de intereses personales.

Las ideas sobre la formación de servidores públicos que han establecido en diferentes épocas los estudiosos de la ciencia de la administración y que lamentablemente no se ha podido alcanzar, ha ocasionado serios problemas al país, pues es precisamente la falta de preparación de los servidores públicos lo que ha provocado que nuestra Administración Pública sea vista como un aparato ineficiente, improductivo, derrochador de recursos y falto de organización; por tanto pese a que no es una tarea fácil, es importante que estas ideas se sigan fomentando y apoyando para que se logre la conformación de verdaderos profesionales en Administración Pública, que con su trabajo logren un mejor desarrollo del aparato administrativo y por tanto el bienestar de la sociedad.

En este sentido a continuación tendremos la oportunidad de tener una visión general de los esfuerzos que se han hecho en nuestro país por modernizar el aparato administrativo y sobre todo las acciones que se han llevado a cabo para poder contar con servidores públicos realmente preparados para la función pública, cuestión que ha sido sumamente difícil pues los intereses particulares y sobre todo políticos han impedido el establecimiento de una verdadera carrera administrativa que "...significa un curso de profesionalización dentro del servicio público regido por requisitos especiales de ingreso, estabilidad y promoción, que se verifica por medio de exámenes de

CAPÍTULO 3

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA SUS REFORMAS Y LA FORMACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

Para comprender la importancia que tiene la profesionalización de los servidores públicos para el buen funcionamiento de la Administración Pública mexicana es conveniente tener una visión general de sus antecedentes, organización y funcionamiento desde la época colonial, hasta su vida independiente, resaltando aquellos acontecimientos que de alguna manera buscaban una modernización, y sobre todo una adecuada formación de servidores públicos, pues en todo momento se ha manifestado un especial interés por elevar la productividad del aparato administrativo, implementando una serie de acciones para enfrentar y superar los diferentes problemas registrados a lo largo de la historia.

Aunque se pudiera pensar que México no cuenta con experiencias que contribuyan al establecimiento de una verdadera carrera administrativa, Omar Guerrero señala que esto no es así dado, "...que aquí se desarrolló de antiguo

un sistema de carrera basado en la estabilidad del empleo y, hasta cierto grado en el mérito, que realizaba con los adelantos logrados en Europa. La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España⁴³

3.1 La Administración Pública Colonial

Según lo expuesto por Francisco Díaz Casillas en su obra *La Administración Novohispana*, la Administración Pública Virreinal cubrió aproximadamente tres siglos, por lo que dejó profundas huellas en la organización administrativa contemporánea, pues aspectos como la centralización, la burocracia, la empleomanía, etcétera, que aún siguen vigentes tienen su origen en las formas administrativas legadas por el Virreinato y del mismo modo también se conservan instituciones como el Servicio Postal Mexicano, la Lotería Nacional y el Nacional Monte de Piedad, cuyas raíces provienen del Siglo XVIII.

El sistema colonial trascendió el cambio político y ha persistido como la base de organización de un moderno ejecutivo federal. La creación y crecimiento de la Secretaría Virreinal, la organización del trabajo y la realización directa entre la institución colonial y las primeras Secretarías de estado son de vital importancia en la transición de la Colonia a la Nación en México.⁴⁴

⁴³ GUERRERO, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y el Juez op. cit* p 433

⁴⁴ ARNOLD, Linda. *Burocracia y Burócratas en México 1742-1835*. Editorial Grijalbo. México 1991, p. 47-48

Cabe señalar que el desarrollo de la Administración Pública Novohispana se ve influenciada por las ideas de las monarquías de los Habsburgo y de los Borbón, las cuales dominaron la vida de la Nueva España durante más de 300 años. El descubrimiento de América, contribuye al engrandecimiento y fortalecimiento del absolutismo español, para el siglo XVI España gozaba de un gran poderío pues se incrementaron los recursos económicos de la corona y con ello se convirtió en la potencia hegemónica de su tiempo.

La dominación de los Habsburgo en la Nueva España estuvo representada por 32 virreyes que gobernaron durante 170 años aproximadamente; la autoridad conferida a estos gobernadores sólo era proporcionada y cuestionada por el Rey o el Consejo de Indias; sin embargo, el amplio dominio de España fue decayendo, debido entre otras cosas al exceso de importaciones de plata americana durante el siglo XVI, lo cual había ocasionado la inflación de los precios de los productos españoles reduciendo las posibilidades de acceso al mercado Europeo; así como por el exceso de gastos militares

La decadencia de su poder económico y político se reflejó en una disminución de la autoridad imperial, ocasionando que los funcionarios se aprovecharan y cometieran abusos; dicha situación se complicó de tal forma, que para incrementar sus ingresos se vendían algunos cargos menores en América, lo que trajo como consecuencia incompetencias administrativas por falta de capacidad de los funcionarios que adquirían los puestos.

Ante esta situación al tomar el poder la dinastía de los borbones se pretende reformar la administración pública en España y sus dominios, sin embargo, la excesiva burocracia y la empleomanía obstaculizaron dicha reforma; no obstante, se aplicaron medidas para reformar y profesionalizar al ejército, se instauraron las Intendencias con objeto de reformar la organización administrativa.

En opinión de Omar Guerrero las reformas borbónicas marcaron los límites de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjaron las bases del México Moderno, pues la tradición heredada por los borbones fue muy variada y abarcó diversos órdenes de la actividad del Estado. Señala que dicha reforma repercutió en una profunda transformación del Virreinato, pues con los cambios que se implementaron, se registró un incremento en el número de servidores públicos y para la asignación de cargos se exigió la permanencia, la aptitud y el rendimiento.

La reforma borbónica trajo consigo a la Nueva España una edad de gran publicación. La modernización introducida arribó con la era de la grandes organizaciones administrativas, caracterizados por su numeroso personal operativo. Tres instituciones representan transparentemente a esta nueva edad: la Dirección General de Alcabalas y Pulques, La Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección de la Pólvora y Naipes...estaba formada por una mezcla de funcionarios experimentados y jóvenes, en su mayoría de ingreso de mediano plazo y recientemente. Asimismo sus funcionarios directivos estaban integrados por personas con carreras consolidadas... También es observable la formación de carreras administrativas hasta alcanzar puestos elevados, como el oficial mayor de alcabalas, cuyos ascensos desde 1776 en la mencionada la Dirección General obedecía a su gran talento, notoria disciplina y buena conducta. La reforma borbónica desarrolló los elementos básicos de la carrera administrativa en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Montepío que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal.⁴⁵

⁴⁵ GUERRERO, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y el Juez op.cit* p. 436-434

Omar Guerrero señala que el Virreinato heredó al México Moderno diversos organismos descentralizados que subsisten hasta la fecha y constituyen un orgullo nacional por su capacidad de adaptación a las grandes transformaciones que se han registrado a lo largo de la historia.⁴⁶

Por tanto se puede decir que el Estado tuvo una gran participación en todos los aspectos de la vida, como las cuestiones educativas, de salud pública como los hospitales, los hospicios de pobres, casas de madres solteras; en prestaciones sociales, la lotería, la casa de moneda, entre otras, instituciones que tienen sus orígenes en la época virreinal y que en la actualidad siguen teniendo vigencia; cabe destacar que desde ese tiempo se buscó hacer más eficiente la administración virreinal pues:

La corona española decidió profesionalizar a la burocracia oficinista virreinal de la Ciudad de México en el periodo que va de 1740 a 1750, esa oficina complementaba a los otros dos departamentos profesionales que ayudaban a los virreyes, la oficina legal (asesoría) y las oficinas de los notarios titulares de gobierno y defensa (escribanías mayores de gobierno y guerra). En esas oficinas, cuyo personal lo integraban experimentados abogados y notarios, se preparaban documentos y notificaciones sobre diversos asuntos legales y administrativos, no se hacía trabajo de oficina. Sin embargo para la década de 1730, los virreyes empezaron a sentir la necesidad de contar con ayudantes experimentados que entendieran algo del trabajo que se hacía en la oficina del imperio. Para resolver el problema con que se topaba cada virrey la corona en 1742, confirió el título real de Secretario Virreinal a Francisco Fernández Molinedo. Con dicho título la Corona subrayó la necesidad de ayudantes experimentados y confiables que asistieran a los virreyes.⁴⁷

⁴⁶ VER GUERRERO, Omar. "Las instituciones descentralizadas. una herencia histórica" En. *El Estado y la Administración Pública en México*. México 1989, Editorial INAP, pp 294-339

⁴⁷ ARNOLD, Linda *op cit*; p. 48

La centralización administrativa, constituye también una herencia colonial que generó un gran impacto social, político, económico, cultural y administrativo; este fenómeno se ve representado a través de tres instituciones centralistas: el Virrey como representante del rey; el Consejo de Indias que con la legislación Indiana sobrelegisla las actividades social, económica, política y cultural de los territorios conquistados, con el propósito de mantener la centralización; y el Patronato Real como institución encargadas de la ideología de la sociedad. Dicha centralización trajo consigo no sólo problemas de concentración de la población, sino que anuló las posibilidades de desarrollo autónomo de los municipios al someterlos a las decisiones paternalistas de los funcionarios centrales.

Las posibilidades de desarrollo de las comunidades locales se veían impedidas por falta de fomento a las actividades agrícolas y fabriles, con prohibiciones de todo género, reglamentaciones y restricciones excesivas, pues la política del gobierno monárquico estaba basada en el sostenimiento y preservación de la dependencia de los territorios conquistados a España.

Finalmente cabe destacar que...en la burocracia de fines de la Colonia casi todos los burócratas se adherían a las reglas y reglamentos del gobierno, vigilándose ellos mismos, a la vez que fomentaban la formación del sistema administrativo profesional. Consideraban ventajoso apegarse a las normas: con políticas y procedimientos regulares, sus carreras se desarrollaban en forma predecible. Cosa importante era que ellos mismos ejercían el control en la mayoría de los aspectos de su ambiente de trabajo, dado que los burócratas de fines de la colonia tenían un alto nivel de moralidad.⁴⁸

⁴⁸ *Ibidem.* p. 199

De acuerdo con lo expuesto por Omar Guerrero en el Prólogo de la obra de Roberto Moreno Espinosa *La Administración Territorial en México, Antecedentes Históricos*, se puede decir que un paso importante en la profesionalización de los servidores públicos de la Nueva España se dio en el momento de la instauración de *Las Intendencias*, pues tenían como objetivo propiciar condiciones adecuadas para la administración de la justicia y el cobro de tributos; al frente de las Intendencias se encontrarían los intendentes quienes tenían que ver en asuntos de justicia, hacienda, policía y guerra.

Su labor era de gran importancia dado que tenían la misión de transformar la administración existente y sentar las bases para una nueva organización; estos funcionarios jugaron un papel de suma importancia pues gracias a que su mentalidad era distinta a la de los alcaldes mayores, se fijaron metas tendientes a garantizar el bienestar general de su población, detectando sus potencialidades y atacando sus problemas, no creían justo que tierras productivas estuvieran en manos de la iglesia, por lo que no aceptaban que hubiera pobreza en un país rico y fértil; por tanto cabe señalar que entre los aspectos de mayor importancia que trajo la intendencia:

..Fue el fortalecimiento de la profesionalización de la Administración virreinal, a través de la configuración de la Carrera Administrativa. La organización de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración y como aspirantes a desenvolver una carrera, tuvo su origen a través de dos vertientes: el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato y la institución del sistema intencional.⁴⁹

⁴⁹ MORENO Espinosa, Roberto. *La Administración Territorial en México, Antecedentes Históricos* Toluca, Edo. Méx. 1995, IAPEM-UAEM, p. XXI

En este sentido se afirma que la reforma borbónica dio un gran impulso a la profesionalización de los servidores públicos, pues se estableció que la permanencia, aptitud y rendimiento sería el rasgo característico de los intendentes dado que los cambios que se planteaban con la reforma les demandaba un alto profesionalismo, pues las tareas encomendadas eran de suma importancia para el desarrollo de la Intendencia. Por tanto aquéllos que ocuparan dichos cargos debían ser personas formadas y conocedoras de las responsabilidades asignadas, desarrollaron una carrera administrativa, su nombramiento requería de una cuidadosa selección que tenía como base la calificación de méritos y su aprobación dependía de la revisión hecha por el Consejo de Indias.

3.2 La Administración Pública en la Época Independiente

Después de la Colonia el país vivió un clima de inestabilidad política, lo que dio origen a diversos conflictos y de acuerdo con Ortiz de Ayala se puede decir que el México independiente se caracterizó en su primera década por su incapacidad para corregir los problemas existentes en los diferentes sectores de la administración pública la cual se encontraba en desorden, por la falta de recursos e injusticias en la distribución de los empleos.

Estos sucesos, aunados a la herencia de tres siglos de agresión, bandidaje y opresión, dieron por resultado las formas de corrupción ya conocidas. Durante esos años de desorden en la función pública, los empleos en el gobierno y particularmente la profesión militar, ofrecían el mejor medio del que se podía disponer para lograr la subsistencia. Dado que ellos percibían sus emolumentos de los ingresos públicos; pues la situación en la que se encontraba el país no impedía la recaudación de los mismos ya fuera por medio de la fuerza, el fraude, la intriga, promesas o amenazas ⁵⁰

⁵⁰CHAVEZ Alcázar, Margarita. *La Administración Pública Contra México La fallas en su Organización México*. 1988, Ed. ISBN; p. 107

Surgieron por tanto dos fenómenos calificados por Zavala, Mora y Otero como: aspirantismo y empleomanía; para Lorenzo de Zavala la naciente República se encontraba sumida en el desorden y la lucha de partidos lo que provocó el surgimiento del aspirantismo que venía a ser el deseo de los políticos por colocarse en un empleo lucrativo, sin tomar en cuenta su aptitud o capacidad para desempeñarlo. Según Omar Guerrero el aspirantismo lleva consigo la corrupción, pues el acceso a los cargos públicos se conseguía por medio de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la degradación moral de los aspirantes.

La empleomanía según José María Luis Mora, fue consecuencia del aspirantismo, pues para satisfacer la ambición de los políticos se cayó en el error de multiplicar los cargos públicos, pues les procuraban una vida descansada; el objetivo de los aspirantes era colocarse en el sector público sólo para conseguir algún ascenso o jubilación, se paralizaban sus facultades activas y se destruía su carácter inventivo y emprendedor

Dichos problemas prevalecieron por mucho tiempo en el sector público mexicano; Mariano Otero también se percató de tal situación y consideraba que los servidores públicos no habían obtenido sus puestos ni por el mérito ni la honradez, sino por vía de la recomendación influyente, señalaba que en las oficinas gubernamentales existían empleados ineptos y corruptos que con base en el robo de los fondos públicos, habían conseguido grandes riquezas; la generación de empleos que no eran de utilidad provocó el aumento de los empleados públicos.

En 1821 en un intento por solucionar los problemas existentes en las diferentes ramas del aparato administrativo; se elaboró el primer Reglamento de Gobierno, que señalaba la necesidad de que todos los ministros coordinaran sus acciones; cada uno estaba obligado a proponer reformas en su ministerio y coordinarse con los demás para lograr mejoras generales; con dicho Reglamento

se buscaba sentar las bases para crear, un sistema de administración de personal basado en la aptitud e idoneidad de los servidores públicos.

Por otro lado las constituciones de 1824 y 1857 contribuyeron al logro de una estabilidad política y social y por ende del sector público; la aprobación de las leyes de Reforma jugó un papel determinante, pues al quedar separada la Iglesia del Estado, se presentó un cambio en las funciones desempeñadas por la administración gubernamental, ya que la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Para Benito Juárez modernizar la Administración Pública fue uno sus propósitos más importantes, de dicho objetivo se derivaron las Leyes de Reforma y las tareas que se propuso el gobierno de la República Restaurada, veía a la Administración Pública como el medio para poner en marcha todas las reformas deseables; por tanto se incrementaron las acciones en favor del pueblo por lo que aumentó el número de empleados, pues se consideraba que éstos eran indudablemente los realizadores de las tareas públicas y su labor era determinante; pese a que la intervención francesa trajo serios problemas al país. Juárez intentó y logró establecer orden y racionalidad e inició la reestructuración del sector público tan deteriorado en ese tiempo.

Al llegar Porfirio Díaz al poder, la inestabilidad política y social se hizo presente una vez más pues a pesar de que se prometió respetar las instituciones progresistas que Juárez y Lerdo habían creado, se tomó como sistema propio el caudillismo y el cacicazgo en donde el presidente era la figura central y dominante; centralizó el poder político y fortaleció considerablemente el papel del Estado.

En dicho período se formó un grupo muy poderoso y difícil de derrocar, pues los cargos más importantes estaban ocupados por gente allegada al presidente y era lo suficientemente fuerte para mantener ese régimen de corrupción y explotación capaz de frenar cualquier movimiento que intentara cambiarlo; en dicho grupo se concentró gran parte de la población más preparada de ese tiempo, registrándose con ello un aumento considerable en la burocracia.

Asimismo las injusticias y explotación a la que se encontraba sujeta la población, provocaron el descontento de la población dando paso a la Revolución Mexicana que fue un movimiento de masas que involucró principalmente a los campesinos, pero también al proletariado y a los sectores medios, se encontraban en pugna diversos intereses; nuevamente la inestabilidad política se hizo presente y el crecimiento económico se vio afectado; las constantes luchas provocaron muchas muertes, la destrucción de las vías férreas, en general las alteraciones sociales y los cambios políticos detuvieron el proceso de crecimiento económico.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1917 nuestro país entró en una nueva etapa de desarrollo, se plantearon una serie de cuestiones relativas al Servicio Público, pues aumentaron las funciones de la Administración Pública. Es evidente que antes de la Revolución el sector público se encontraba conformado por instituciones no adecuadas del todo a la realidad nacional.

En un sentido estricto, la Revolución de 1917 nos legó la posibilidad de estructurar por primera vez un auténtico Estado. Hasta 1917 se empieza a resolver las contradicciones que presidieron la evolución del país: se delinearon y concretaron los fundamentos que convirtieron al Estado en agente de cambio social y económico. La constitución estableció las bases que dieron cauce a la modernidad, instituyó una suma de atribuciones destinadas

a salvaguardar los derechos sociales consagrados, tareas de bienestar, función educativa, intervención en la vida económica por alteraciones al régimen de propiedad, aprovechamiento de recursos naturales y promoción del crecimiento.⁵¹

Pese a ello se siguieron cometiendo errores y la atención a las demandas sociales se volvió un asunto sumamente difícil; aunque en algunos regímenes se hicieron grandes esfuerzos por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, en general la ineficiencia era su rasgo característico.

Fue con Plutarco Elías Calles cuando se inicia una nueva etapa del desarrollo nacional pues de 1924 a 1928 se sentaron las bases del México moderno, ya que se crearon diversas instituciones que fortalecieron a la Administración Pública; pese a que el aparato administrativo se encontraba muy deteriorado por los conflictos sociales, se emprendieron una serie de acciones para garantizar la estabilidad social y se dio una especial atención al fomento de la actividad económica.

En el período de Lázaro Cárdenas la Administración Pública tuvo una gran actividad, pues se manifestó un mayor interés por la función pública, se dio respuesta a las demandas sociales, todos los grupos fueron atendidos, las acciones emprendidas mostraban el deseo de alcanzar la ansiada justicia social; se establecieron instrumentos legales y mecanismos institucionales para que en forma coherente y coordinada se atendieran las demandas y aspiraciones del pueblo; en esa época las oficinas públicas dejaban ver una verdadera vocación de servicio.

⁵¹MUÑOZ Ledo, Porfirio "Programa Actual de Reforma Administrativa". En. *Revista de Administración Pública*. N° 22. Enero-Febrero de 1971, Ed. INAP, p. 10

Es importante señalar que Cárdenas en todo momento manifestó un firme deseo por mejorar la función pública, pues reformó al sector público acrecentando o disminuyendo su magnitud según se requiriera, se dio "...un paso vigoroso para la profesionalización del servicio público por medio de la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El *Estatuto* desechó la terminología en uso, es decir, no se refiere al servicio civil, aunque ciertamente fue uno de sus progresos. Define al trabajador del Estado, sea servidor del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, separa a los trabajadores de confianza y los de base, dando su protección sólo a los últimos. La burocracia de base conquista el derecho de permanencia, la seguridad en la carrera y los sistemas de promoción. Se reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización-que queda controlado por el Estado- e inclusive el derecho a huelga, bajo ciertas condiciones y requisitos"⁵²

En 1943 se emprendieron una serie de acciones para mejorar el funcionamiento del sector público, pues se constituyó una Comisión Intersecretarial para formular y llevar al cabo un plan coordinado para reorganizar el sector público; se buscaba suprimir servicios no indispensables, incrementar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir el mayor aprovechamiento de los recursos públicos.

Con Miguel Alemán se dio un gran impulso al proyecto de desarrollo industrial el cual se fortaleció extraordinariamente; por lo que la Administración Pública se enfoca fundamentalmente a la creación de la infraestructura del desarrollo capitalista; su organización sufrió alteraciones de importancia, que se apoyaron en una nueva Ley de Secretarías de Estado y un reglamento que la detallaba. De este modo se registró un gran crecimiento económico el cual influyó en el aparato administrativo, pues por la variedad de asuntos que manejaba se vio en la necesidad de crecer y adecuarse a las necesidades reales, ejemplo de

⁵² GUERRERO, Omar *El Estado y la Administración Pública en México* p 538-539

ello fue la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuyo objetivo era el de realizar estudios y sugerir medidas tendentes a mejorar el sector público, además de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública; pero la falta de apoyo político impidió que las reformas propuestas se llevaran al cabo.

En el régimen de Ruíz Cortines no se presentan cambios significativos en la organización de la Administración Pública, se continua con el impulso al desarrollo industrial y la atención a las demandas de las clases populares; en cambio con López Mateos, si se registran algunos cambios, impulsados por la nueva Ley de Secretarías de Estado, que nace como consecuencia "...del crecimiento demográfico del país y de la ampliación de las responsabilidades sociales y económicas del Estado. Ello obligó a que la administración pública centralizada fuera reformada para atender adecuadamente sus tareas."⁵³ Por ello para 1958 la Secretaría de la Presidencia entre otros asuntos asumió la responsabilidad de realizar los estudios necesarios para reformar el aparato administrativo.

Hasta este momento podemos afirmar que la Administración Pública Mexicana en todo momento ha enfrentado serios problemas y como consecuencia de los diferentes movimientos políticos y sociales, se han generado cambios importantes en su estructura y funcionamiento; pero en muchas ocasiones estas modificaciones han originado caos y desorden dando por resultado ineficiencia; su estructura cambió de acuerdo con las necesidades reales de cada época, pero su accionar dependía en gran medida de los intereses que perseguían los diferentes grupos en el poder.

⁵³ *Ibidem.* 554-55

3.3 La Reforma Administrativa en México (1965-1982)

La idea por mejorar el funcionamiento del sector público ha existido siempre, pues se han hecho grandes esfuerzos por reformarlo, pero de manera aislada, que en la mayoría de los casos no alcanzaron los resultados esperados ya que los cambios se hacían mediante una modificación constitucional, promulgación de una nueva Ley de Secretarías o algunas reorganizaciones internas que se realizaban con base en el Reglamento Interno de cada Dependencia.

Se consideraba que los problemas prevaecientes se debían principalmente a la existencia de una estructura inadecuada y a su operación ineficiente, por ello se pensó en una reforma administrativa para que se pudiera alcanzar una mayor eficiencia y productividad es decir una reforma que cambiara todos los aspectos del aparato administrativo.

Pese a que los cambios y ajustes a la Administración Pública han existido siempre, los intentos por crear mecanismos encargados del estudio y mejoramiento de las funciones administrativas para introducir modificaciones en cada organismo público, no tuvieron éxito; hasta la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) pues es cuando se inicia de manera programada el proceso sistemático y permanente de Reforma Administrativa

Se buscaba imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficacia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar los recursos con que cuenta el Estado: agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades para acercar los servicios a sus destinatarios, así como acelerar y simplificar los trámites y propiciar en el personal público una conciencia de servicio y corresponsabilidad.⁵⁴

⁵⁴CERVANTES DEL RÍO. Hugo. "La Administración Pública en México" En. *Revista de Administración Pública* N° 27, México 1975, Ed INAP: pp 2.3

El objetivo era garantizar un aparato administrativo más ágil, moderno y eficiente, y lo más importante lograr un cambio en la mentalidad de los servidores públicos para que cumplieran cabalmente su responsabilidad social. Al ser un asunto sumamente delicado se planteó desde un inicio como un proceso dilatado y complejo que abarcaría años, pues habría de partir de un diagnóstico de la situación prevaleciente en la Administración Pública, con objeto de orientar los esfuerzos para la atención a las necesidades prioritarias y los problemas más graves.

De este modo dicho proceso atravesó por tres etapas, la primera va de 1964 a 1970 y recibe el nombre de "Diagnóstico y Propuesta" la segunda comprende el período de Luis Echeverría (1970-1976) y se conoce como "Institucionalización del Programa" y la tercera inicia con López Portillo y es llamada etapa de "Profundización y Consolidación de la Reforma Macroadministrativa o Integral."

3.3.1 Surgimiento, Desarrollo, Profundización y Consolidación del Programa de Reforma Administrativa.

Los primeros trabajos de Reforma Administrativa se encomendaron a la Comisión de Administración Pública (CAP) que se enfocó al estudio de la situación y antecedentes del sector público, cuyos resultados se plasmaron en un documento denominado *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública*, se daba una visión general acerca de los problemas existentes, se proponían los principios fundamentales que deberían regir las reformas, así como los mecanismos para ejecutarlas. Para Omar Guerrero dicho Informe se caracterizó por la importancia dada en ese tiempo al fomento del desarrollo económico, la planeación y el uso óptimo de los recursos para impulsarlo, fue de gran importancia, pues se contempló el establecimiento de mejoras en la totalidad del aparato administrativo. La CAP planteaba que dicho asunto era un proceso

permanente, el ajuste estructural y la revisión de algunos de sus procesos principales no eran suficientes, por ello todo Gobierno estaba obligado a renovar continuamente sus estructuras y sistemas; consideraba que toda Reforma Administrativa debía hacerse con prudencia y de manera progresiva, tomando en cuenta los estudios, la experiencia y los análisis técnicos que se tengan y sobre todo continuar con la idea de que la Administración Pública, como acción fundamental del Gobierno es, antes que nada, servicio público, al que se debe atención y respeto en el trato, y eficacia y celeridad en los trámites.

La etapa de Institucionalización del programa inicia con Luis Echeverría, quien desde su campaña electoral mostró un especial interés por elevar la productividad del aparato administrativo; gracias a que ya se habían dado los primeros pasos de Reforma Administrativa, esta labor se podía continuar y sobre todo retomar los esfuerzos realizados por la CAP.

Para contar con un órgano más adecuado para llevar al cabo las funciones de coordinación global del proceso de Reforma, la Secretaría de la Presidencia creó en 1971 la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual asumió las funciones que tenía a su cargo la CAP y con fundamento en los diagnósticos e investigaciones que ya se habían realizado, se elaboraron las *Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal*.

En un primer momento se establecía la creación de diferentes organismos, como las Comisiones Internas de Administración (CIDAS) que tendrían bajo su responsabilidad la planeación y ejecución de las reformas necesarias para mejorar el funcionamiento de los organismos públicos; las Unidades de Organización y Métodos (UOM) que asesorarían técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependían del funcionario que tuviera bajo su responsabilidad la coordinación y racionalización administrativa, y las Unidades de Programación para asesorar a los titulares de los organismos

públicos en el establecimiento de sus objetivos, y para la formulación de sus programas de actividades e inversiones; en este periodo se logró recabar una serie de recomendaciones que fueron de gran utilidad para la elaboración del Proyecto denominado *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*. En dicho documento se plantearon los siguientes objetivos: 1.- Incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, 2.- Agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una aptitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

Para alcanzar tales fines se llevaron a cabo once programas que buscaban alcanzar una mayor productividad en el sector público, siendo el trabajo en equipo elemento indispensable, por lo que el éxito de las acciones a emprender dependía en gran medida de la activa participación de todos los servidores públicos.

Después de muchos años, los esfuerzos realizados por mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, al fin arrojaron resultados satisfactorios, la labor realizada por la CAP permitió que el asunto de Reforma Administrativa se asumiera con mayor seriedad, pues permitió que las autoridades se percataran de los problemas prevalecientes en el sector público así, como de los peligros que se corrían al no emprender inmediatamente las acciones necesarias para reformar la actividad administrativa, a pesar de que la CAP desapareció, sus propuestas y recomendaciones fueron retomadas por la Dirección General de Estudios Administrativos y contribuyeron a la formulación del Plan Global de Reforma Administrativa.

En la etapa de Profundización y Consolidación de la Reforma Macroadministrativa o Integral puesta en marcha en el sexenio de López Portillo, los trabajos se orientaron a aspectos macroadministrativos, la reorganización emprendida en este régimen contempló acciones para el desarrollo económico y social cuyo eje era la programación y sobre todo dejó ver la importancia que representaba el apoyarse en personal idóneo, eficiente y honesto. Buscó fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entrañan el régimen federal.

De este modo se plantearon los siguientes objetivos: 1.- Organizar al Gobierno para organizar al país 2 - Adoptar la programación como el principal instrumento del Gobierno, 3 - Administrar justa y eficientemente al elemento humano, 4.- Fortalecer la organización Republicana y el Régimen Federal 5.- Mejorar la seguridad ciudadana y la legitimidad institucional. En general se abarcaban aspectos económicos, políticos y sociales que surgieron del estudio y análisis de la realidad nacional y se sustentaron en la promulgación de nuevas normas jurídicas

La promulgación en diciembre de 1976, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF), fue de gran ayuda para alcanzar el primer objetivo global pues se simplificaron estructuras y se precisaron responsabilidades, lo cual permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*.

Como la reorganización estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema y tomando en cuenta el número de las paraestatales de ese tiempo, era necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relaciones con el resto de la administración; se buscaba agrupar en el sector correspondiente a cada paraestatal, estableciendo lineamientos para el funcionamiento y la creación de mecanismos de

coordinación; el objetivo era que la cabeza de sector realizara estudios en cada entidad que tenía a su cargo con objeto de proponer reformas. En cuanto al segundo objetivo se pensó en el establecimiento de sistemas y procedimientos que permitieran formular los planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social contando con la participación de los grupos sociales interesados.

En apoyo a los recursos humanos se establecieron diversos órganos cuyos trabajos permitieron contar con un proyecto para actualizar la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, un nuevo escalafón, un diagnóstico de la capacitación del personal público, una serie de recomendaciones para el control de los empleados; también se reestructuraron los horarios de trabajo y se establecieron sistemas integrales de administración y desarrollo de personal, para propiciar el desarrollo individual y profesional de los servidores públicos.

Para alcanzar el cuarto objetivo se señaló que el desarrollo administrativo debería contemplar el mejoramiento de los mecanismos administrativos en coordinación con los poderes legislativo y judicial y con los gobiernos estatales y municipales, todo ello con objeto de mejorar su funcionamiento y garantizar una mejor coordinación y mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social de México; se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico, se establecieron los Convenios Unicos de Coordinación.

En lo que respecta a los Poderes de la Unión se propuso mantener una estrecha comunicación entre el ejecutivo y los otros dos poderes para mantenerlos informados sobre los trabajos de Reforma Administrativa y asesorarlos a este respecto. Para alcanzar el último objetivo se establecieron medidas de colaboración entre autoridades y particulares para hacer más efectiva la procuración de la justicia, ejemplo de ello fue la creación de la Dirección General de Participación Ciudadana.

La Reforma Administrativa en este periodo tiene una especial relevancia, pues partió de una estructura renovada, se dejó a un lado la idea de modificar sólo algunos aspectos de la anterior *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* para poder emprender las acciones de Reforma; permitió que la transformación del aparato administrativo se llevara al cabo tomando en cuenta la situación real de la Administración Pública. También sobresale la labor realizada en el sector paraestatal, pues gracias a la sectorización las entidades públicas fueron sujetas a un mejor control al dejarlas bajo la supervisión de la dependencia que les correspondía.

3.3.2 Importancia y Trascendencia de los Trabajos de Reforma Administrativa

Es claro que las reformas emprendidas de 1965-1982, no resolvieron la totalidad de los problemas existentes en el sector público, pero sí constituyeron un importante avance; pues se logró imprimir un mayor dinamismo en la totalidad del aparato administrativo; es digno de mencionar que por primera vez en la historia de la Administración Pública se alcanzó un mejor rendimiento de los organismos públicos, esta transformación fue gracias a la continuidad que se le dio a la Reforma Administrativa. La importancia de estos tres regímenes radica en el hecho de que en sus programas de gobierno se contemplaron acciones de Reforma y sobre todo que retomaron y no dejaron en el olvido los esfuerzos realizados en esta materia. María del Carmen Pardo resume la labor de dichos períodos diciendo que:

Los programas de reforma administrativa se elaboraron con el propósito de ampliar consensos, legitimar decisiones y proyectos gubernamentales. Esos programas pusieron de manifiesto el mal funcionamiento de la estructura administrativa que incluso se sometió a un diagnóstico...Estos programas aparecieron tímidamente en los años sesenta, durante los cuales se insistió en la bondad de esas reformas

ligadas al desarrollo económico, surgieron unidades con el propósito de mejorar la organización y el funcionamiento del aparato administrativo y se insistió en la organización y control del sector paraestatal que por esos años ya tenía dimensión e importancia considerables. Se promovieron medidas de ordenación y apoyo para mejorar la estructura administrativa, pero sin criterio integral, razón por la cual se crearon infinidad de oficinas bajo figuras jurídicas distintas.⁵⁵

En opinión de Omar Guerrero estos trabajos son dignos de mencionar dado que se destacó la necesidad del establecimiento de la carrera administrativa, para dejar de lado a la empleomanía fundada en clientelas nutridas por la improvisación, apoyada por prácticas ajenas a la profesionalización; a pesar de ello dicha idea no prosperó .

Fue una oportunidad perdida porque su *Informe* consistió en un ejercicio de autocrítica, sin paralelo, juicioso, imparcial y cierto, que no se aprovechó cabalmente. Uno de sus logros fue un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa que se extendió hasta 1982 y propició la transformación progresiva de la Licenciatura en Administración Pública...dado que la relación entre el perfil del servicio público y la profesión universitaria que por su naturaleza y objeto, le está más próxima: la Licenciatura en Administración Pública. Posiblemente las respuestas a estos alcances tan cortos haya que buscarla en un régimen político en crecimiento, que absorbía sin discriminación a todas las profesiones, antiguas y modernas, sin necesidad de transformar su obsoleto concepto del servicio público ”⁵⁶

⁵⁵ PARDO, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México" En: *La Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?* op.cit; p. 216

⁵⁶ GUERRERO, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y el Juez* P 417

3.4 La Modernización de la Administración Pública (1982-1994)

Con Miguel de la Madrid se presentaron serios problemas, que fueron producto de la crisis económica y de la nacionalización de la banca, lo cual provocó que el crecimiento que se había venido dando y los avances en materia de Reforma Administrativa se vieran frenados; a pesar de que reconoció la gravedad de la situación y dio a conocer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) para reducir la inflación, proteger el empleo y la planta productiva y recuperar el crecimiento económico, María del Carmen Pardo afirma que, la Reforma Administrativa no pudo ser incluida en el Plan de Gobierno, pero sí se planteó la necesidad de mejorar la estructura gubernamental y de contar con un modelo que apoyara la profesionalización de los servidores públicos.

Dichos planteamientos quedaron englobados en lo que dio en llamarse Modernización Administrativa, pero muy pronto fueron quedando en un segundo plano, pues la crisis económica impedía cualquier avance en el desarrollo integral de la sociedad, ante la gravedad de la situación se decidió: "...reducir el déficit del sector público que antes se tradujo en una expansión interna que resultó insostenible y en endeudamiento externo masivo. El acuerdo del Gobierno con el FMI estipulaba bajar el déficit público de 16.5% del PIB en 1982 a 8.5% en 1983 y 3.5% en 1985, se tenía la intención descender el gasto público real en 15% en 1983, esto era deseable porque las erogaciones habían aumentado a tasas desproporcionadas con las capacidades de la economía mexicana." ⁵⁷ Asimismo se planteó el aumento de los precios de bienes y servicios públicos y la reducción de los subsidios a los bienes de consumo.

⁵⁷ SOLÍS, Leopoldo "La crisis de 1982" En *Alternativas para el Desarrollo*. México, Cuadernos de Joaquín Mortíz, p. 127

La solución de los problemas económicos captó la atención del ejecutivo y se dejó a un lado la idea por mejorar el funcionamiento y la estructura del sector público; Miguel de la Madrid se manifestó en contra de los métodos empleados en los anteriores periodos, pues se buscaba terminar con la idea de que el Estado fuera el conductor del desarrollo económico y social del país y de este modo dar paso al modelo neoliberal.

Ricardo Uvalle señala que las ideas neoliberales se oponen al intervencionismo estatal y buscan que el Estado no sea partícipe activo en la economía; por tanto dicha corriente sostiene que despilfarro e ineficiencia van de la mano cuando se trata de la administración del Estado por ello órganos, funciones y estructuras deben ser suprimidos por ineficaces.

Por la afluencia que tuvieron las ideas neoliberales con Miguel de la Madrid se desincorporaron diversas empresas que no eran consideradas estratégicas ni prioritarias, esta desincorporación incluía la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia según fuera el caso; el descenso del número de empresas públicas respondió a las políticas modernizadoras de dicho régimen y fue el medio por el cual se compensaría la caída de los precios del petróleo y subsanaría el déficit de las finanzas públicas

En sí se buscaba detener el crecimiento del aparato administrativo y adecuarlo a las necesidades del quehacer gubernamental; pero como la crisis alcanzó proporciones alarmantes y se consideraba que era perjudicial para las finanzas públicas el contar con empresas que en vez de beneficios, originaban una pérdida de recursos, se procedió a la desincorporación de las entidades públicas, labor que terminó por convertirse en uno de los programas prioritarios del Gobierno de Miguel de la Madrid; pero lo cierto es que

La privatización no es respuesta circunstancial y pasajera para reajustar las relaciones económicas y políticas en crisis. Es paradigma sopesado, diseñado y calculado, nacido de concepciones ideológicas reacias al cambio progresista. Su dirección y contenido es conservador Pero de una conservación no saludable. Sus impactos no favorecen a los grupos sociales asalariados. Es contraria a la política tutelar y de protección que el estado asume frente a ellos. Las ventajas son para el capital no para el trabajo. Impuesta desde las esferas del propio Estado, avanza para reordenar a la administración pública. Como bandera constituye, una alternativa racional a las irracionalidades que genera el papel del Estado.⁵⁸

En general la crisis provocó el recorte de presupuestos, disminución del número de servidores públicos y alteraciones en la composición del sector paraestatal; la desincorporación de empresas públicas fue rasgo característico de este período; según datos oficiales de las 1,155 empresas públicas que existían en 1982 para fines del sexenio sólo quedaban alrededor de 700.

Además de las reformas emprendidas, en el sector paraestatal se promovió un programa para regular la conducta de los servidores públicos e impulsar la renovación moral de la sociedad; se precisaron las consecuencias del ejercicio indebido de sus funciones; se estableció quiénes eran los sujetos de responsabilidad y se estipuló que su obligación es servir con honradez y eficiencia a la sociedad.

⁵⁸UVALLE BERRONES, Ricardo. "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano" En: *La Revista del Colegio Estado¿Tamaño de Estado? .. op cit*, pp. 178-179

Asimismo se especificaron los tipos de responsabilidades en que podía incurrirse y se fijaron bases para regular los casos de enriquecimiento ilícito de servidores públicos, en tanto que las reformas al artículo 127 constitucional precisaron lo relativo a sus remuneraciones; con las modificaciones al artículo 134 constitucional se regularon con mayor precisión la licitación pública en adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra.

La Simplificación Administrativa fue un programa que merece una especial atención, pues fue visto como el medio para reducir trámites burocráticos, surgió como una necesidad, pues el desenvolvimiento de los asuntos públicos era muy lento; se buscaba atacar la corrupción, facilitar las gestiones de los ciudadanos y agilizar el funcionamiento de las empresas públicas. Este programa fue el instrumento empleado para lograr un acercamiento de los usuarios de los servicios públicos con el Gobierno; en este programa el personal gubernamental daba muestras de confianza al reducir requisitos innecesarios para dar respuestas a las demandas ciudadanas y agilizar procesos; al brindar servicios *más oportunos se logró mejorar la imagen de las oficinas públicas*, se buscaba hacer eficiente el aparato administrativo para enfrentar los problemas de la crisis económica.

En opinión de María del Carmen Pardo se buscaba vencer inercias y resistencias; corregir errores y desviaciones y encontrar fórmulas eficientistas que aseguraran un aparato administrativo, eficiente comprometido con las medidas establecidas para alcanzar la modernización administrativa, mediante el establecimiento de una estructura administrativa ágil y eficaz que contribuyera al logro de los objetivos nacionales. Señala que aunque el ejecutivo no estaba de acuerdo con los métodos empleados en los anteriores gobiernos, sí tenía el deseo de transformar la Administración Pública, pues se pensó que con ello se recuperaría la confianza de la sociedad en su Gobierno, y la credibilidad de la honradez de sus funcionarios; las acciones emprendidas tenían como objetivo

superar los problemas que retrasaban y entorpecían el desarrollo eficiente de los organismos públicos; pero en la medida en que se fue agravando la crisis económica este cometido se diluyó hasta desaparecer completamente.

En cuanto a la transformación de las Unidades encargadas de coordinar los programas de modernización administrativa, María del Carmen Pardo señala que durante 1983-1984 el organismo encargado de tal cometido era la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal que dependía del Secretario de Programación y Presupuesto, y la Dirección General de Servicio Civil a la cual se le encomendó elaborar el proyecto general de servicio civil y el anteproyecto de la ley correspondiente. La Unidad de Modernización era la encargada de apoyar los programas de reestructuración del sector público para alcanzar una mayor racionalidad y dar congruencia a las atribuciones, funciones, programas y recursos.

Para 1984, dicha Unidad se transformó en Coordinación General, de la que dependía una Dirección General de Modernización de la Administración Pública; a la Dirección General de Servicio Civil se le asignó la misma tarea y además se encargaría de reestructurar catálogos de puestos, ajustar los salarios y ajustar el sistema de pensiones entre otras cosas.

En 1985 se fusionaron las direcciones generales de Modernización Administrativa y en cuanto al programa de Servicio Civil, la Coordinación General de Modernización Administrativa descendió de rango y pasó a depender de la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia SPP y se le siguió encomendando el programa de Modernización Administrativa, en cuanto al programa de Servicio Civil el problema de su implantación continuó en su estudio y se siguió trabajando en administración de sueldos y en programas de capacitación.

La gravedad del problema económico obligaba al gobierno a tomar medidas de ajuste...la modernización administrativa y más aún, la implantación del servicio civil quedaron aplazadas. En la estructura orgánica de la Secretaría de Programación y Presupuesto ya sólo se consiguió la supervivencia de la Dirección General de Servicio Civil. Por otro lado siguieron reduciéndose las unidades incluso en el sector central. El gasto corriente se redujo significativamente en algunos capítulos; se cancelaron plazas de confianza y se congelaron las plazas de base vacantes de las dependencias de la administración pública federal.⁵⁹

Las reformas emprendidas buscaron mejorar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública y principalmente el sector paraestatal, pues fue en donde se registró una transformación profunda. La renovación moral fue su punto de partida y con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se pensó que terminaría el descontento político que existía desde los últimos meses del Gobierno de López Portillo, pues en esos momentos prevalecía un ambiente de desconfianza hacia las autoridades gubernamentales y funcionarios públicos.

Aunque Miguel de la Madrid no mostró mucho interés en continuar con esa labor, iniciada en la época de la Reforma Administrativa sí planteó que se buscaría mejor aprovechamiento de los recursos pero "...manifestó su desconfianza respecto al enfoque utilizado en el pasado para plantear los cambios que deberían implantarse en el aparato administrativo

De esa manera quedó desplazada la idea de reforma administrativa y con ello desapareció la Coordinación General de Estudios Administrativos, unidad responsable de la formulación y ejecución de ese programa, para reimplantar la preocupación de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato

⁵⁹ PARDO, María del Carmen "Los Límites de la Modernización Administrativa 1982-1988" En: *México, Auge, Crisis y Ajuste*. México 1992. Ed. F.C.E. pp. 457-458.

administrativo; ⁶⁰ por lo que se empezó a hablar de la modernización administrativa, pues según María del Carmen Pardo, fue vista como un proceso democrático de transformación institucional, que buscaba adecuar las características estructurales y operativas de los organismos públicos a los nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*; como un proceso de transformación, debía coadyuvar a la adecuación de las estructuras y sistemas.

Se buscaba un mejor rendimiento del sector público, llevando al cabo medidas que sin ser drásticas, imprimieran cambios y adecuaciones; pero los problemas económicos muy pronto empezaron a desviar tales propósitos y se dio paso a la liquidación de Unidades en el sector central y posteriormente en el paraestatal. Fue tanta la magnitud de la crisis económica que obligó al Gobierno a olvidarse de proyectos como el de modernizar el aparato gubernamental; lejos de conseguir las transformaciones deseadas el sector público resultó seriamente afectado.

La modernización administrativa, entendida como necesidad de tener un aparato administrativo mejor ajustado y que sirviera al gobierno en la intención de resolver demandas y proporcionar mejores servicios, fue transformándose hasta, por una parte, confundirse con procesos de simplificación...por otra parte, se le identificó con recortes, congelamientos, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no respondían a lógicas racionalizadoras, sino a urgencias provocadas por la crisis económica. Otro ejemplo en este mismo sentido es la drástica transformación del sector paraestatal, reducido. La idea de modernizar estructuras administrativas no se sostuvo como propósito importante. Los cambios para mejorar se sustituyeron por recortes y desaparición de unidades y oficinas administrativas.⁶¹

⁶⁰ PARDO, María del Carmen *op.cit.* pp 444-445

⁶¹ *Ibidem.* pp. 459-460

La Modernización Administrativa al igual que la Reforma Administrativa, buscó transformar la Administración Pública Mexicana; aunque en ambos casos se contaba con ideas claras de lo que se requería para mejorar la estructura y funcionamiento del sector público, los resultados variaron; gracias a que en la Reforma Administrativa existió una continuidad, las mejoras emprendidas arrojaron resultados satisfactorios.

Con Miguel de la Madrid por la falta de un apoyo decidido los objetivos se desviaron, pues en vez de revisar, evaluar y profundizar los logros obtenidos en materia de modernización se limitó a modificar un serie de disposiciones jurídicas.

Señalaba que con la reforma jurídica se alcanzaría la transformación que requería la sociedad; decía que la modernización era impostergable e ineludible pero debía llevarse al cabo en el marco del Estado de Derecho prevaleciente, pese a la emergencia nacional y fortalecida con el compromiso de renovar el país con sujeción a la Ley; dichas reformas jurídicas abarcaron el campo económico, político, social y administrativo

Por tanto se puede decir que sí se registró un cierto avance, pues gracias a las reformas jurídicas en el ámbito administrativo "... se reordenó la administración pública con criterio modernizador que renovó la organización y distribución de competencias para promover su eficiencia; se definieron las responsabilidades políticas, administrativas y penales de los servidores públicos se crearon instrumentos para la prevención y sanción de las prácticas corruptas."⁶²

⁶²PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid* Crónica del Sexenio 1982-1988. México 1987. Editorial FCE. pp 534-535

En opinión de Soledad Loaeza el Gobierno de Miguel de la Madrid representó una ruptura profunda con el pasado y a pesar de que era identificado como un tecnócrata, acostumbrado a resolver los problemas a partir de fórmulas eficientistas en vez de conciliar intereses, se pensaba que terminaría por adecuarse a las instituciones y prácticas existentes, pero esto no sucedió así, sus políticas se fueron enfocando en mayor medida al establecimiento de un modelo de desarrollo económico para dejar atrás el paternalismo y precisar los límites del Estado, se buscaba transformarlo para adecuarlo a la sociedad; este sexenio se caracterizó por la reforma económica emprendida, pero los cambios políticos fueron de gran importancia para sustituir el modelo de desarrollo prevaleciente.

Según María del Carmen Pardo los avances registrados hasta este momento en favor del sector público se vieron frenados, pues con Miguel de la Madrid las unidades encargadas de los programas de modernización administrativa, entre las que se encontraba la Dirección General de Servicio Civil, iniciaron sus labores con una debida jerarquía y con atribuciones que reflejaban el deseo del ejecutivo por reestructurar el aparato administrativo, pero posteriormente las reestructuraciones de la crisis económica, agudizadas por el pago de la deuda, fueron transformando las prioridades en el propósito modernizador hasta desviar completamente los objetivos iniciales e inestabilizar por tanto las unidades encargadas de esta labor.

Por tanto la profesionalización de los servidores, al igual que en otras épocas de crisis, ocupó nuevamente un papel secundario en las estrategias presupuestales; era más importante atender otros rezagos que satisfacer los requerimientos de servidores públicos, se fueron aumentando las cargas de trabajo, era claro que las aptitudes y las capacidades de los trabajadores al servicio del Estado no respondían necesariamente a los perfiles del puesto, ni tampoco, a su respectiva calificación.

Las limitaciones presupuestales, el cerco derivado de los ajustes de personal, la conciencia de las representaciones sindicales y las convicciones particulares de los servidores públicos acerca de la capacitación, también tendría un papel determinante en la solución del problema. Pese a la crisis económica la Secretaría de Programación y Presupuesto se esforzó por continuar la formación de personal público, mediante acciones de capacitación para que no se interrumpieran los avances logrados.

Como se pudo observar en el sexenio de Miguel de la Madrid, se presentaron diversos problemas que impidieron que se alcanzara una modernización de la Administración Pública, pese a las características que adquirió el proyecto modernizador en este período, con Salinas de Gortari se siguió la misma línea pues se volvió a plantear el redimensionamiento del sector público, la transformación del sector paraestatal, la descentralización y desconcentración, la simplificación administrativa, entre otros programas. Nuevamente se planteó que el objetivo era el contar con una Administración Pública eficiente, capaz de responder a las demandas y necesidades de la sociedad y sobre todo adecuarse a las condiciones existentes; pero al igual que en el sexenio anterior en éste el aspecto económico captó la mayor atención de las autoridades.

Se señalaba que el desarrollo nacional sólo era posible mediante la modernización económica pues con ello se podría contar con un "...aparato productivo, competitivo, un sistema claro de reglas económicas, facilidades para la innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y formas de asociación."⁶³

⁶³ GOMEZ Palacio, Bernardo. "Mecanismos de Modernización de la Administración Pública" En: *Revista de Administración Pública. No 82*, México 1992, Editorial INAP, p.71

Por ello se planteó la apertura comercial, la desregulación de los procesos económicos, reducción del gasto público por medio de la desincorporación de empresas públicas, el control de plazas o suspensión de puestos al igual que en el sexenio anterior; asimismo se prestó mayor atención al problema económico el cual se solucionaría si se contaba con finanzas públicas sanas, por tanto se concretaron varios procesos para la desincorporación de empresas públicas que se habían iniciado en el régimen anterior, se incluyó la venta, extinción o liquidación según fuera el caso y según datos oficiales de las 1,155 paraestatales que había en 1982 para mediados de este sexenio quedaban cerca de 400 de las cuales 137 estaban por desincorporarse

Se tenía la idea de que al disminuir dependencias y entidades se alcanzaría un mejor desempeño del aparato gubernamental, por ello se desincorporó un gran número de empresas públicas sin darles la oportunidad de solucionar sus problemas por medio de la implantación de mejoras en sus métodos, técnicas o procedimientos administrativos; es cierto que desapareció un gran número de empresas que no eran estratégicas ni prioritarias, pero también es cierto que dejó en manos privadas otras que eran importantes para el desarrollo nacional, pues en vez de verlas como empresas de servicio se les concibió como empresas lucrativas.

De este modo se puede decir que el asunto de la profesionalización de los servidores públicos nuevamente fue desatendido, pero con afán de mejorar tal situación y a pesar de los recortes presupuestales se retomó la idea de modernizar el aspecto administrativo; en donde la Dirección General de Servicio Civil hizo grandes esfuerzos para que se emprendieran nuevamente acciones tendientes a mejorar la situación de los empleados público.

Entre dichas acciones sobresale lo referente al impulso que se dio al asunto de la capacitación, pues se dieron los primeros pasos para el establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación, en donde sobresale la

labor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pues estableció el *Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994 (PNCP)* publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de junio de 1991; se buscó integrar aquellos elementos indispensables para mejorar y perfeccionar los recursos humanos, para poderlos incorporar a la vida productiva ya sea en el sector público o privado. El concepto de productividad se plantea como un cambio cualitativo que permita hacer más y mejor las cosas, hacer un uso eficiente de los recursos con que se cuenta, participar activamente en la innovación y en los avances tecnológicos.

Al señalar la importancia del elemento humano en el *PNCP*, se afirma que mediante la capacitación el individuo puede adquirir los conocimientos y habilidades para aprovechar de la mejor manera sus capacidades y los recursos de los que dispone; se dice que la capacitación no es una tarea fácil y que requiere de la participación activa y concertada entre autoridades y trabajadores y se señala que como en cualquier otro campo de la actividad económica en la Administración Pública, es indispensable que los servidores públicos usen eficientemente los recursos disponibles, así como satisfacer de la mejor manera las demandas de la sociedad.

Para solucionar los problemas existentes en materia de capacitación en el sector público, en 1990 se emitieron con carácter obligatorio para las dependencias y entidades los *Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público*. Pese a que a principios de 1992 se fusionaron las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, se continuó con la aplicación de dichos lineamientos; los cuales merecen una especial atención dado que se buscaba garantizar que los recursos presupuestados para la capacitación fueran ocupados realmente para dicho fin y no para atender otro tipo de problemas que pudieran presentarse.

Aunque se definía claramente los objetivos a alcanzar, las acciones a emprender los tiempos a cubrir y las responsabilidades que tendrían que asumir aquellos que tenían que ver con el asunto de la capacitación en el sector público, hubo organismos que no cumplieron en tiempo ni en forma dichos lineamientos, provocando nuevamente que los esfuerzos por alcanzar un mejor desempeño de los servidores públicos se vieran frenados por cuestiones políticas y económicas.

3.5 Principales Avances para la Profesionalización de los Servidores Públicos

Hasta este momento se puede ver que desde el siglo pasado y aún en éste, se le ha dado poca importancia a la profesionalización de los servidores públicos. Entre los antecedentes de mayor importancia destaca el Primer Reglamento de Gobierno de 1821, pues se pretendía que cada oficial se ubicara en el puesto más conveniente, tomando en cuenta sus aptitudes.

El Proyecto de Ley del Servicio Civil de 1911 y el Acuerdo de 1934, constituyen un avance importante para la profesionalización de los servidores públicos, pues señalan la obligación de presentar exámenes para llenar las vacantes que deberían cubrirse por escalafón, pero no contempló la posibilidad de establecer mecanismos de capacitación para asegurar que dichas vacantes fueran ocupadas por el personal más apropiado.

Esta cuestión fue considerada en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 41, pues señalaba que era obligación establecer los cursos necesarios para que los servidores públicos pudieran adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón.

Dicho ordenamiento fue sustituido por la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*; tanto el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional como su Ley Reglamentaria señalan que el Estado debe organizar escuelas de administración pública; se entiende de esta manera que los esfuerzos del sector público por dar a sus trabajadores seguridad, estabilidad y desarrollo en su empleo, se apoya en gran medida en los esfuerzos por capacitarlos.

Si bien estos ordenamientos son un importante avance en materia de administración y desarrollo de personal; fue hasta la época de Díaz Ordaz cuando los recursos humanos fueron atendidos debidamente, pues la CAP en la etapa de Diagnóstico afirmaba que si no se atendían los requerimientos en administración de personal, la Administración Pública se enfrentaría a serios problemas.

Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no se toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan. El progreso alcanzado por el país en todos los órdenes requiere una administración pública eficiente y de alta probidad. Para lograrlo es indispensable contar con personal competente capacitado y familiarizado con los sistemas y métodos modernos de la administración ..La estabilidad y las garantías que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deben ser complementadas con oportunidades y medios para mejorar la capacitación y estimular el perfeccionamiento de los servidores de la administración pública...La Comisión concluye que el adiestramiento y la capacitación del personal del Gobierno Federal es una necesidad inaplazable y constituye un medio importante para alcanzar la reforma administrativa.⁶⁴

En otra época estas sugerencias no hubieran sido escuchadas pues existían problemas en todo el sector público y se daba prioridad a otros asuntos; pero a partir de este momento dicho asunto sí fue atendido, pues se estaba

⁶⁴PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana* México 1977, Coordinación General de Estudios Administrativos. pp. 52-53

consciente de que el correcto funcionamiento del aparato administrativo dependía en gran medida de la labor de los servidores públicos.

Dada la importancia de este asunto entre otras tareas se le encomendó a la CAP lograr una mejor capacitación del personal público, para lo cual se dio a la tarea de elaborar un diagnóstico general sobre los aspectos humanos de la Administración Pública, con base en cual se podría jerarquizar la problemática de la administración de personal y formular las alternativas más viables para la implantación de sistemas integrales. La labor realizada por la CAP en el régimen de Díaz Ordaz sentó las bases para que los gobiernos siguientes continuaran con los trabajos de Reforma Administrativa.

Luis Echeverría en varias ocasiones manifestó su interés por retomar los esfuerzos realizados por mejorar el sector público, puso gran énfasis en la necesidad de cambiar las estructuras mentales, pues se preocupaba por la conducta de los funcionarios públicos y consideraba que ésta debería mostrar un verdadero espíritu de servicio, es decir, entregarse a sus tareas con actitudes y aptitudes más positivas dentro de lo humano, sin límite de tiempo, con desinterés y poniendo un mejor esfuerzo en sus labores.

Para lograr el mejoramiento de los servidores públicos, su actitud y su conciencia de servicio, su convicción de que cada uno de ellos es un factor de la acción gubernamental tendiente a mejorar las condiciones de vida y de convivencia de los mexicanos, el presidente Echeverría dispuso la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con facultades para coordinar la capacitación de los empleados de base y otorgó la Secretaría de la Presidencia facultades en esta materia respecto del personal de confianza.⁶⁵

⁶⁵ SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. *Boletín de Estudios Administrativos*. México 1976, Dirección General de Estudios Administrativos; p. 18

Gracias a ello se crearon la mayoría de las unidades de capacitación del sector público lo cual puede ser considerado como un primer esfuerzo para la profesionalización de los empleados públicos. En 1973 se estableció que las diferentes instituciones públicas se coordinaran con el ISSSTE y con la Secretaría de la Presidencia para la capacitación administrativa de los empleados de base y la profesional para los de confianza, respectivamente.

Esta labor funcionó gracias a la estrecha comunicación que siempre existió entre la Dirección General de Estudios Administrativos y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa; estas dependencias elaboraron un amplio programa formativo y de discusión sobre Tecnología de la Capacitación entre los responsables y auxiliares de las Unidades dedicadas a esta tarea y de ahí surgió la idea de contar con mecanismos para la integración de esfuerzos de capacitación.

En los tres gobiernos se emprendieron reformas tendentes a mejorar el funcionamiento y organización del aparato administrativo; el establecimiento de nuevas reglas de juego permitió obtener un mejor rendimiento de los servidores públicos, los cuales fueron pieza fundamental para elevar la productividad del sector público pues se logró establecer orden y racionalidad.

En sí se buscaba atender el grave rezago en materia de administración de recursos humanos, la decisión política para intensificar la formación de cuadros de tipo operativo y de mando; atender el creciente deterioro en el nivel de vida de la burocracia, intensificar la eficiencia en la asignación de prestaciones sociales para los trabajadores del Estado.

En México durante muchos años la profesionalización de los servidores públicos fue dejada en un segundo plano, pero a partir de 1965 y gracias a la labor realizada por la Comisión de Administración Pública se presentó la necesidad de reformar varios aspectos del aparato administrativo, entre los que

se encontraba el asunto de la administración de personal público; como parte de este gran sistema la capacitación se asumió con mayor seriedad y fue objeto de varias modificaciones que representaron avances significativos.

El éxito de tal cometido se debió a que se encontraba inmerso en un gran programa como lo fue la Reforma Administrativa, se obtuvieron resultados satisfactorios pues de 1965 a 1982 los diferentes gobiernos incluyeron en sus proyectos acciones de reforma y más aún porque dicho programa quedó en manos de un órgano determinado que gozaba de cierta jerarquía y estabilidad, mantenía una comunicación constante con la Secretaría de la Presidencia evitando con ello duplicación de funciones, el apoyo recibido por parte del ejecutivo fue de mucha importancia pues sus recomendaciones fueron atendidas.

Aunque en ocasiones se recomendó la creación de otras unidades administrativas para la atención de asuntos más específicos, por lo general era solamente un órgano el que se encontraba al frente del Programa, es decir, durante la etapa de " Diagnóstico y Propuesta (1964-1970) tal asunto quedó en manos de la CAP; en la etapa de "Institucionalización del Programa" (1970-1976) la Dirección General de Estudios Administrativos, se encargó de la coordinación global del proceso; finalmente en la etapa denominada "Profundización y Consolidación" se presentó un cambio importante ya que la unidad encargada del Programa dejó de depender de la Secretaría de la Presidencia, pues se consideraba perjudicial continuar con la idea de dejar dicho asunto en manos de una Secretaría de Estado y por tanto se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos como órgano responsable de la Reforma Administrativa. De este modo el asunto de la profesionalización de los servidores públicos se alojó en este Programa Macro; para contribuir a la eficiencia y a la eficacia del sector público se recomendó como ya se señaló la creación de otras unidades administrativas entre las que destacan las Comisiones Internas de Administración y dentro de ellas se integraron los Comités Técnicos Consultivos para atender asuntos más específicos.

Como paso importante para la profesionalización de los servidores públicos se apoyó lo referente a la capacitación, este asunto inicialmente quedó en manos del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Personal, que fue operando mecanismos de concertación, orientación y producción documental de carácter normativo o en su caso, de carácter indicativo; en 1975, se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación, con carácter obligatorio, para promover en cada institución su respectiva Unidad de Capacitación, procurando llevarla hasta el máximo nivel jerárquico posible, considerando el diagnóstico de necesidades de capacitación. El ISSSTE en esta tarea asumió parte de la responsabilidad derivada de la fracción VII del artículo 123 Constitucional, en lo que hace a las escuelas de administración pública. Se identificaron acciones para atender la capacitación del personal de base.

Como ya se señaló anteriormente (ver *supra* pp. 101-113) la magnitud de los problemas económicos ocasionó que los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari en sus programas de gobierno tuvieran prioridad los que tenían que ver con el desarrollo económico, en donde el saneamiento de las finanzas públicas era su principal preocupación, dejando en un segundo lo referente a la modernización de la Administración Pública y por tanto el asunto de la profesionalización de los servidores públicos, pues aunque se emprendieron algunas acciones para atender lo referente a los recursos humanos, los trabajos no contaron con un apoyo decidido por parte de las autoridades.

3.6 La Importancia del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en la Profesionalización de los Servidores Públicos.

La Administración Pública al igual que toda organización para funcionar correctamente, requiere la participación de diversos elementos entre los que destacan los de recursos humanos, recursos materiales, recursos técnicos y recursos financieros; todos tienen la misma importancia, pero es evidente que

para alcanzar los más altos niveles de rendimiento institucional se debe dar una especial atención a los recursos humanos.

Por la importancia que representan los recursos humanos para el funcionamiento de cualquier organización, diversos autores han vertido diferentes opiniones acerca del papel que juegan dentro de las instituciones; pero coinciden en señalar que el éxito de toda organización depende del desempeño de su elemento humano, el individuo puede mejorar y perfeccionar los recursos materiales y técnicos lo cual no sucede a la inversa.

La calidad humana será siempre el factor más decisivo en toda empresa administrativa. Se debe cultivar constantemente en procesos de educación y adiestramiento. No hay ningún otro recursos que pueda igualarse a éste-ni la prescripción de normas, ni la elaboración objetiva de los métodos, ni mucho menos los empeños de dirección autoritaria. Todo depende en última instancia de la formación de la personalidad y su acondicionamiento para el trabajo.⁶⁶

En otras palabras cualquier organización ya sea pública o privada para operar requiere de personas y la efectividad con que funcionen derivará de la atención que le presten a los individuos. El uso óptimo de los recursos materiales, técnicos y financieros dependerá de la capacidad que demuestren los empleados para su manejo y organización.

Durante la Reforma Administrativa se señalaba que para obtener de los empleados su máximo rendimiento es indispensable la concurrencia de dos factores: la aptitud requerida y la actitud deseable, las cuales pueden identificarse desde que el empleado ingresa a la organización o bien pueden crearse o desarrollarse posteriormente, de ahí la necesidad de contar con un sistema de administración racional, objetivos claros, políticas adecuadas y procedimientos ágiles en los que se maneje información relevante

⁶⁶ MUÑOZ AMATO, Pedro *Introducción a la Administración Pública*. México 1978, Ed. F.C.E. p. 45

Es evidente que en todo momento se ha dejado ver que para alcanzar mejores niveles de desarrollo es de vital importancia contar con una Administración Pública eficaz, dinámica y honesta, por ello toda institución debe poner especial atención en el elemento humano pues de ahí se derivan todos los procesos administrativos; si tomamos en cuenta que los bienes y servicios públicos son proporcionados por los individuos se puede decir que la administración de personal, es una función determinante, puesto que la eficacia y éxito depende de la capacidad de las personas empleadas por el Estado.

Cualquier mejoramiento en la organización o en los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal público no reúne las debidas condiciones de competencia; todo programa de reforma o modernización o como se le quiera llamar para lograr resultados satisfactorios, requiere indudablemente de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos.

Por ello la administración de recursos humanos ha de llevar a cabo las acciones necesarias para obtener de los empleados su máximo rendimiento, debe contar con los instrumentos que le permitan organizar correctamente los asuntos relacionados con el personal y de tal modo responder eficientemente a sus demandas; para Miguel Duhalt Krauss, esta administración tiene la obligación de obtener el mejor rendimiento de los recursos humanos para lograr los fines del Estado con mayor eficiencia.

Dicha labor es difícil pues los individuos aportan a su trabajo diversos elementos que afectan la forma en que realizan sus actividades, por ejemplo: sus antecedentes sociales, costumbres, creencias, preparación, etc; condicionan su desempeño laboral, para lograr que el empleado realice su trabajo y que además quiera hacerlo bien y en coordinación con los otros miembros de la organización, constituye uno de sus principales retos; señala que el problema central de dicha administración es lograr que el servidor público quiera cumplir su tarea con la

máxima eficiencia y coordinadamente con los demás, lo cual garantizará cierta armonía entre los servidores públicos y por tanto con la legislación vigente.

En nuestro país las modificaciones que se introdujeron durante la reforma administrativa en lo concerniente a la administración de personal, pueden ser vistas como un primer intento para frenar la influencia política en la integración de los cuadros administrativos, es decir, buscaba evitar el ingreso de individuos a la Administración Pública por vía de la recomendación y del favoritismo, con el fin de asegurar que el personal público reuniera ciertas características de capacidad y competencia.

Pese a que se definió claramente las características que debía tener cada subsistema de la administración de personal, no se han obtenido resultados satisfactorios, pues las funciones de reclutamiento y selección en el Sector Público se violan frecuentemente ya que para obtener un puesto o un ascenso tiene más peso una persona recomendada que otra que no lo es y que trata de superarse por méritos propios; por tanto en la Administración Pública debe darse una transformación en este sistema pues para alcanzar una modernización en el manejo de los recursos humanos:

Son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen personal idóneo y capacitado y completar la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados en servicio. Pero el problema de la moderna administración de personal es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, técnicos y financieros, y con satisfacción tanto de los objetivos institucionales cuanto de los intereses y aspiraciones legítimos de los trabajadores.⁶⁷

⁶⁷ DUHALT KRAUSS, Miguel *La Administración de Personal en el Sector Público* México 1972, Ed INAP; p 168

El manejo de los recursos humanos tanto en el sector público como en el privado es una labor muy compleja, pues los asuntos que se manejan son de diversa índole, pero todos de la misma importancia para los empleados y las organizaciones; por tal motivo en cualquier institución existe un área específica que tiene la responsabilidad de solucionar satisfactoriamente los problemas relacionados con el personal de dicha área QUE debe tener la suficiente autoridad y contar con los elementos necesarios que le permitan llevar al cabo eficazmente tan delicada función.

Esta área debe ser compatible con el desarrollo de una política orientada a institucionalizar la atención a las demandas de los empleados, a promover la eficiencia por medio de la capacitación y hacer frente a las recomendaciones y presiones de orden político en el otorgamiento de los puestos públicos; dicho órgano si no es capaz de cumplir tales planteamientos será vista como un área sin fuerza ni prestigio.

En la administración de personal se atienden aspectos como el reclutamiento, selección, capacitación, administración de salarios, movimientos de personal, relaciones laborales, higiene y seguridad, etc, que se encuentran relacionados entre sí por lo que merecen la misma atención; le corresponde obtener servidores en condiciones óptimas de actitud y aptitud, ubicarlos, mantenerlos y guiarlos en la forma más adecuada para el servicio público; el fin es contar con servidores públicos eficientes que no solamente tuvieran la aptitud para hacer su trabajo, sino que además lo realizaran bien, es decir, que su actitud, hacia el organismo para el cual trabaja, lo haga desarrollar su máxima eficiencia.

Gracias a los trabajos realizado por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal durante la Reforma Administrativa, se pudo definir y precisar los subsistemas que deben integrar el sistema de administración y desarrollo de personal en el sector público por tanto

se pueden identificar principalmente los siguientes nueve subsistemas: 1.- Planeación, 2.- Empleo, 3.- Remuneraciones, 4.- Prestaciones y Servicios, 5.- Relaciones Laborales, 6.-Capacitación y Desarrollo, 7.- Motivación, 8.- Información, y 9.- Evaluación.

La planeación de recursos humanos consiste en determinar los requerimientos de la fuerza de trabajo y los medios a emplear para lograrlos; con objeto de alcanzar los planes integrales de la institución, realiza estudios tendentes a determinar las necesidades de la organización, así como, para formular políticas y programas que permitan un desarrollo articulado y ordenado de los recursos humanos.

Con el reclutamiento se busca atraer a la organización individuos idóneos para cubrir las vacantes existentes, antes de recurrir a fuentes externas deberá darse oportunidad a las personas que laboran en la organización, pues la mejor fuente de reclutas para los puestos disponibles son sus propios trabajadores; para llevar al cabo el reclutamiento se debe tomar en cuenta las necesidades programáticas de la institución, ya sea para ampliar, crear o renovar una unidad; según los puestos para los que se requiera personal.

En este proceso es necesario identificar en primer lugar las fuentes de reclutamiento como serían las bolsas de trabajo de universidades, asociaciones, o colegios profesionales, así como sindicatos o bien la propia dependencia; para identificar más rápidamente dichas fuentes es de gran utilidad formar un directorio, tenerlo actualizado y mantener una constante comunicación con las fuentes seleccionadas.

La selección ha de ser el paso siguiente, es en donde se eligen a los individuos con más posibilidades de tener éxito en el puesto; la eficacia de esta función depende de lo minucioso que sea la planeación y el reclutamiento; se elige a la persona adecuada para que alcance éxito en su trabajo, por medio del

desarrollo de sus habilidades y potencialidades. Se efectuará con base en criterios, métodos y procedimientos que permitan decidir cuál de los aspirantes satisface plenamente los requisitos del puesto; se elige al personal después de haber analizado las habilidades y capacidades de cada individuo ya que ello permitirá decidir sobre bases objetivas qué solicitantes tienen un mayor potencial para el desempeño del puesto y posibilidades de un desarrollo futuro, tanto personal, como en pro de la organización, pues eso se traducirá en una mayor eficiencia y eficacia laboral.

En el documento mencionado se señala que después de cumplir los requisitos para la selección, a efecto de formalizar la relación de trabajo, la dependencia otorgará al trabajador por conducto del área de recursos humanos su nombramiento, el cual deberá contener además de los datos personales, la denominación del puesto a ocupar, su descripción, el sueldo, la ubicación dentro de la institución, entre otros; posteriormente deberá comunicarse la alta. Una vez que el individuo ingresa a la organización es indispensable que la organización no pierda de vista al nuevo personal, pero en muchas ocasiones por la falta de un adecuado programa de inducción el empleado de nuevo ingreso tarda mucho tiempo en integrarse ya que tiene que buscar por sí mismo la información que necesita, pues lo único que se hace es presentarlo con los nuevos compañeros, esto provoca una falta de identificación y en ocasiones menor rendimiento laboral.

Esta labor es de suma importancia pues es el momento en que los empleados forman sus primeras impresiones sobre la organización, las cuales por lo general no son muy buenas pues el programa de inducción está muy lejos de responder a sus expectativas. La mayoría de las organizaciones dan al personal de nuevo ingreso el manual de normas y procedimientos o un resumen de prestaciones. Se considera que las características del programa de orientación estarán determinadas por el tipo de organización y las actividades que realice, pero básicamente debe proporcionar información general sobre

objetivos, ideología, historia, estructura, productos o servicios e instalaciones y sobre todo hacer que los nuevos empleados se sientan parte de la organización, los miembros de la organización que tengan contacto con estos empleados tienen la obligación de participar en su integración, es evidente que si éstos están insatisfechos, descontentos, etc; van a hacer partícipe de tal situación al nuevo empleado.

En cuanto a las remuneraciones se puede decir que es el principal aspecto que impide que los empleados rindan totalmente , pues siempre consideran que éstas no son las que corresponden al trabajo que realizan ni las que se requieren para cubrir sus necesidades; por tanto se debe buscar que los empleados sean justa y equitativamente compensados, tomando en cuenta el esfuerzo, eficiencia, responsabilidad y condiciones de trabajo de cada puesto, así como con respecto a los sueldos del mercado de trabajo y las posibilidades económicas de la organización. Se deben proporcionar con equidad remunerativa con base en la valuación que se haga de los puestos, en los diferentes índices en el costo de la vida y en la evaluación periódica del desempeño de los trabajadores.

Lo anterior se vuelve un asunto sumamente difícil, pues en la determinación de los salarios influyen diversos factores que se relacionan entre sí para decidir sobre las tarifas de éstos; según Sherman algunos de estos factores son la negociación colectiva, la posibilidad de pago, el valor relativo de un puesto y la legislación vigente; tomando en cuenta este último elemento. la determinación de los sueldos y salarios de los servidores públicos se contempla en el artículo 123 constitucional; como la Administración Pública Federal cuenta con empleados que se rigen por el apartado "A" y el apartado "B" de tal artículo a continuación se mencionarán algunas disposiciones al respecto. En cuanto al organismo que ha de regular los asuntos relacionados con los sueldos y salarios de los servidores públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración de

remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Dicha Secretaría a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo: Propondrá normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos y sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y en general sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información de registro correspondiente.

Otro aspecto que también determinan la satisfacción del empleado son las prestaciones que son vistas como compensaciones indirectas: son reembolsos que recibe el trabajador además de sus sueldos o salarios, como una parte de su retribución total, se le otorga no por el trabajo realizado sino por ser parte de la organización; pueden ser aquellos bienes, instalaciones, facilidades o actividades que la organización proporciona a sus empleados.

Este asunto al igual que el de sueldos y salarios es objeto de grandes controversias, pues en opinión de diferentes autores, en su asignación influyen diversos criterios y factores como por ejemplo la capacidad de pago, necesidades, fuerza sindical, relaciones públicas, responsabilidad social etc. fuera de lo establecido en las leyes no hay acuerdo respecto a lo que se debe incluir como compensación indirecta, las unidades en las cuales hay que evaluar los costos y valores, el costo económico y el valor social.

Los sueldos y salarios son sólo una parte de la compensación total que recibe el empleado, pues además se les otorga una serie de prestaciones y servicios que generalmente constituyen un ingreso extra, los motiva a tener un mejor desempeño laboral, les da protección contra accidentes, enfermedades, pérdida de ingresos etc. otros programas se diseñan para satisfacer las

necesidades sociales y recreativas del empleado; éstas no dependen de los esfuerzos de productividad de los trabajadores pues se les otorgan a todos por igual, independientemente de la cantidad o calidad individual, se les proporcionan como consecuencia de su participación en la organización.

Arias Galicia en su obra *Administración de Recursos Humanos* afirma que las prestaciones son beneficios adicionales al salario nominal y constituyen una ventaja y un valor básico para el trabajador, son de utilidad para conservar y contratar mejores empleados; no son incentivos, ni gratificaciones otorgadas por aumento de producción ni por ejecución inusitada o sobresaliente. sino son otorgadas a todos los trabajadores por el sólo hecho de pertenecer a la organización; otorgan un tipo de ayuda que un trabajador, por su propia cuenta y como individuo aislado, no podría o le sería difícil conseguir para sí.

La administración de recursos humanos orienta sus acciones con base en programas previamente establecidos, pues se formulan tomando en cuenta las necesidades, recursos y objetivos de las organizaciones, para alcanzar los fines establecidos es necesario que cada uno de sus subsistemas realice sus funciones de la manera más eficiente y mantenga una estrecha relación con los demás subsistemas, también es indispensable que las relaciones entre los empleados y la organización sean armónicas, pues gracias a ello se creará un ambiente agradable de trabajo, bajo el cual los programas institucionales se podrán desarrollar adecuadamente.

En las *Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal*, se establece que las relaciones laborales constituyen el conjunto de objetivos, normas, estructuras, políticas, sistemas y procedimientos que buscan definir y reglamentar jurídicamente, así como armonizar la relación del Estado con sus trabajadores, todo ello con objeto de establecer un régimen laboral justo para generar entre los servidores públicos, la auténtica vocación de servicio, garantizando por tanto, la seguridad y estabilidad en sus puestos, siempre y

cuando se desempeñen de manera honesta y eficiente; también se busca disponer de una estructura funcional, así como operar procedimientos idóneos para poder interpretar y aplicar las normas y condiciones de trabajo que garanticen la eficiente operación de la relación jurídico-laboral del trabajador en su organización.

Se planteó respetar y proteger los derechos obtenidos por los servidores públicos, a fin de garantizar el efectivo desarrollo de sus actitudes y aptitudes y la satisfacción de sus aspiraciones individuales; revisar continuamente las disposiciones jurídicas vigentes relacionadas con la administración y desarrollo de personal público, para actualizarlas y ajustarlas a las necesidades reales; promover las normas relativas al mantenimiento de la regularidad, la estabilidad y seguridad en el empleo; asimismo aplicar los reconocimientos públicos que haga el Estado de sus servidores distinguidos y se impondrán las sanciones correspondientes a los funcionarios que incurran en irregularidades; con la correcta aplicación de dichas disposiciones las relaciones entre el empleado y la organización se mantendrán estables, respetándose por tanto la legislación vigente.

Durante los años veinte y treinta la situación de los servidores públicos era un tanto inestable, pues al no estar contemplados en el artículo 123 constitucional, no gozaban de ninguna seguridad en sus puestos, pues los cambios políticos e institucionales influían inmediatamente en su situación laboral.

Para aliviar tal situación se hicieron grandes esfuerzos, pero ninguno respondió verdaderamente a las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado; fue hasta 1960 cuando realmente se le dio un trato más serio a dicho asunto pues se adicionó al artículo 123, el apartado "B", con el cual los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se elevaron a rango constitucional y para su reglamentación el 23 de diciembre 1963 se expidió la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado. La Administración Pública Mexicana está conformada por servidores públicos que se rigen tanto por el apartado "A" como por el "B" del artículo 123 constitucional, lo cual podría resultar un tanto ilógico pues cómo es posible que trabajadores del Estado se rijan bajo la misma legislación que emplea el sector privado.

...El hecho de estar regulados por el apartado "A" tiene sus razones tanto históricas como jurídicas. La razón histórica podría encontrarse en la circunstancia de que tras crearse en virtud del Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938, uno de estos organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, aún no había sido promulgado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que afirman algunos autores por exclusión las relaciones entre los trabajadores y la nueva compañía petrolera quedaron regulados por la Ley Federal del Trabajo. también responde a la idea de ajustarse a lo previsto por el propio texto constitucional (fracción XXI del Apartado A) nuestro razonamiento se ve fortalecido en el caso concreto del IMSS, que aún cuando su creación es posterior a la promulgación del Estatuto de 1941, quedó comprendido dentro del A. ⁶⁸

En el documento antes mencionado en cuanto a higiene y seguridad se refiere, señalan que constituye el conjunto de normas y políticas que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para contribuir al bienestar general de los empleados; tiene como objetivo establecer mecanismos, políticas, procedimientos para mejorar los servicios institucionales de los servidores públicos dentro de una concepción integral de seguridad social; los procedimientos serán los apropiados para preservar la integridad física y la salud integral del trabajador.

⁶⁸ HARO BELCHEZ. Guillermo *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional* México 1991, IAPEM, pp.22-23

Para tal efecto las organizaciones están obligadas a integrar las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en coordinación con sus sindicatos, para formular y aplicar normas para mejorar las condiciones de higiene y seguridad en los centros de trabajo; así como para cubrir las aportaciones que fijen las leyes para que los empleados reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales; se establecerán y difundirán entre el personal los reglamentos de higiene y seguridad, así como elaborar proyectos para modificar y fortalecer las unidades encargadas de la seguridad e higiene.

La Administración Pública tiene la obligación de responder eficientemente a las demandas sociales y el éxito o fracaso de tal cometido depende del desempeño de sus recursos humanos y por tanto de una correcta administración de personal, cuestión que como ya se vio es sumamente delicada, pues por las diferencias individuales que existen entre los empleados y por los constantes cambios en las organizaciones se presentan problemas frecuentemente; ante ello se presenta la necesidad de investigar las causas y darles solución; cuando se presentan problemas en la organización es difícil lograr los objetivos institucionales; por ello se requiere que el personal realice con efectividad las tareas encomendadas.

Generalmente los problemas en una organización se deben a deficiencias en los conocimientos, habilidades o actitudes del personal, por ello la administración de recursos humanos debe llevar al cabo aquellas acciones que le permitan lograr un cambio de actitud y aptitud en sus empleados, así como, proporcionarles los conocimientos necesarios para incrementar o desarrollar sus destrezas y habilidades, todo ello con objeto de conseguir un mejor rendimiento por parte de los trabajadores y por tanto contribuir al logro de la excelencia institucional.

Por lo anterior cabe afirmar que la capacitación y desarrollo de personal jugará un papel determinante, pues se busca proporcionar al empleado los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de su puesto, para que alcance los niveles de rendimiento e integración deseados, así como lograr que desarrolle sus potencialidades con un enfoque de carrera en el servicio civil, en bien de él mismo y de la organización.

En la Administración Pública desde la época de la Reforma Administrativa se ha buscado establecer políticas y lineamientos generales para poder llevar al cabo los programas de capacitación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; para propiciar el mejoramiento individual y colectivo de los servidores públicos contribuyendo por tanto a una mejor prestación de los bienes y servicios públicos.

Por tanto se puede decir que la capacitación es un primer acercamiento a la profesionalización de los servidores públicos, pues su objeto principal es proporcionar conocimientos para un mejor desempeño laboral y se imparte a empleados, ejecutivos y funcionarios en general; se busca la adquisición de conocimientos, el fortalecimiento de la voluntad, la disciplina del carácter y la adquisición de todas las habilidades que son requeridas para el desarrollo de los empleados de mayor jerarquía.

Todo trabajador requiere de conocimientos técnicos y de habilidad para convertir dichos conocimientos en acciones concretas, del mismo modo dicha preparación puede orientarse a mejorar su desempeño actual o a prepararlo para hacer frente a responsabilidades futuras que no necesariamente corresponderán a un nivel de supervisión o gerencia.

Bajo esta visión Alfonso Siliceo en la obra *La Capacitación y el Desarrollo de Personal*, considera que la capacitación es una actividad planeada, basada en necesidades reales de la organización, busca lograr un cambio positivo en los

conocimientos, habilidades y actitudes del personal; dicha actividad contribuye a que el objetivo general de toda institución se logre plenamente, pues aporta a la organización empleados debidamente adiestrados, capacitados y desarrollados para que puedan realizar sus funciones de la mejor manera; por tanto las acciones de capacitación deben abarcar todos los niveles jerárquicos y formar al personal en todos sus aspectos.

En el documento ya mencionado en lo referente a capacitación, señalaba que existen diferentes tipos de capacitación como capacitación para la inducción, en el puesto, para el perfeccionamiento y para el desarrollo. La capacitación para la inducción busca integrar de manera armoniosa, rápida y eficaz al nuevo trabajador a la organización, al puesto que va a desempeñar, y al grupo social del cual formará parte; se pretende que conozca los objetivos, planes y programas de la dependencia o entidad en que va a trabajar, que sepa cuales son sus derechos y obligaciones, así como las funciones y responsabilidades del puesto que ocupará. La Capacitación en el puesto, es la que tiene que ver con el proceso de enseñanza-aprendizaje encaminado a que el trabajador adquiera los conocimientos y habilidades necesarios para que desempeñe de la manera más eficiente y eficaz el puesto para el que fue designado. La capacitación para el perfeccionamiento busca desarrollar y perfeccionar conocimientos y habilidades de los cuadros medios de mando y fundamentalmente se orienta al mejoramiento de la capacidad ejecutiva de quienes integran dichos niveles.

Según lo expuesto por Michel Crozier en su obra *Estado Modesto Estado Modemo*, en todo esfuerzo de modernización de los recursos humanos ha de jugar un papel importante la atención prestada a la capacitación, pues es un instrumento indispensable para fortalecer, utilizar y desarrollar el capital humano; es necesaria una capacitación activa, fijar metas y evaluar los resultados y será más eficaz en la medida en que haya sido bien preparada y vigilada con todo el cuidado necesario y en que pueda ser alimentada por la utilización de los conocimientos de la realidad que aportan las investigaciones cotidianas

Si bien la capacitación es de suma importancia para alcanzar la modernización, es evidente que el desarrollo integral del trabajador es resultado no sólo de la capacitación, sino también de otros factores, entre los cuales se pueden mencionar: el desarrollo organizacional, la motivación, las prestaciones y servicios y las condiciones ambientales del trabajo que como ya vimos son aspectos que se encuentran englobados en todo un gran sistema como lo es el de la Administración y Desarrollo de Personal.

Ahora bien, pese a que en la Reforma Administrativa se definió claramente un sistema integral de administración y desarrollo de personal para atender eficientemente al personal público, se puede decir que lamentablemente no se han arrojado avances significativos, pues de acuerdo con lo expuesto por Michel Crozier en la obra citada en la mayoría de los casos:

La administración de personal según se ejerce en la actualidad es por consiguiente una verdadera caricatura. Ni los criterios y los modos de selección, ni los mecanismos de promoción, ni tampoco las recompensas y las sanciones en la medida en la que las hay, ni siquiera los numerosos intentos de capacitación, se adaptan a las realidades de la tarea por cumplir, al objetivo de las misiones, como tampoco a las condiciones psicosociológicas de la relación fundamental con el cliente...no existe dirección de personal alguna que seleccione, prepare, capacite y guíe a los hombres de calidad indispensables para la promoción y ejecución de una política que trate en esencia de las relaciones humanas, las que constituyen la propia sustancia de la acción administrativa.⁶⁹

Por tanto se debe de seguir trabajando en este asunto pues al igual que en los demás campos de la actividad económica los elementos que determinan la calidad y la productividad laboral, son la tecnología, las condiciones físicas y ambientales de los centros de trabajo, las formas de organización, las relaciones

⁶⁹ CROZIER, Michel *Estado Modesto, Estado Moderno* México 1990. Ed F C E: pp. 224-225

humanas, los niveles de remuneración, las posibilidades de ascenso, la seguridad social, jornada de trabajo, vacaciones etc; que se encuentran englobadas en todo el sistema de administración y desarrollo de personal que se acaba de analizar y que sin duda constituye parte fundamental para alcanzar la tan ansiada profesionalización de los servidores públicos que durante muchos años se ha venido buscando en nuestro país y que tal parece que poco a poco ha ido adquiriendo fuerza, según lo veremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AVANCES Y PERSPECTIVAS

Por los constantes cambios políticos, económicos y sociales que ha tenido que enfrentar nuestro país en los últimos años, se ha presentado la necesidad de Reformar al Estado; dicha Reforma nace como una respuesta a las constantes demandas de justicia social y por la búsqueda y fortalecimiento de la democracia, se busca una transformación en los ámbitos político, económico, cultural, social y administrativo.

Si bien es cierto que son muchas las acciones que se han de llevar a cabo para alcanzar la Reforma mencionada, también es cierto que todas y cada una son por igual de importantes e indispensables, prueba de ello es el hecho de que durante los últimos años los gobiernos en turno han llevado a cabo una serie de reformas constitucionales y cambios institucionales para cumplir con

los programas de reforma establecidos, en donde los cambios a la Administración Pública se han colocado como puntos centrales de la Reforma de Estado que se pretende alcanzar. Si tomamos en cuenta que el gobierno por medio del poder ejecutivo se vale de la Administración Pública para satisfacer las demandas de la sociedad y hacer cumplir las políticas gubernamentales; se puede decir que el sector público ha de jugar un papel determinante para alcanzar con éxito dichos cometidos.

4.1 La Profesionalización de los Servidores Públicos en el Actual Proceso de Modernización de la Administración Pública

Como se vio anteriormente a lo largo de nuestra historia se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la función pública, esta labor se vuelve un asunto delicado, pues la Administración Pública siempre se ha caracterizado como un aparato lleno de problemas y disfuncionalidades, lo cual provoca que las demandas y necesidades de la sociedad no sean atendidas correctamente

Es claro que el personal es una pieza fundamental en cualquier esfuerzo de transformación y fue hasta la época de la Reforma Administrativa en la que se hicieron esfuerzos más relevantes por mejorar su accionar y por tanto el funcionamiento del sector público en conjunto.

Gracias a los trabajos realizados durante (1964-1982), la Administración Pública tuvo un mejor desarrollo y gracias a la continuidad que se les dio a dichos trabajos se obtuvieron resultados satisfactorios, pues permitió que fueran atendidos los problemas existentes; de un diagnóstico se pasó a los primeros cambios en cada institución para llegar finalmente a una labor más profunda que abarcó a nivel macro los problemas detectados, se introdujeron una serie de cambios que mejoraron los sistemas, procedimientos y métodos empleados

Estos esfuerzos constituyeron un notable avance para la modernización del sector público, fue un avance que lamentablemente los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari no continuaron, ya que sus acciones provocaron una crisis económica con el aumento en los costos de los bienes y servicios, recortes presupuestales, disminución de empresas públicas y por tanto de servidores públicos; en vez de dar un apoyo al personal se le afectó seriamente, pues los programas establecidos para la atención de este asunto no alcanzaron un desarrollo adecuado, pues los constantes cambios organizacionales impidieron establecer un programa de modernización administrativa; lo que trajo como consecuencia los graves problemas que se enfrentan actualmente y que si bien se agudizaron en los últimos sexenios son problemas que se han venido arrastrando durante muchos años.

Según lo expuesto por Omar Guerrero en su obra *El Funcionario, El Diplomático y El Juez*, la falta de atención a los recursos humanos y la ausencia de una carrera administrativa, ha provocado que en nuestro país no se sigan las líneas básicas para ocupar los cargos públicos, es decir, el requerimiento de la experiencia previa y la aprobación de un examen de ingreso no existen, fenómeno que se da en mayor medida en el personal de confianza.

En suma, servicio público refleja un horizonte laboral intrascendente se basa esencialmente en el sistema de empleo, el cual, aplicado al personal de confianza, se ha hecho defectuoso y parcial. Se antoja una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer ⁷⁰

⁷⁰ GUERRERO, Omar: *El Funcionario, El Diplomático y el Juez* p 419

Por lo anterior es de suma importancia que todo gobierno ponga especial atención en la mejora administrativa, pues los cambios políticos, económicos y sociales, dan origen a una sociedad que demanda del sector público una mejor respuesta a sus requerimientos; debe de mantener al sector público en un proceso de transformación permanente, pues los métodos, procedimientos empleados en una época no son suficientes para las condiciones reales, es decir, lo que fue eficiente ayer hoy no lo es, pues en vez de solucionar los problemas existentes los agudizan en una mayor medida.

Para alcanzar tales cometidos es indispensable que todos y cada uno de los elementos que forman parte del aparato administrativo actúen en conjunto, además es necesario que los recursos con que cuenta sean correctamente manejados, lo anterior no es una labor sencilla pues la falta de recursos financieros, motivación e incentivos y en cierta medida la gran movilidad a la que se encuentran sujetos los servidores públicos es la principal causa de que no se dé una profesionalización en la Administración Pública.

A pesar de que la profesionalización es la respuesta a la falta de personal idóneo y sobre todo al creciente y acelerado cambio organizacional, no cuenta con la debida atención por parte de las autoridades, olvidando con ello que dicha cuestión es el medio para alcanzar un mejor desempeño laboral y por tanto el aprovechamiento óptimo de los recursos con que cuenta.

De acuerdo con los planteamientos de Michel Crozier, en una sociedad como la actual el recurso esencial que hará la diferencia en el largo plazo es la calidad, adaptabilidad y capacidad y desarrollo del elemento humano, la modernización se alcanzará mediante el desarrollo de dicho elemento, pues considera que el cambio no es tanto de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación; además dichos cambios serán inducidos en una primera fase, fundamentalmente, por los servidores públicos de nivel, para ello es necesario que el sector público

proporcione los apoyos suficientes para impulsar al mayor número de servidores públicos al movimiento de reforma, pues ellos harán la reforma, así Crozier señala que:

En lugar de querer reformar el sistema administrativo culpando y castigando a los funcionarios, la estrategia correcta consistiría en utilizar y desarrollar el acervo de recursos humanos que constituye la función pública para crear a partir de los problemas, las presiones y las capacidades actuales, equilibrios más abiertos, más dinámicos, más fructíferos con la sociedad. Las acciones prioritarias sobre los métodos de preparación de las decisiones y los sistemas de evaluación de los resultados servirían para definir los medios necesarios para lograrlo. Siendo la administración antes que nada cuestión de relaciones humanas sólo puede renovarse si se recurre a los funcionarios, si se acepta invertir cuantiosamente en los recursos humanos, para lograrlo primero es necesario crear direcciones de personal modernas capaces de asumir la carga.⁷¹

Conscientes de la importancia que tiene para todo proceso de modernización la labor del personal público y considerando que las instituciones públicas tendrán un desarrollo satisfactorio siempre y cuando cuenten con el personal adecuado, el presente capítulo pretende dar una visión sobre los esfuerzos que en años recientes se han hecho en apoyo a la modernización de la Administración Pública así como a la profesionalización de los servidores públicos; con el análisis del Servicio Electoral y del Sistema de Especialistas en Hidráulica que funciona en el Instituto Federal Electoral y en la Comisión Nacional del Agua respectivamente, tendremos la oportunidad de observar los avances que en materia de profesionalización y sobre todo de modernización se han podido alcanzar en estas instituciones.

⁷¹ CROZIER, Michel *op cit*: pp 227-236

4.2 La Profesionalización de los Servidores Públicos en el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)

A pesar de todos los problemas que enfrenta el actual Gobierno, se ha tratado de imprimir un mayor dinamismo y mejorar el funcionamiento del sector público; además de emprender una serie de acciones tendientes a solucionar los problemas económicos y con objeto de retomar la idea de modernización administrativa el *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*, busca alcanzar una Administración Pública "...orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía...que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que viven y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas...que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad."⁷²

Para ello se establece el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)* que tiene como objetivos:

- 1.- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- 2 - Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

⁷² SECODAM. *Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)* p. 35

Con base en lo anterior dicho programa contempla los siguientes subprogramas:

- 1 - Participación y Atención Ciudadana.
- 2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.
- 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
- 4.- Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público .

Dicho Programa se plantea establecer el “servicio profesional de carrera en la Administración Pública” para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público; e impulsar una cultura ética de honradez, eficiencia y dignidad, para favorecer los principios de probidad y responsabilidad. La profesionalización abarcará los procesos sustantivos, administrativos, regulatorios y de control que sean comunes a la carrera administrativa que será establecida. La etapa inicial comprenderá una selección que garantice el dominio en conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos en Administración Pública, así como los valores éticos. La etapa de desarrollo invoca la actualización de conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño, así como la evaluación del servidor público para establecer su permanencia, desenvolvimiento y promoción, lo mismo que las condiciones de permanencia en el trabajo. La etapa de conclusión garantizará un retiro digno, tanto en reconocimiento, como en lo referente a lo económico.⁷³

En este sentido el subprograma en el que se apoya la profesionalización de los servidores públicos es: “Dignificación, Profesionalización y Etica del Servidor Público”; se entiende por tanto que el recurso humano es el recurso más valioso del que dispone toda organización, pues de su estado de ánimo, capacidades, habilidades y vocación de servicio dependerá en gran medida el éxito o fracaso de toda institución.

⁷³ GUERRERO, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y El Juez* p.421

Como ya se ha dicho la profesionalización de los servidores públicos tienen una importancia significativa, ya que todo proceso de modernización requiere una adecuada preparación de quienes lo llevarán a cabo, por tanto las líneas de acción que se establecen en este programa son:

- 1.- Sistemas de selección.
- 2.- Actualización de conocimientos y habilidades.
- 3.- Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos
- 4.- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.
- 5.- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público
- 6.-Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.

En este mismo sentido el *PROMAP* busca crear las condiciones necesarias para el establecimiento de procesos y mecanismos que profesionalicen los recursos humanos disponibles en toda la estructura administrativa; por ello considera indispensable renovar la forma en la que se organizan y administran los servicios personales, de manera que establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño. En sí para el fortalecimiento de la profesionalización:

Se requerirá un conjunto de condiciones, entre las cuales, al menos, deberá cumplirse con las siguientes: una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desempeño de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos, establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servidor público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable con la seguridad de retiro digno ⁷⁴

⁷⁴ *Ibidem* p. 55

Hasta este momento los intentos y pronunciamientos en favor de la profesionalización de los servidores públicos no han sido suficientes, pues se ha presentado una serie de problemas como:

- 1.- Falta de un apoyo decidido por parte de las autoridades correspondientes.
- 2.- Falta de continuidad en los programas establecidos.
- 3.- Interferencias coyunturales.
- 4.- Falta de recursos.
- 5 - Sistemas de reclutamiento y selección inadecuados.
- 6 - Escasa atención a la capacitación, actualización, formación y desarrollo del personal disponible.

Los anteriores problemas son sólo algunos que provocan que no se dé una profesionalización en la Administración Pública; por tanto si se atendieran como es debido y si se conjugan con los demás aspectos del sistema de administración y desarrollo de personal y si se establecen requisitos que *garanticen determinados niveles de estudios profesionales, capacidad y experiencia* y se cuente con una estructura especializada que diseñe, implante y controle los lineamientos y programas tendientes al logro de dicho objetivo, que goce de la autoridad, seguridad y permanencia necesarias, se pueden dar pasos realmente significativos para el logro de dicha profesionalización.

En general con la profesionalización se busca contar con servidores públicos comprometidos y activos en la transformación y modernización del sector público, con una elevada vocación de servicio para que su labor responda de manera eficiente a las demandas y necesidades de la sociedad.

Al ser una labor compleja las dependencias y entidades de la Administración Pública deberán de llevar una serie de acciones para alcanzar tal objetivo, deben establecer programas que de manera integral abarquen todos y cada uno de los aspectos que forman parte de dicha profesionalización

La calificación profesional de los servidores públicos debe darse como condición para el desarrollo de una Nueva Administración Pública Para lograr dicha calificación profesional es necesario tener un Sistema de Servicio Civil de Carrera que responda a las necesidades de especialización y desarrollo técnico de cada institución y al mismo tiempo al desarrollo de los individuos mediante un plan de vida profesional⁷⁵

En la actualidad la profesionalización de los servidores públicos presenta avances en el Servicio Exterior, el Servicio Electoral, en la carrera magisterial, en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Comisión Nacional del Agua (CNA), la Procuraduría Agraria, Procuraduría General de la República (PGR), Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), Servicio de Administración Tributaria. (SAT)⁷⁶

⁷⁵ GONZÁLEZ, Mateos. Alfonso "Desarrollo de un Modelo de Servicio Civil de Carrera para un Organismo Especializado." En: *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. p 169

⁷⁶ VER PARDO, Ma. Del Carmen. "Un Testimonio de Modernización en la Administración Pública. La Profesionalización de la Función Pública" En *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* pp 75-82

Aunque dichos sistemas presentan diferencias significativas, tienen como principal objetivo contar con mejores servidores públicos; si bien en las instituciones antes mencionadas existen sistemas de profesionalización, existen otras en las que también se le han dado un apoyo significativo a este asunto y han reconocido su importancia.⁷⁷

...Hay casos que presentan mayor grado de madurez en el propósito de profesionalizar la función pública. Otras representan ejemplos menos acabados que ofrecen algún tipo de respuesta en relación a algún aspecto de la profesionalización... Tanto aquellos casos que incluyen programas más completos, como sería el del sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática o el SAT, como los que subrayan algún aspecto más particular, representan esfuerzos loables en la búsqueda de una administración más profesional. Hay que decir sin embargo, que la necesidad de profesionalizar la función pública ha transitado ya de un deseo arropado por buenas voluntades a una urgencia y reclamo social. Experiencias institucionales, como las que existen en la administración federal hoy día, requieren multiplicarse en cantidad y perfeccionarse en sus contenidos y alcances.⁷⁸

Omar Guerrero señala que esta escasez de la profesionalización en la Administración Pública provoca una inseguridad del empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación del desempeño, esto se presenta tanto en trabajadores de base como de confianza, pues aunque los primeros tienen estabilidad de empleo, sus posibilidades de promoción son limitadas y los segundos, obtienen cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero tienen inseguridad en su puesto.

⁷⁷ Ver GONZÁLEZ, Mateos, Alfonso. *op. cit.* pp 160-181

⁷⁸ PARDO, Ma. Del Carmen. *op. cit.* pp 83-84

Por tanto, para ver las ventajas que tienen aquellos servidores públicos que se encuentran dentro de algún sistema de profesionalización, a continuación se verá de manera general los sistemas empleados en Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional del Agua (CNA).

4.3 La Modernización del Sistema Electoral Mexicano

La modernización del sistema electoral mexicano ha sido una de las principales preocupaciones que se han manifestado en los últimos sexenios y por considerar que de la eficiencia de dicho sistema depende en gran medida el éxito de cualquier otro tipo de reforma que se pretenda llevar a cabo, pues es precisamente de este sistema del que se deriva la cuestión del manejo de los diferentes aspectos de la vida nacional ya que tiene que ver con todo lo relacionado con los procesos para la elección de los actores que han de conducir la vida económica, política y social de un país.

En este sentido al ser un asunto sumamente importante para el desarrollo de nuestro país, en el presente apartado se dará una visión general de los cambios que se han registrado en nuestro sistema electoral a lo largo de la historia, resaltando aquellas acciones que más han contribuido a su modernización

A pesar de que durante mucho tiempo se había manifestado el deseo de que los procesos electorales en nuestro país se desarrollaran de manera eficiente y aunque se realizaban esfuerzos realmente interesantes para la modernización de este asunto, en muchas ocasiones dichos procesos se veían envueltos en una falta de credibilidad, por tanto en el segundo apartado tendremos la oportunidad de conocer la labor desempeñada por los organismos encargados de la organización, desarrollo y control de los procesos electorales.

desde la creación en 1946 de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, hasta la creación del Instituto Federal Electoral.

A partir de la creación del IFE veremos que nuestro sistema electoral registró un avance considerable, pues por la importancia de las funciones encomendadas, se determinó la creación de una estructura bien definida, en donde no hubiera duplicación de funciones y que además se contemplaran todos los aspectos que tienen que ver con el asunto electoral; entre los que destacaremos, la profesionalización de los funcionarios electorales, resaltando la importancia de dicha cuestión ya que nunca antes en la historia de la legislación electoral mexicana se había abordado este aspecto tan relevante.

Partiendo de la idea de que el recurso humano es el recurso más valioso del que dispone toda organización y considerando que de su desempeño depende en gran medida el éxito o fracaso de cualquier organización, como parte central de este apartado se abordará uno de los aspectos más interesantes que se introdujeron con la Reforma Política de 1989, como lo fue el establecimiento del Servicio Profesional Electoral, daremos una visión general sobre su organización, funcionamiento y base legal, para estar en la posibilidad de determinar su importancia y trascendencia para la modernización de los procesos electorales en nuestro país.

Dentro del gran océano que es la ausencia de la carrera administrativa en general, destaca la ancestral presencia del servicio exterior, así como la más reciente institución de una joven carrera de especialistas: el Servicio Profesional Electoral. Hay que destacar que este servicio constituye una muestra nítida de una carrera administrativa de configuración similar a las existentes en los países europeos, pero cuyo origen obedece a las peculiaridades del desarrollo político en México.⁷⁹

⁷⁹ GUERRERO, Omar *Op Cit.* p.422-423

4.3.1 Evolución del Sistema Electoral Mexicano

El mejoramiento del sistema electoral mexicano ha sido un asunto que desde el siglo XIX ha ocupado la atención de los gobiernos en turno, la inestabilidad política, así como los graves problemas económicos y sociales que ha tenido que enfrentar nuestro país, han sido las causas de que se busquen mejores formas de organización de este asunto.

Con el análisis de la evolución de la legislación del sistema electoral mexicano nos daremos cuenta que han sido muchas las reformas que se han llevado a cabo para poner al día las leyes electorales de nuestro país, dichas reformas, como veremos a continuación, fueron respondiendo a las necesidades y exigencias que se vivían, así como a los intereses de los grupos en el poder.

Por lo anterior y retomando las ideas de algunos estudiosos del tema como Enrique Sánchez Bringas y Francisco De Andrea Sánchez, se puede decir que son muchas las leyes, reglamentos, decretos y convocatorias que se emitieron para la organización de los asuntos electorales en nuestro país; por tanto entre las principales disposiciones legales que rigieron los procesos electorales desde el nacimiento del Estado mexicano, se pueden mencionar por ejemplo: "La Constitución de Cádiz", "La Constitución de Apatzingán de 1814", "Convocatoria a Cortes del 17 de noviembre de 1821", "Ley para nombrar Diputados Constituyentes del 17 de Junio de 1823" y "La Constitución de 1824", "Decreto sobre el gobierno político del Distrito Federal, sus rentas y diputados del 11 de abril de 1826", "Reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del Distrito Federal y territorios de la República, del 12 de julio de 1830"; que incorporaron aspectos que permitieron ir configurando un sistema electoral, de acuerdo a las necesidades e intereses de cada época.

Con el establecimiento de la Primera República Centralista entre 1835 y 1836 se elabora una nueva constitución conocida como "Las Siete Leyes" y a pesar de que establecía la centralización del poder, buscaba su legitimación mediante mandatos legislativos tendientes a normar la participación de los ciudadanos y por tanto se emite "La ley Sobre Elecciones de Diputados para Congreso General del 30 de noviembre de 1836"; en dicha Ley se cambia el nombre de mesas directivas por el de casillas y se le confiere especial importancia al ingreso económico para otorgar boletas electorales, delimitando a su vez el derecho para residentes en el extranjero que fueran hijos de padres mexicanos, así como los naturalizados; sobresale la disposición de que nadie puede negarse a desempeñar cargos electorales y la obligación de que todo ciudadano debería inscribirse en el padrón de su municipalidad.

Siendo presidente provisional de la República Mexicana Antonio López de Santa Anna el 10 de diciembre de 1841 emite "La Convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente" en la cual se establece el nombramiento de un diputado por cada 70,000 almas o fracción mayor de 35,000, excluía del voto a los sirvientes domésticos y los que tuvieran alguna acusación penal; entre los requisitos que señalaba para los aspirantes a Diputados, sobresale el de poseer un capital fijo, físico o moral, giro o industria honesta que les produjera \$1,500.00 anuales.

Dicho decreto fue observado solamente una vez y fue sustituido por "Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de Junio de 1843." ; gracias a las cuales se instituye la llamada "Segunda República Centralista", donde se anula al Supremo Poder Conservador y se otorgan funciones dictatoriales al ejecutivo, se establecen los mecanismos para la elección del Presidente de la República, así como para la renovación de un tercio del Senado.

Con la caída de Santa-Anna, México entra en una nueva etapa de su desarrollo pues surge la Constitución de 1857 que reafirma a México como una República representativa, democrática y federal y entre las disposiciones que en materia electoral marcaba dicha Constitución se encuentran: 1.- Sufragio Universal, 2.- Sistema de elección indirecta en primer grado, 3.- Que el poder legislativo se depositaría en una asamblea denominada "Congreso de la Unión" integrada por representantes elegidos por los ciudadanos en forma indirecta en primer grado y 4.- Se establecía que para ser representante se debía tener 25 años, como mínimo, ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del Estado o territorio y no ser eclesiástico.

En este sentido merece una especial atención la "Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857" pues logró mantenerse por muchos años; de dicha Ley entre otros puntos sobresalen los siguientes: 1.- Se cambió el nombre de "jurisdicciones electorales" por los de "distritos" y el de "subdivisiones" por "secciones", 2.- Se estableció la obligación de publicar los padrones electorales para cualquier aclaración y anotar la palabra "voto" a lado del nombre del elector 3.- La posibilidad de que el Congreso se erigiera en Colegio Electoral sólo para calificar y hacer la declaratoria de la elección presidencial.

Sánchez Bringas⁸⁰ señala que las reformas constitucionales del 5 de mayo de 1878 y de 1890 tienen una especial importancia, pues se estableció la posibilidad de la reelección ya que en las reformas de 1878 se señalaba que hasta después de cuatro años tanto el presidente como los gobernadores podrían ser reelectos y en las de 1890 se estableció la reelección indefinida.

⁸⁰ Ver Sánchez, Bringas. En: *La Legislación Electoral Mexicana 1812-1921* Cambios y Continuidades Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México 1992.

Salvo dichas disposiciones y la "Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901", la Ley promulgada por el presidente Comonfort el 12 de febrero de 1857, se mantuvo en vigor durante más de medio siglo pues sólo se emitieron reformas que no variaron en esencia su contenido y fue sustituida por la Ley de 1918, promovida por Venustiano Carranza, con la cual se pretendía instrumentar ordenamientos que en materia electoral establecía la Constitución de 1917.

Entre las disposiciones que se establecían en la Ley de 1918 se encuentran: 1.- Que las listas electorales serían permanentes y sujetas a revisión cada dos años, 2.- Conceder el voto a todos los varones de 18 años si eran casados y 21 si eran solteros, en ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad, 3.- Requisitos para ser electo diputado o senador y 4.- Requisitos para la integración de un partido. Dicha Ley tiene una especial relevancia ya que "Incorpora los principios políticos fundamentales que motivaron la Revolución Mexicana: NO REELECCION, SUFRAGIO EFECTIVO, ELECCION DIRECTA Y LIBERTAD DE PARTICIPACION POLITICA CON LA UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO."⁸¹

Por otro lado De Andrea Sánchez le da una especial atención a la "Ley Electoral Federal de 1946" ya que nos dice que es la primera Ley Electoral que estructura un verdadero régimen de partidos políticos, que busca sobre todo garantizar la estabilidad política alcanzada por el partido mayoritario; se establece la definición jurídica de partido político, los requisitos para su constitución, su organización, sus órganos fundamentales y lo que tiene que ver con su registro.

⁸¹ DE ANDREA, Sánchez, et. al. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano* México 1987 Ed. Porrúa, S A; p 83

Otra disposición que contribuyó enormemente al fortalecimiento del régimen de los partidos políticos en nuestro país fue "La ley Electoral Federal de 1951" que incorporó algunas modificaciones acerca de la definición jurídica de los partidos políticos, los requisitos para la obtención de registro y la cancelación del mismo y sobresale el hecho de que otorga a la "Comisión Federal Electoral" todas las facultades para la organización de las elecciones, adquiriendo la personalidad de máximo organismo electoral mexicano.

Las reformas a los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM) publicadas en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F) el 17 de octubre de 1953, también son dignas de mencionar, pues se reflejó un avance significativo al otorgar el derecho al voto activo y pasivo a la mujer mexicana, pues con ello se puso fin a la desigualdad que tenía con el hombre en este aspecto, pues la mujer ya podía votar y ser votada. Posteriormente en 1970 con las reformas al artículo 34 constitucional se le otorga el derecho al voto a los jóvenes mexicanos ya que se redujo la edad de 21 años a 18 para los mexicanos no casados

4.3.2 La Reforma Política de 1977

A pesar de que se trató de establecer un sistema más competitivo entre los partidos políticos, para 1976 los partidos de oposición carecían de fuerza y se encontraban en decadencia, lo cual aunado a la crisis económica que se estaba viviendo, provocó que en nuestro país se llevara a cabo una Reforma Política, la cual en opinión de Jorge Carpizo buscaba, evitar un desequilibrio del sistema político mediante la apertura política

Se buscó poder canalizar las diferentes inquietudes políticas y sociales de nuestro país, reforzar el sistema político ante la crisis económica, ampliar la representación nacional permitiendo que las fuerzas minoritarias se encontraran

representadas en la Cámara de Diputados, promover la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento, mantener la legitimidad de la representación política y mantener el control del gobierno sobre las diferentes clases sociales; también se buscaba promover una mayor participación de los ciudadanos en las actividades políticas, fortalecer al Poder Legislativo y reforzar y ampliar la vida nacional a través de captar la mejor pluralidad en la representación popular.

Con las reformas al artículo 41 constitucional se buscaba consolidar y fortalecer el sistema de partidos en nuestro país, abarcó aspectos como: su naturaleza jurídica, funciones, uso de los medios de comunicación y la ayuda económica a los partidos políticos; en el quinto párrafo de dicho artículo estableció por primera vez en México, la financiación o ayuda económica de los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales.

Siendo el tema del financiamiento de los partidos de gran delicadeza, esta primera referencia constitucional al respecto resultó, de manera comprensible algo tímida. Así se estableció que los partidos políticos contarían con un mínimo de elementos para su desenvolvimiento, pero no se estableció un sistema claro para la distribución de los fondos. Asimismo no se fijaron cantidades topes para los gastos electorales.⁸²

4.3.2.1 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977

Esta Ley fue el resultado de las reformas constitucionales de 1977 y se publicó el 30 de diciembre de 1977, además de establecer los dos tipos de registro el definitivo y el condicionado; esta Ley definió la composición de los organismos electorales desde el nivel más alto de la Comisión Federal Electoral, hasta la

⁸² *Ibidem.* p. 108

entidad nuclear de las mesas de casilla, evidenció una representación plena de la representación de los partidos políticos y adquirió fuerza el proceso de empadronamiento del Registro Nacional de Electores. Esta Ley mantuvo tendencias de las anteriores leyes; buscó la ampliación de la participación ciudadana, reforzar las instituciones electorales en los procesos de elección de los poderes ejecutivo y legislativo; fortaleció a los partidos políticos, hizo más sencilla y expedita su constitución, reconocimiento y registro y amplió la representación de la minoría en la Cámara de Diputados mediante los diputados de representación proporcional, lo que garantizaba a la oposición un incremento de representatividad respecto al régimen de diputados de partido, pues garantizaba el 25% de las curules, a la oposición

En la exposición de motivos que impulsaron la creación de dicho ordenamiento López Portillo señalaba que con dicha Ley "...Se mantienen los grandes postulados de nuestra tradición democrática, fortalecida y enriquecida con nuevas normas que coadyuvarán al propósito medular de mejorar nuestra organización política, ofreciendo más amplias posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes en el país Promoveremos mejores condiciones para el desarrollo del pluralismo, a fin de hacer más racional la contienda política"⁸³

4.3.3 La Renovación Política Electoral y el Código Federal Electoral de 1987

Para Sánchez Bringas las reformas a los artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III, IV, 56, 60 y 77 fracción IV de la (CPEUM), junto con la publicación del "Código Federal Electoral de 1987" constituyen una auténtica reforma política de mayor trascendencia para nuestro país, ya que se abren las puertas de una nueva etapa en el desarrollo de la democracia

⁸³ *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales* México 1982 . Talleres Gráficos de la Nación, p 8

mexicana, fue el resultado de los trabajos realizados en las Audiencias de Consulta para la Renovación Política Electoral, en donde se consideraron y tomaron en cuenta las características y necesidades del sistema político mexicano, pues se depuró, sintetizó y actualizó la legislación electoral.

En este contexto: Las elecciones federales de 1988 se rigieron por la legislación que surgió del esfuerzo reformador denominado 'La renovación político electoral' la cual incluyó las reformas constitucionales de 1986 y el Código Federal Electoral de febrero de 1987. Sus principales innovaciones estuvieron orientadas a: ampliar los espacios de la representación nacional, modificar los organismos electorales, crear un órgano jurisdiccional con competencia para conocer de las impugnaciones y otorgar mayores prerrogativas a los partidos políticos incluyendo el financiamiento público. No obstante los importantes avances alcanzados con esta legislación, su aplicación en las condiciones en que se desarrolló el proceso electoral de 1988 generó inconformidades que estuvieron en el origen del reclamo para revisar nuevamente el marco normativo en la materia.⁸⁴

Pese a los problemas que se presentaron, los resultados de las elecciones de 1988 dejaron ver un fortalecimiento de la competencia entre los partidos políticos, lo cual mostró que ya no existía un partido único ya que los resultados no reflejaron una mayoría aplastante, por lo que dicho cambio manifestó la necesidad del fortalecimiento del pluralismo democrático.

4.3.4 La Reforma Político Electoral 1989-1990

Ante el ambiente de tensión política que estaba viviendo el país y en cierto modo la falta de credibilidad en los resultados electorales de 1988 en el discurso de toma de posesión "...Salinas de Gortari propuso a los mexicanos

⁸⁴ NUÑEZ Jiménez, Arturo. *La Reforma Electoral de 1989-1990* México 1993, Ed. F.C.E.; p 25

entre otros, un Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra Vida Democrática, orientado a tres objetivos fundamentales: perfeccionar los procedimientos electorales, actualizar el régimen de partidos políticos y modernizar las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno. Dijo que la garantía más urgente en el ámbito político es la *trascendencia de los procesos electorales*. Fue por ello que convocó a la revisión de la legislación electoral vigente, estableciendo como premisa que la profundidad y ritmo de la reforma serían consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas lograran construir"⁸⁵.

En atención a la inquietud manifestada por los diferentes actores políticos y después de largas jornadas de trabajo, derivados de los procesos de consulta pública, tanto a partidos políticos y organizaciones sociales e instituciones educativas y ciudadanía en general se contó con los elementos necesarios para llevar a cabo la reforma electoral de 1989-1990, que quedó plasmada en el "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" (COFIPE), aprobado el 14 de Julio de 1990 y publicado el 15 de agosto de 1990 en el D.O.F.

En dicho ordenamiento se contempló lo relativo al régimen de partidos políticos, la creación del Instituto Federal Electoral, los procedimientos especiales de las direcciones ejecutivas, el proceso electoral, el Tribunal Federal Electoral, las nulidades, el sistema de medios de impugnación y las sanciones, así como la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

⁸⁵ *Ibidem* p. 27

En general se puede decir que gracias a dichas reformas se avanzó notablemente en la modernización de los procesos electorales en nuestro país; pues en palabras de Arturo Núñez, dicha reforma dio paso a una mayor participación de los ciudadanos, grupos sociales y partidos políticos, para el fortalecimiento de la democracia, consolidar el crecimiento económico y procesar una justa distribución de la riqueza

4.3.5 La Reforma Político Electoral de 1996

Los esfuerzos realizados durante la reforma electoral de 1989-1990 arrojaron sus primeros resultados en las elecciones de 1991, gracias a las innovaciones introducidas se registró un cierto avance en la modernización de los procesos electorales en México, el cual no fue muy relevante, pues según Arturo Núñez por razones técnicas y lo reducido del tiempo no se pudieron incorporar algunas de las nuevas disposiciones, es decir como el (COFIPE) fue promulgado en agosto de 1990, hubo muy poco tiempo para la aplicación de algunas de las innovaciones.

Entre los aspectos que no fue posible instrumentar se encuentra: el levantamiento del nuevo padrón electoral, la operación del servicio profesional electoral y la incorporación de la fotografía de los ciudadanos en su credencial para votar.

A diferencia de 1991 para las elecciones de 1994 ya se pudieron aplicar las disposiciones que no se contemplaron en los comicios de 1991 y derivado de la experiencia vivida, se llevaron a cabo algunas reformas para subsanar los problemas detectados en 1991, si bien es cierto que para que una elección tenga éxito es necesaria la actuación eficiente de diferentes actores, es evidente que los esfuerzos realizados por modernizar los procesos electorales de nuestro país, han arrojado resultados satisfactorios ya que a pesar de que

en los comicios de 1994 obtuvo el triunfo el partido dominante, dichas elecciones gozaron de una mayor credibilidad que las de 1988. Ahora bien y derivado de los graves problemas que una vez más tuvo que enfrentar nuestro país al inicio del nuevo sexenio y por el urgente reclamo de la sociedad por la solución de sus problemas, se continuó con los esfuerzos de modernización de la vida nacional y el asunto electoral fue nuevamente contemplado entre las prioridades del nuevo gobierno.

Por ello en 1996 se llevaron a cabo una serie de reformas al sistema electoral mexicano, con la revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad electoral de nuestro país, permitió introducir una serie de cambios e innovaciones al artículo 41 constitucional y así mismo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Entre dichos cambios sobresale lo relativo a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento del régimen de partidos para una mayor competitividad ya que se les garantizó mayores condiciones de equidad en la contienda electoral, consolidación de la autonomía del Instituto Federal Electoral y reformas en el ámbito de justicia electoral.

Es claro que fue hasta la Reforma de 1996 cuando se puede ver ya una cierta independencia del IFE, el cual se muestra como un organismo público autónomo que es la cuestión que más sobresale de los dos primeros párrafos de la Fracción III del artículo 41 constitucional, por tanto se puede decir que dicha autonomía se apoya en las facultades que le fueron conferidas tales como,

1.- Facultad para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, y para el establecimiento de topes a los gastos de campaña de las elecciones,

2.- Mayor participación de los consejeros ciudadanos en la composición y toma de decisiones de los órganos de dirección y mayores atribuciones a los niveles estatales y distritales,

3.- Autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, pues se desligó del Poder Ejecutivo para su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

En general...El conocimiento de estas disposiciones desde luego que permite desentrañar el origen de nuestros atributos y deficiencias en materia política; nuestros logros y nuestros obstáculos; en fin la evolución entendida como rechazo a conceptos tales como permanencia e inmutabilidad. No deja de ser sintomático el intento de la Nación Mexicana de sostener una actualidad constante en los procedimientos electorales que de alguna manera permita una efectiva aproximación a la idea de democracia entendida como un estilo de vida basado en el constante mejoramiento del pueblo en lo político, económico y social⁸⁶

4.3.6 Importancia y Trascendencia de los Organismos y Funcionarios Electorales

Si bien las reformas, cambios e innovaciones que se han incorporado a la legislación electoral mexicana, han sido pieza fundamental para la modernización del sistema electoral en nuestro país, también es cierto que dichas reformas de poco valdrían si no se pone también una especial atención a la organización y funcionamiento de los organismos que tienen bajo su responsabilidad el manejo de los asuntos electorales. Por ello y como prueba del avance que México ha ido alcanzando en este aspecto se puede afirmar que:

⁸⁶ DE ANDREA Sánchez *Op. Cit* p.69

En nuestro sistema electoral no se ha desatendido esta cuestión y puede decirse que a partir de La Ley Electoral Federal de 1946 , el legislador ha intentado la conformación de estos órganos de tal manera que corresponda al avance de nuestro sistema democrático. Con este propósito el legislador ha puesto especial interés en conformar los organismos electorales a efecto de asegurar la conducción de los procesos electorales por el Estado, como una de las responsabilidades de interés público, de la cual no puede abdicar y a la vez permitir y fomentar la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos en el quehacer electoral⁸⁷

4.3.6.1 Comisión Federal de Vigilancia Electoral

Por tanto podemos decir en primer lugar que con la "Ley Electoral Federal de Enero de 1946" se toma con mayor seriedad el asunto de la conformación de los organismos electorales que tendrían bajo su responsabilidad la organización de los procesos electorales; esta Ley establece que la "Comisión Federal de Vigilancia Electoral" sería la responsable de los comicios electorales y estaría integrada por dos representantes del Poder Ejecutivo, dos del Legislativo, un Senador y un Diputado y dos de los partidos más representativos designados de común acuerdo por todos los partidos políticos y finalmente por un Secretario que era el notario con mayor antigüedad en la Ciudad de México.

Para atender la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, se auxiliaría en el ámbito territorial de las entidades federativas, por las comisiones electorales y en los distritos electorales, por los comités distritales electorales; los cuales se integraban por tres ciudadanos designados por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, propuestos y designados de común acuerdo por lo dos partidos políticos más representativos. Asimismo las mesas

⁸⁷ *Ibidem* p 217

directivas de casilla estaban integradas por los representantes de los partidos políticos designados de común acuerdo para los cargos de presidente, secretario y dos escrutadores.

4.3.6.2 La Comisión Federal Electoral

Por otro lado la "Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951" también merece una especial atención, pues dejó en manos de la "Comisión Federal Electoral" y de las comisiones locales electorales, comités distritales electorales, mesas directivas de casilla y al Registro Nacional de Electores, la responsabilidad de la preparación desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y a diferencia de la Ley de 1946, en esta se establecía que la Comisión Federal Electoral se integraría por un solo representante del Poder Ejecutivo, que seguía siendo el Secretario de Gobernación, continuando con dos del Legislativo y aumentando un representante de los partidos políticos y ahora el Secretario no sería precisamente el notario de más antigüedad en la Ciudad de México, sino alguno que tuviera más de diez años de ejercicio en Distrito Federal.

Por otro lado la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 tiene una especial relevancia pues "... se determinó por primera vez, en el derecho electoral mexicano que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales serían corresponsables en la preparación vigilancia y desarrollo del proceso electoral, se integraba para ello, como organismos electorales la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y las mesas directivas de casilla. El Registro Nacional de Electores pasó a ser una dependencia de carácter técnico de la Comisión Federal Electoral."⁸⁸

⁸⁸ *Ibidem* p. 220-221

En general la integración y funcionamiento de dichos organismos era muy parecido a lo establecido en la Ley de 1951, pero otorgaba una mayor participación a los partidos políticos, pues se incorporaba a un representante de cada partido político y no sólo a los más representativos.

Ahora bien la "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977", continuó dejando en manos de la Comisión Federal Electoral, la responsabilidad del manejo de los procesos electorales en nuestro país.

Se incorpora como novedad que el Secretario sería un Notario propuesto por el Colegio de Notarios del Distrito Federal y como dicha Ley estableció la figura de partido político con registro condicionado, se determinó que estos a diferencia de los demás representantes de los partidos políticos gozarían de voz pero no de voto.

También sobresale el hecho de que las comisiones locales electorales, así como los comités distritales electorales, se integraría por un presidente, un secretario y un notario designados mediante el procedimiento de insaculación o directamente por la Comisión Federal Electoral, la cual tomaría en cuenta las listas para la insaculación que eran elaboradas por el Comité Técnico y de Vigilancia.

Otra novedad fue la integración de las mesas directivas de casilla, pues para asignar los cargos el Comité del distrito electoral, designaba al presidente, secretario y dos escrutadores tomando en cuenta las lista proporcionadas por el Registro Nacional de Electores, la cual contenía los nombres de los ciudadanos que reunían los requisitos para dichos cargos.

Por otro lado "El Código Federal Electoral de 1987" también constituye un avance significativo para la modernización del sistema electoral mexicano pues en él se plantearon innovaciones mucho más profundas que las marcadas en las leyes anteriores; se le dio un mayor juego e independencia a los organismos electorales y con las reformas al artículo 60 de la (CPEUM), la Comisión Federal Electoral adquirió el carácter de organismo autónomo, con personalidad jurídica propia y de carácter colegiado.

Las normas contenidas en el Código Federal Electoral, sobre la integración de los organismos electorales responden a estos principios: 1.- Los organismos electorales deben instalarse para preparar, desarrollar y vigilar las elecciones conforme a los términos y fechas establecidas, 2.- El pluralismo político y su corresponsabilidad deben observarse en todos los organismos electorales 3.- Los partidos políticos participarán en las decisiones de los organismos electorales en proporción a la votación que hubiesen obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa anterior y 4.- Existe igualdad de derechos y oportunidades para todos los partidos políticos.⁸⁹

En general la Comisión Federal Electoral después de haber funcionado durante muchos años, ganó personalidad y fuerza, adquirió el carácter de organismos electoral de mayor jerarquía ya que tenía la responsabilidad de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones con apoyo de los diferentes organismos electorales.

4.3.6.3 El Instituto Federal Electoral (IFE)

Otro importante avance lo constituye sin duda el "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990" (COFIPE), nació de la reforma político-electoral de 1989 y fue aprobado en agosto de 1990, este

⁸⁹ *Ibidem* p 222

Código introduce cambios relevantes en todos los aspectos electorales y en lo que toca al punto que estamos tratando cabe destacar el surgimiento del "Instituto Federal Electoral" (IFE) como organismo público autónomo que tiene bajo su responsabilidad el cumplir con la función de organizar las elecciones federales, es decir las de Presidente de la República y las de Diputados y Senadores que conforman el Congreso de la Unión. El IFE está conformado por tres tipos de órganos: 1.-Directivos: se integra en forma colegiada bajo la figura de Consejos. 2.-Técnicos- Ejecutivos : se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas, y 3 Vigilancia: se conforma con representantes de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

Los Órganos de Dirección (Consejos) son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del IFE. El órgano superior de dirección del IFE es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales. Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales. Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas

Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

Los Órganos Ejecutivos y Técnicos, son los órganos permanentes responsables de ejecutar las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del IFE y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Ejecutivas que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y puede contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del IFE en 1992

Los Órganos de Vigilancia, son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia. La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de este órgano con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del IFE, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado. En congruencia con la estructura orgánica

desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 Entidades Federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

Por otro lado entre las principales atribuciones del Instituto podemos señalar que está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los Ciudadanos. Por el desempeño de sus actividades, el IFE cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en el Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que solo funcionaban durante los procesos electorales, el IFE se constituye como una institución de carácter permanente. Y tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

En atención a la gran responsabilidad y compromiso que tiene el IFE, se señala que debe regirse por cinco principios fundamentales que son :

- 1 - Certeza: alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el IFE estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
- 2 - Legalidad: Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el IFE, debe observar, escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan

- 3.- Independencia: Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución, para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan únicamente y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

- 4.- Imparcialidad: Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del IFE deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política y,

- 5.- Objetividad: Implica un quehacer institucional personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

El ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del IFE apunten al cumplimiento de los siguientes fines:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

- Integrar el Registro Federal de Electores

- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Vefar por la efectividad y autenticidad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

4.4 Hacia una Profesionalización del Servicio Público Electoral

Hasta este momento se ha podido observar que a lo largo de nuestra historia el asunto electoral ha ido cobrando fuerza, pues tanto el gobierno como los diferentes sectores de la sociedad han hecho esfuerzos realmente sobresalientes para modernizar los diferentes aspectos del sistema electoral, dado que los constantes cambios económicos, políticos y sociales así lo han exigido, en sí la búsqueda de una mayor democracia y justicia social han sido la causa de las diferentes reformas electorales que se han llevado a cabo

Si bien es cierto que la adecuación y actualización de la legislación electoral es vital para dicha modernización, también es cierto que dichas adecuaciones de poco valdrían sino se le hubiera prestado la correcta atención a los organismos electorales encargados de la organización, desarrollo y control de las elecciones, pues: "... a través de las instituciones y los procesos electorales, la democracia política aspira a ser un régimen de participación, de seguridad, de equidad y de eficiencia para el acceso al poder público y para su ejercicio. La voluntad y el compromiso histórico de los gobiernos de la Revolución han hecho posible acrecentar los espacios de acción política de los individuos y de las organizaciones, a través de las instituciones y procesos

electorales."⁹⁰ Por lo anterior es importante señalar que nuestro país en este aspecto ha ido avanzando notablemente, pues poco a poco los organismos electorales fueron ganando fuerza y reconocimiento por parte de las autoridades, dichos organismos fueron respondiendo a las nuevas demandas de la sociedad; las reformas e innovaciones introducidas en la legislación electoral permitieron que su organización y funcionamiento se adecuara a la realidad que se iba viviendo.

Parte de dicho avance lo ha constituido el apoyo que los últimos gobiernos han dado a dicho asunto, por lo cual se puede afirmar que " .. la función electoral es una función pública que corresponde al Estado, y dentro de este, específicamente a los poderes constituidos que forman el gobierno cuyos representantes son los primeros obligados por la ley a garantizar en forma irrenunciable el alto interés público al que sirven las elecciones. Adicionalmente se considera que la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos que reclama el desarrollo del proceso electoral, requieren de un andamiaje organizativo del cual sólo dispone el propio gobierno."⁹¹

Hasta este momento hemos podido ver que México, ha considerado entre sus prioridades la modernización del sistema electoral, mediante la actualización de la legislación electoral y la adecuación de los organismos electorales que tienen bajo su responsabilidad tan delicado asunto; pero también es cierto que tuvieron que pasar muchos años para que se creara un organismo realmente fuerte y reconocido para el manejo de dicho asunto, pues como ya vimos a pesar de que la Comisión Federal Electoral contó en todo momento con el apoyo y reconocimiento como principal organismo en la organización de los comicios electorales y logró mantenerse durante muchos años; fue realmente hasta la creación del Instituto Federal Electoral cuando se

⁹⁰ COMISION FEDERAL ELECTORAL SECRETARIA TECNICA *Código Federal Electoral*, México 1987 p 27

⁹¹ NUÑEZ Jiménez, Arturo *Op. Cit* p.80

dejó ver que el asunto electoral en nuestro país era visto con mayor seriedad y responsabilidad, pues como ya se observó anteriormente su estructura, organización y funcionamiento así lo dejaron ver.

Es claro que la actualización tanto de las leyes electorales, como la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de los organismos electorales son importantes, se puede decir que de poco valdrían la legislación electoral más actual y completa, las mejores institución y grandes recursos para la aplicación de dicha leyes, si no se cuenta con el personal preparado que asuma con seriedad y responsabilidad las tareas encomendadas. Como respuesta a dicha cuestión se puede decir que gracias a las reformas al artículo 41 constitucional y derivado de esto la aprobación del COFIPE y por tanto la creación del IFE constituyen un importante avance en la modernización de los procesos electorales

Estos avances constituyen ..una respuesta integral a las preocupaciones expresadas para alcanzar objetividad e imparcialidad en las elecciones. En tal sentido se adoptaron una serie de decisiones que en conjunto contribuyeron al logro de ese objetivo fundamental, al respecto son de mencionarse los siguientes aspectos:... se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral, se prescribieron estímulos y sanciones administrativas al evaluar el desempeño del personal electoral. La profesionalización del personal técnico responsable de las elecciones se logrará mediante el establecimiento de un servicio civil de carrera, que contara con garantías de cierta inamovilidad y promoción como estímulos en atención a su desempeño objetivo e imparcial a partir de un reclutamiento y selección que garanticen idoneidad para el cumplimiento de sus funciones. De la misma manera la ley prevé sanciones administrativas a los miembros del personal profesional que cometa faltas en la realización de sus tareas "92

⁹² *Ibidem* p 85-86

En este sentido y de acuerdo con Arturo Núñez se puede decir que nunca antes en nuestro país se había abordado el asunto de la profesionalización del personal electoral, por lo cual esta importante innovación es digna de ser mencionada, con su incorporación en la reforma de 1989, se dio un importante paso hacia la modernización del sistema electoral mexicano, pues ahora además de las reformas a las leyes y organismos se puso atención en el elemento humano que realmente es el que le da vida a toda organización, pues el éxito o fracaso de toda institución sea cual sea el objetivo que pretenda alcanzar, va a depender en gran medida del desempeño de su personal.

Como apoyo a dicha cuestión también se reformo el artículo 5º constitucional pues señala que " ..las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes."⁹³

El establecimiento del servicio profesional electoral es muestra de los esfuerzos que se han llevado a cabo para lograr una mayor credibilidad y transparencia de los procesos electorales en nuestro país, si bien no se pudo instaurar totalmente para los comicios de 1991, para las elecciones de 1994 ya estaba funcionando y se pudieron ver sus primeros resultados y más aún en las pasadas elecciones del 6 de julio de 1997, nos pudimos percatar de que la organización de dicho asunto fue manejado con mayor cuidado lo cual permitió que la ciudadanía recuperara la confianza que ya había perdido, pues gracias al profesionalismo que mostraron los que estuvieron al frente de la organización de los comicios electorales, se obtuvieron resultados satisfactorios los cuales se podrán ver más adelante.

⁹³ *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1997 , p 11

4.4.1 El Servicio Profesional Electoral Organización y Funcionamiento

Como ya se vio anteriormente durante muchos años el organismo encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales fue la Comisión Federal Electoral, la cual se enfrentaba cada tres años a una serie de problemas para llevar a cabo las funciones encomendadas; entre las tareas que mayores dificultades representaba eran las relacionadas con el reclutamiento, selección y capacitación de los funcionarios que estarían al frente de los comicios, era una labor que se realizaba en corto tiempo, lo cual implicó por lo general que se presentaran deficiencias en la cabal formación de los funcionarios electorales, dando por resultado una operación deficiente de todo el proceso.

Gracias a la adopción del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, se establecieron medidas para la solución de dicho problema, es decir el principio de profesionalismo electoral fue una importante innovación ya que nunca se había asentado como mandato legal la posibilidad de que el organismo responsable de organizar las elecciones debía ser profesional en su desempeño.

De este modo y con objeto de asegurar una actuación eficiente del personal electoral, el IFE estableció un sistema especial de reclutamiento, selección y formación de personal calificado para la prestación del servicio electoral, al cual se le ha denominado "Servicio Profesional Electoral", pues se partió de la idea de que el profesionalismo de su personal sería el mejor camino para una operación eficiente de los procesos electorales.

El servicio profesional electoral es el conjunto de funcionarios de nivel medio y alto que dentro del Instituto Federal Electoral (IFE) lleva a cabo las tareas del Instituto. Actualmente son 2,336 los puestos que forman parte del Servicio. La idea es que a través de este Servicio Profesional se desarrollen las tareas del Instituto de forma imparcial y objetiva, transparente, y con apego a los principios de legalidad y de total objetividad que señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En el caso del Instituto es especialmente importante que exista un servicio profesional porque sus tareas son esencialmente tareas de un órgano de estado más que solamente las de un órgano de gobierno. Por lo tanto es muy importante que estas tareas de Estado se desarrollen en forma profesional e imparcial, ya que nuestro trabajo consiste en organizar y validar las elecciones federales. Ello exige, de manera muy especial, la existencia de un orden de imparcialidad, el cual precisamente se consigue a través de un servicio profesional.⁹⁴

Con el establecimiento de este sistema se buscaba:

- 1 - Erradicar la improvisación,
- 2.- Fomentar la credibilidad de los ciudadanos tanto en las instituciones como en los procesos electorales
- 3.- Conseguir altos niveles de eficiencia en la prestación del servicio electoral,
- 4.- Propiciar la permanencia y superación del personal y

⁹⁴ MENDEZ, José Luis *Avances y perspectivas del Servicio Profesional Electoral*. En PROSPECTIVA, AÑO 4, NÚMERO 11, NOVIEMBRE DE 1998, AGRUPACION POLITICA NUEVA. A.C. p. 7

5.- Desarrollar en sus funcionarios un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.

La profesionalización del Servicio Electoral se incluyó como parte del esfuerzo hecho en materia normativa y reglamentaria del Instituto Federal Electoral, con la organización y desarrollo de un servicio profesional. Este sistema se concibió para ser políticamente imparcial, reglamentando el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes. De igual manera se contempla la necesidad de generar condiciones que permitan al personal de dicho servicio especializarse en tareas de su competencia. Cuenta con una estructura propia organizada en rangos y un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. El sistema incorpora la modalidad de concurso abierto para el ingreso. Los datos indican que para la primera convocatoria se recibieron 26 mil 700 solicitudes para optar por alguno de los 2 mil 336 puestos que integran el Servicio Profesional Electoral. Fue concebido para alcanzar el rango de sistema de carrera basado en la formación académica de los aspirantes. El programa de formación se pone en marcha una vez que los aspirantes ingresaron al Instituto e incluye tanto la formación básica como la profesional y la especializada. Es un programa de carácter obligatorio para las personas que en definitiva integrarán el Servicio Profesional Electoral.⁹⁵

Dicho sistema tiene por objetivo proveer al Instituto del personal calificado que requiere para la óptima prestación del servicio electoral, contribuir al desempeño profesional de sus actividades; se busca que los funcionarios electorales se apeguen a los principios rectores de los procesos electorales federales que se plasman en la constitución pues se establece que en el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

⁹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Foro Nacional *La Profesionalización del Servicio Público* INAP Serie Praxis 91, Noviembre de 1991 p.31

El Servicio Profesional Electoral se encuentra integrado por dos tipos de funcionarios que son el directivo, que lleva a cabo funciones de mando y supervisión y el técnico que realizaba actividades especializadas en materia electoral; en sí las funciones encomendadas a este tipo de personal son puramente sustantivas, es decir, las que se encuentran directamente vinculadas con los fines del Instituto y particularmente las que tienen con las elecciones federales.

El nivel escalafonario de los puestos, se encuentra comprendido entre lo que correspondería a un cargo inferior a Director Ejecutivo y hasta una Jefatura de Departamento; por lo que en dichos niveles deberá de concentrarse los esfuerzos de profesionalización ya que son los que operativamente llevan a cabo las actividades sustantivas del Instituto.

El primer antecedente del reclutamiento y selección del personal electoral lo encontramos en 1992, cuando se publica la convocatoria de ingreso al Servicio Profesional Electoral y concluyó en mayo de 1993, cuando la Junta General Ejecutiva determinó quiénes serían los aspirantes seleccionados. La difusión de la convocatoria mencionada se llevó a cabo mediante una intensa campaña de difusión a nivel nacional en distintos medios de comunicación; la respuesta que obtuvo fue realmente sorprendente pues era realmente algo novedoso e importante para la modernización de nuestro sistema electoral

También llamó la atención el hecho de que se trataba de proceso de incorporación que respondía a un mecanismo totalmente desconcentrado ya que las juntas locales y distritales colaboraron no sólo en la difusión de la convocatoria, sino en la orientación de personal que se dada los aspirantes, en la recepción de solicitudes y revisión de los documentos; si embargo la evaluación la llevaba a cabo las oficinas centrales con objeto de hacer de la calificación un asunto impersonal, distante e imparcial. Existen tres vías para el ingreso a este sistema y son:

- 1.- Acreditación de los cursos básicos de formación,
- 2.- Ganar el concurso de incorporación y
- 3.- Aprobación del examen de incorporación Cuando el aspirante cumple con los requisitos solicitados y aprobado las evaluaciones correspondientes, se le da un nombramiento provisional que puede llegar a ser definitivo después de haber participado en un proceso electoral federal y acreditar las evaluaciones anuales de desempeño y los programas de formación y desarrollo.

De hecho, la justa valoración del desempeño del personal de carrera en el Instituto es un aspecto de gran relevancia, que ha dado pauta para la instrumentación de un sistema general de evaluación, con el que se busca calificar, fundamentalmente: conocimientos, eficiencia, disciplina, manejo de relaciones interpersonales, iniciativa, autonomía y en su caso capacidad de conducción En síntesis se pretende contar con elementos para valorar la idoneidad para ocupar un puesto determinado. Los resultados de estas evaluaciones serán elementos fundamentales para la asignación de un puesto y/o área de trabajo; la titularidad en un rango; la promoción en la estructura de rangos y en su caso la permanencia en el servicio. La participación en estos programas es una obligación y un derecho del personal de carrera. Complementariamente en el programa de reclutamiento de personal profesional, se diseñó un sistema basado en los siguientes aspectos: Análisis de méritos personales, Desempeño profesional Obras y estudios realizados Resultados obtenidos en los cursos de formación y Antigüedad⁹⁶

Cabe señalar que en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se establece la posibilidad de que el personal electoral se pueda separar del servicio activo de manera temporal y bajo una serie de condiciones, se establece la figura de la disponibilidad que quiere decir que el personal de carrera que tenga un nombramiento definitivo pueda dejar el servicio y poder reincorporarse posteriormente al mismo rango que dejó

⁹⁶ EXPLORADOR DE INTERNET DE MICROSOFT/ IFE. Servicio Profesional Electoral, pp 3.4

También sobresale el hecho de que el personal electoral cuenta en todo momento con el apoyo necesario para su formación, desarrollo y actualización, lo cual es tanto un derecho como una obligación, dichos programas tienen por objetivo asegurar el desempeño profesional de los funcionarios electorales y comprenden las siguientes fases.

- 1.- Formación Básica, es una especie de introducción que busca dar a los aspirantes a este sistema toda la información relacionada con las actividades del IFE.
- 2.- Formación Profesional, con la cual se pretende proporcionar conocimientos que tienen que ver con las diferentes áreas del Instituto, cuyo objeto es que el personal electoral pueda colaborar en otros campos y no nada más en un solo puesto.
- 3.- Formación Especializada Su objetivo central es profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas, de importancia para el IFE.

4. 4.2 Bases Normativas del Servicio Profesional Electoral

Entre los ordenamientos legales que rigen el Servicio Profesional Electoral nos encontramos en primer lugar el artículo 41 constitucional fracción III, pues señala que "El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral"⁹⁷ Se entiende

⁹⁷ LEYES Y CODIGOS DE MÉXICO. *Constitución Política de los Estados Mexicanos* Editorial Porrúa, México 1997, p.45

con ello que se eleva a categoría constitucional el principio rector de profesionalismo.

Ahora bien el COFIPE señala que para asegurar un desempeño eficiente, el IFE organizará y desarrollará el Servicio Profesional Electoral, pues por disposición constitucional existe la obligación de contar con personal, calificado permanente. Por tanto en dicho ordenamiento se dispone que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral será la encargada de dicho asunto y tiene las siguientes atribuciones:

- a) Formular el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral;
- b) Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral;
- c) Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo de personal profesional,
- d) Actuar como Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Profesional Electoral a que se refiere el artículo 80, párrafo 2 de este Código

Asimismo en el Título Segundo de dicho ordenamiento se establece todo lo relativo a las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral que abarca del artículo 167 al 172; en donde se establece entre otras cuestiones que la organización de dicho asunto, será regulada por las normas establecidas por el propio COFIPE y por las del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que después de haber sido formulado por la Junta General Ejecutiva del IFE y aprobado por el Consejo General, se sometió a

consideración del Poder Ejecutivo, quién finalmente lo expidió mediante Decreto publicado en el D.O.F. de la Federación el 29 de junio de 1992.

Para 1997 se planteó la necesidad de contar con un nuevo Estatuto, en donde se propuso fundamentalmente que la ocupación de las vacantes del Servicio Profesional Electoral debería proceder por la vía del concurso público de oposición; por tanto en las políticas y programas generales del IFE del año de 1998 el Consejo General señaló que era necesario perfeccionar la normatividad y consolidar los procedimientos de incorporación de los miembros del servicio, para lo cual estableció que el ingreso a este debía ser por convocatoria pública mediante concurso de oposición, en noviembre de 1998 la Junta General Ejecutiva acordó que la vía primordial para ocupar las vacantes en el servicio profesional electoral hasta vocales secretarios "sería la del concurso de incorporación en su modalidad de oposición, que debía emitirse la convocatoria pública correspondiente y que las excepciones a todo ello debían estar adecuadamente fundadas y motivadas

En la sesión del 16 de marzo de 1999, el Consejo General aprobó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral, mismo que entro en vigor el día 30 de marzo del mismo año."⁹⁸ La importancia de este Estatuto radica en el hecho de que regula todo lo relacionado con la organización, operación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral, desde su reclutamiento y selección hasta las disposiciones relativas a la aplicación de sanciones y la separación de los funcionarios; este nuevo Estatuto se enfocó sobre todo a perfeccionar los procedimientos, para la ocupación de las vacantes del Servicio Profesional electoral, mismos que se han reforzado con los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1999.

⁹⁸ *Diario Oficial de la Federación*. 2 de junio de 1999, p. 55

En dicho ordenamiento se establece de manera sucesiva las normas de carácter general relativas a los recursos humanos del IFE y a la operación de dicho sistema. Se regula lo relativo al ingreso al servicio, se aborda lo relacionado con la evaluación, en donde se establece un sistema que permite evaluar de manera periódica e integral, tanto a los aspirantes, como a los que ya se encuentran dentro del sistema. Asimismo se aborda lo relacionado con los programas de formación y desarrollo profesional, en donde se establece la obligación de que el personal de carrera deberá de participar en ellos , así como acreditarlos, lo anterior con objeto de que puedan obtener algún ascenso

Por otro lado en cuanto a las obligaciones y derechos del personal del Servicio Profesional Electoral, se pueden encontrar en lo últimos títulos; se establecen las disposiciones referentes a la forma y términos en que el personal de carrera queda disponible o separado del mismo, así como lo referente a su reingreso, así como las sanciones aplicables al personal por incumplimiento de sus obligaciones y los medios de defensa a los que puede recurrir

4.4.3 Importancia y Trascendencia del Servicio Profesional Electoral

Ahora bien se puede decir que todos los esfuerzos realizados en esta materia pudieron ponerse en marcha a partir de 1992, este asunto al ser una de las disposiciones de mayor trascendencia que fue introducida por la reforma electoral de 1989-1990, merece una especial atención dado que

El profesionalismo pretende dar mayor credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales, así como evitar que la función estatal que tiene encomendada el Instituto Federal Electoral se lleve a cabo de manera improvisada. Por eso es necesario que el Instituto forme un nuevo concepto de funcionario electoral, integrado en un Servicio Profesional Electoral. Así pues, se persigue que el personal profesional, seleccionado por

sus méritos, con nuevas actitudes y aptitudes, permanente e incentivado en función de su desempeño, garantice que el ejercicio de las atribuciones del organismo se apegue a los principios que rigen su actividad, generándose con esto, una nueva concepción de la prestación del servicio electoral.⁹⁹

4.4.4 Impacto de la Profesionalización en el Instituto Federal Electoral: Las Elecciones del 6 de julio de 1997

Si bien es cierto que con la creación del Instituto Federal Electoral se buscó contribuir al fortalecimiento y desarrollo de la democracia en México, mediante el desarrollo de aspectos que no solamente tenían que ver con la organización de los comicios electorales, sino que se contemplaron aspectos de suma importancia como el profesionalismo de sus miembros.

Es cierto que si no se hubiera prestado una correcta atención al desempeño de los funcionarios electorales; una vez más el desarrollo del proceso electoral del 6 de julio de 1997 hubiera sido deficiente, cosa que no sucedió pues desde mi punto de vista y con apoyo en la opinión vertida por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del IFE, Doctor José Luis Mendez, gracias a la labor realizada por los funcionarios electorales, se obtuvieron resultados que contribuyeron enormemente al fortalecimiento de nuestra democracia, pues a pesar de que se manifestó el descontento de la población, también fue posible apreciar que en nuestro país era posible un cambio ya que mediante el voto ciudadano se hicieron valer los derechos de la población.

⁹⁹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Estatuto del Servicio Profesional Electoral* IFE, México, 1992, p 12

El profesionalismo de los funcionarios electorales determino en gran medida el éxito de los comicios electorales arrojando resultados satisfactorios, pues la participación ciudadana en las urnas y el apego a la legalidad, fueron las características de dicho proceso, entre los avances más significativos nos encontramos:

- En la Ciudad de México y en Nuevo León se registró una participación del 75%.
- Dicho proceso fue observado por 398 visitantes extranjeros de 34 países de los cuales 22 eran del Continente Americano, 10 de Europa, uno de Asia y otro de Africa.

Para llevar a cabo sus funciones el IFE contó con una gran variedad de apoyos, tanto en materia legal como financiera, en cuanto al primer aspecto ya tuvimos la oportunidad de apreciar los avances logrados y en lo que se refiere a los recursos empleados el presupuesto asignado al Instituto según datos oficiales fue de \$4,555,710.8 .

En este sentido el costo del voto en las elecciones del 6 de julio de 1997 fue de 146 pesos muy por encima de los 5.23 pesos que tuvo en los comicios anteriores; aunque el presupuesto asignado al Instituto Federal Electoral puede ser considerado exagerado en comparación con el de los comicios anteriores, se puede decir que por lo menos fue aprovechado ya que se alcanzaron muchos de los objetivos que se plantearon, por lo que se puede decir que el desempeño de los funcionarios electorales fue satisfactorio.

De acuerdo con los resultados electorales se puede decir que es evidente que la figura del partido único en nuestro país comenzaba a debilitarse ya que el PAN y el PRD ganaron mucho terreno:

- El PAN se adjudicó las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León que se suman a las cuatro que ya tenía: Guanajuato, Baja California, Jalisco y Chihuahua; además de obtener 123 diputaciones federales.
- El PRD triunfo arrolladoramente en la ciudad de México al obtener el Gobierno del Distrito Federal; con las nuevas cifras el PAN gobierna al 42% de la población y el PRD al 19.3%.
- La prontitud y veracidad de los resultados emitidos por el IFE son claro ejemplo del profesionalismo demostrado por los funcionarios electorales; según datos oficiales en los comicios del 6 de julio de 1997, votaron 30 millones 214 mil 419 ciudadanos, que representan el 58% de la lista nominal de 52 millones 208 mil 9166 mexicanos; lo cual significa que el abstencionismo fue de 42% y en números absolutos dejaron de votar 22 millones 494 mil 547 ciudadanos.

Todo lo anterior nos muestra que tanto el IFE, los partidos políticos, como los ciudadanos unieron esfuerzos para alcanzar un desarrollo y modernización de nuestro sistema electoral y gracias al terreno ganado por los partidos de oposición, se deja ver un equilibrio en el Poder Legislativo lo cual permite afirmar que:

- Al perder el PRI la mayoría de la Cámara de Diputados, la transición a la democracia habrá dado un paso firme, pues quedará atrás la figura del partido dominante que por muchos años fue el soporte del presidencialismo mexicano.

- Acostumbrado a que le aprueben sus iniciativas el Poder Ejecutivo deberá sujetarse a la aprobación o al rechazo de sus propuestas
- Se podrá vislumbrar por tanto una división real entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo; lo cual podría ser la antesala de una cadena de cambios en las principales leyes de nuestro país; las posturas anticipadas de cada partido nos haría pensar en una unión del PAN y el PRD para cambiar las leyes por las que en su momento votaron coincidentemente en contra.

Finalmente se puede decir que, el éxito de los comicios electorales de julio de 1997 se debió fundamentalmente a la actuación de diferentes actores. pero la labor desempeñada por el Instituto Federal Electoral es digna de mencionar, pues tuvo en sus manos un asunto de suma importancia y trascendencia para nuestro país, del cual dependía en gran medida su estabilidad política y social ya que se encontraban en juego una gran variedad de intereses; asimismo el desempeño de su personal fue la clave del éxito ya que al ser el principal elemento para poner en marcha a ese complejo aparato electoral y gracias a su profesionalización, se logró recuperar la credibilidad en los resultados electorales y la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales.

En general las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dejan ver claramente el deseo de que los procesos electorales en nuestro país se desarrollen de manera eficiente, pues en México desde hace muchos años dichos procesos se han visto envueltos en una falta de credibilidad, ya que a lo largo de nuestra historia se han hecho esfuerzos realmente interesantes, que han buscado la modernización e independencia de este asunto de las esferas del Poder Ejecutivo, pero no se tenía gran éxito y fue hasta la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales (COFIPE) y la creación del Instituto Federal Electoral cuando se da un paso importante para la modernización electoral.

Si bien el ejercicio de la democracia, exige líderes que aglutinen y canalicen las demandas que la sociedad expresa, también es de suma importancia que cuente con órganos que realicen las gestiones necesarias para que dichas demandas y necesidades de la sociedad sean atendidas; por ello se puede decir que el Instituto Federal Electoral, es la respuesta a tan ansiado deseo, pues a pesar de que aún falta mucho por hacer en materia electoral, nuestro país ha dado un paso muy importante para alcanzar una mayor credibilidad en el sistema político mexicano.

La trascendencia y relevancia del Servicio Profesional Electoral, radica en que es una de las medidas más importantes que se han llevado a cabo para el avance y fortalecimiento de nuestro sistema electoral; pues la profesionalización de los funcionarios electorales es una garantía excepcional del cambio que se está viviendo en nuestra cultura política, lo cual resulta altamente significativo, si tomamos en cuenta que dicho cambio parte de la propia mentalidad de los actores que están directamente involucrados en la operación del sistema electoral.

Por todo lo anterior y gracias a lo manifestado por el Doctor José Luis Méndez podemos concluir que el éxito del Servicio Profesional Electoral, se refleja sobre todo en las elecciones del 6 de julio de 1997, aunque los resultados son prueba del descontento de la población y los deseos de un cambio, también fue evidente que el éxito se debió a la labor realizada por los funcionarios electorales, por lo cual su actuación puede ser considerada satisfactoria; pues se apegó a lo establecido tanto en la Ley, como en sus programas institucionales, lo que permitió que la jornada electoral se desarrollara en términos de una contienda civilizada

En síntesis, con los cambios promovidos por los resultados electorales del 6 de julio de 1997, se ha favorecido una separación de poderes que facilita la especialización de las tareas entre el ejecutivo y el legislativo, y en la cual el papel de la burocracia se facilita con la profesionalización. Los incentivos para la presidencia, el congreso y la administración pública orientan hacia ese sentido.¹⁰⁰

Pero afirmar que ya está todo hecho para que en México se pueda hablar de democracia es algo muy anticipado pues falta mucho camino por recorrer y es de suma importancia que el Instituto Federal Electoral aproveche al máximo las nuevas facultades otorgadas y lleve a cabo sus funciones con apego a las leyes, pues de nada van servir los esfuerzos realizados hasta este momento si la corrupción y el influyentismo siguen teniendo un respaldo; aun cuando se ha abierto parcialmente el proceso electoral, éste no es todavía equitativo

El reto consiste en avanzar hacia nuevas formas de participación política más abiertas y competitivas y ampliar, al mismo tiempo, la capacidad efectiva de gestión del gobierno. Fortalecimiento del Federalismo y de la descentralización

Los más recientes acontecimientos muestran que mientras existan graves desequilibrios económicos y sociales no será posible conseguir la igualdad política de los ciudadanos, la cual constituye el centro de la democracia y si bien la labor de los funcionarios electorales fue un elemento que determinó enormemente el éxito de las elecciones del 6 de julio de 1997, pero no todo está hecho pues días antes de dichas elecciones.

¹⁰⁰ GUERRERO Amparán Juan Pablo *Op Cit* p. 23

El Servicio Profesional Electoral fue centro de una fuerte polémica sobre su efectiva imparcialidad. Este asunto tocó de lleno su esencia la profesionalización como sustento de la imparcialidad, aptitud y honradez. Poco después en octubre de ese mismo año, la polémica alcanzó al Consejo Directivo en pleno y a su Presidente, mostrando el debate las diferencias existentes entre sus miembros, quizá debido en parte al origen de su nombramiento: la sugerencia partidista consensada. No pocas voces y plumas han sugerido que el Consejo mismo, en atención a la naturaleza del IFE, se integre profesionalmente a través de idénticos procesos que sustentan al Servicio Profesional Electoral. Lo anterior ha mostrado que las carreras administrativas no están vacunadas total ni permanentemente contra las influencias partidarias ¹⁰¹

Ahora bien el hablar sobre la posibilidad de una transición pacífica hacia la democracia en México implica referirse a la decisión gubernamental de realizar elecciones limpias en el contexto de un sistema competitivo pero sin embargo, los procesos electorales y los partidos no son la esencia de la democracia, el voto es un elemento necesario más no el único.

4.5 La Profesionalización de los Servidores Públicos en la Comisión Nacional del Agua un Modelo Alternativo: “Sistema de Especialistas en Hidráulica”

La Comisión Nacional del Agua es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, creada en 1989 para la administración de las Aguas Nacionales, de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas del país y tiene bajo su responsabilidad la conservación de dicho recurso; atiende los requerimientos de agua y saneamiento para el desarrollo socioeconómico de México, mediante el apoyo a

¹⁰¹ GUERRERO, Omar. *El Diplomático, El Funcionario y El Juez. Op cit* p 431

entidades encargadas de la provisión de infraestructura y servicios para usos urbano, industrial y agrícola; así mismo se encarga del control del sistema hidrológico a través de la construcción y operación de obras de protección contra fenómenos hidrometeorológicos y la atención de emergencias, también el responsable de la administración y custodia del recurso.

Como apoyo a los esfuerzos de modernización, durante los últimos años la CNA ha introducido cambios significativos en el manejo del agua, en respuesta al acelerado crecimiento de la demanda progresiva, escasez de fuentes de abastecimiento adecuadas, rezagos acumulados en cobertura y calidad de servicios, insuficientes recursos financieros y creciente competencia por el agua entre los usuarios

En el contexto de la modernización la CNA enfocó sus acciones hacia tres lineamientos de cambio:

- 1.- Mejorar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos,
- 2.- Administrar el agua en forma eficiente,
- 3 - Modernizar la estructura organizativa del sector

Por la importancia de las tareas encomendadas y con objeto de constituirse en una institución eficiente y moderna una de las acciones fundamentales que emprendió la CNA fue la readecuación de su personal, se percató de la necesidad de incorporar profesionales calificados, susceptibles de desarrollarse a mediano y largo plazo, como participantes activos en la realización de los programas sustantivos de la CNA, que mejoraran su capacidad de ejecución como institución y garantizaran la continuidad de los programas.

4.5.1 Organización y Funcionamiento del “Sistema de Especialistas en Hidráulica”

Ante los problemas antes mencionados y con objeto de alcanzar los objetivos planteados en 1990 se estableció en la Comisión Nacional del Agua “El Sistema de Especialistas en Hidráulica”; que busca alcanzar la excelencia de su personal, impulsar el desarrollo y transmisión de conocimientos, mediante el aprovechamiento de la creatividad de sus miembros proporcionándoles las condiciones de desarrollo que requieran.

Este sistema puede ser visto como un primer paso para la creación de un servicio civil de carrera; buscó incorporar un grupo de profesionistas calificados para que desarrollaran su potencial dentro de la CNA. En 1990 se reclutaron 4313 personas y se incorporaron 245 al sistema, y en 1991 se reclutaron 2,260 habiéndose incorporado 434 especialistas. Actualmente la CNA cuenta con 2,986 especialistas ¹⁰² En general este sistema busca garantizar:

- 1.- Un sistema permanente de desarrollo profesional, que consiste en: programas de capacitación, entrenamiento, actualización profesional y becas para estudios de posgrado en todos los niveles.

- 2.- Oportunidad para que cada Especialista en Hidráulica diseñe su propio plan de carrera dentro de la CNA

¹⁰² VER PARDO, Ma. Del Carmen “Un Testimonio de Modernización en la Administración Pública. La Profesionalización de la Función Pública” En *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado* pp 79

3.- Una evaluación del desempeño anual clara y transparente que permita el acceso a mejores niveles.

Entre la profesiones que tienen mayor posibilidad de desarrollo dentro de este sistema son las de Ingeniero Civil, Ingeniero Químico, Ingeniero Geólogo, Ing. Electromecánico, Ingeniero Topógrafo, Lic. en Biología, Lic. en Hidrología, algunas de las ciencias económico administrativas como Administración, Economía, Finanzas y de las ciencias sociales figura la de ciencias de la comunicación.

Este sistema tiene la ventaja de que los profesionistas que se incorporan diseñen su propio plan de carrera dentro de la CNA y de integrarse en una área de especialidad conforme a su perfil profesional, en las que se les define su nivel de responsabilidad y se les asignan proyectos específicos en la subdirección general tanto de nivel central como regional y estatal donde se les ubique, con la garantía de contar con oportunidades de desarrollo en áreas y actividades afines a su formación y a sus intereses personales

4.5.2 Reclutamiento y Selección

Después de un análisis detenido sobre los diversos procesos de reclutamiento y selección de personal, y con la asesoría de expertos en la materia se diseñó el sistema de incorporación de Especialistas en Hidráulica, dicho sistema cuenta con tres medios de reclutamiento que son:

- 1.- Convenios con Instituciones de Educación Superior (IEPS),
- 2.- El propio personal de la CNA y
- 3.- Profesionistas que acuden a la CNA por iniciativa propia.

De las tres fuentes a la que más se recurre es a la primera, pues gracias a los convenios con los (IES) se tiene la oportunidad de contar con personal de servicio social que pueden llegar a incorporarse al grupo de Especialistas en Hidráulica, en estos jóvenes se pone una especial atención pues la CNA busca ir incorporando personal joven, con alto potencial formado de acuerdo a los objetivos de la institución.

Después de haber concluido con el servicio social donde se les da una ayuda económica a los interesados se les asigna un proyecto de investigación de utilidad para la CNA para que se desarrolle como tema de tesis; de los pasantes que aceptan el proyecto se les ayuda para los gastos de la titulación y se seleccionan los mejores trabajos, dando así un segundo paso, posteriormente tienen que someterse a una evaluación psicométrica, y según los resultados obtenidos seleccionan al que ha de incorporarse al Sistema. Las otras dos fuentes son poco favorecidas pero no se descartan siempre y cuando reúnan todos los requisitos y exista vacante

4.5.3 Sistema de Calificación:

Una vez que se cuenta con los resultados de las evaluaciones se incorporan en un sistema de calificación que considera:

		PESO
	ANTECEDENTES ACADEMICOS	33%
	LICENCIATURA 2 PUNTOS	
	ESPECIALIDAD 4 PUNTOS	
	MAESTRIA 6 PUNTOS	
SISTEMA DE CALIFICACION DE UN ESPECIALISTA EN HIDRAULICA	ANTECEDENTES LABORALES	33%
	DE 0 A 3 AÑOS 2 PUNTOS	
	DE 3 A 6 AÑOS 4 PUNTOS	
	MAS DE 6 AÑOS 6 PUNTOS	
	EVALUACION PSICOMETRICA CONSIDERA LOS RANGOS DE COEFICIENTE INTELLECTUAL	33%
	III TERMINO MEDIO 10 PUNTOS	
	III + T.M. 12 PUNTOS	
	II SUPERIOR T.M. 12 PUNTOS	
	II+SUPERIOR 14 PUNTOS	
	1 MUY SUPERIOR 14 PUNTOS	

La combinación de los aspectos anteriores hace que el sistema coloque a cada candidato en el nivel de tabulador que le corresponde de acuerdo con sus propias características, dando por resulta una percepción salarial justa para cada especialista. Una vez que se ubica en el área de trabajo se le da un curso de inducción a la CNA que le permite identificarse con los objetivos, metas y retos de la institución

4.5.4 Apoyos e Incentivos

Si bien la incorporación al Sistema de Especialistas en Hidráulica es un procedimiento riguroso, objetivo y profesional para ingresar a la CNA, se ve compensado, pues la CNA ofrece amplias posibilidades para el desarrollo laboral y personal de dichos profesionistas, desde el momento en que se

encuentran en la organización obtienen: Apoyos para la Titulación, Capacitación, Becas para estudios de Posgrado, Evaluación Justa del Desempeño, Facilidades de horario para cumplir con los requisitos que se les exige, Permisos temporales para ocupar alguna plaza de mandos medios, Cambios de Adscripción según sus propios intereses y de la institución.

Como parte importante del desarrollo profesional de dichos especialistas se promueve su constante actualización y se impulsa su superación académica, lo que permite tener en un nivel óptimo la aplicación de tecnologías modernas en los programas y proyectos institucionales. Para tal efecto el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua ha de jugar un papel determinante, pues es el encargado de impulsar la investigación y desarrollo tecnológico, y con base en la detección de necesidades diseña el programa anual de capacitación.

4.5.5 Evaluación del Desempeño

Por la importancia del Sistema de Especialistas en Hidráulica surgió la necesidad de establecer un proceso de evaluación del desempeño de dichos profesionales; cada especialista cuenta con un expediente electrónico que incluye todos sus datos el cual es consultado y analizado para su actualización y para llevar a cabo acciones que permitan promover su desarrollo profesional y laboral, así como tomar medidas correctivas.

Se califica su trabajo mediante el formato de "autoevaluación" y el jefe directo o responsable del área lo hacen con el formato de "evaluación". De este modo y con la objetividad con que califican tanto el propio especialista como el jefe inmediato y el gerente, se logra alcanzar una evaluación auténtica acerca del desempeño de cada especialista.

Los puntajes existentes entre los diferentes niveles del tabulador van en aumento, lo que significa que el profesionista debe cubrir un mayor número de puntos mientras va ascendiendo en el tabulador. Una vez determinada la situación de los Especialistas, la gerencia de personal autoriza la promoción de aquellos que obtuvieron un ascenso de nivel como resultado de la evaluación y acumulación de puntos. El movimiento correspondiente se lleva a cabo en enero de cada año. En general dicha evaluación es un procedimiento justo que refleja el esfuerzo de cada especialista en el desempeño de las funciones encomendadas, en si los factores que se califican son.

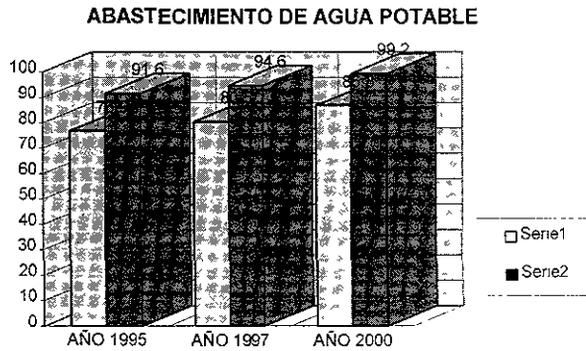
- 1.- Modificación académica,
- 2.- Responsabilidad y Logro de Metas,
- 3.-Desempeño del Trabajo,
- 4.- Capacidad Técnica,
- 5 - Comunicación

De este modo el Especialista en Hidráulica desde el momento que ingresa al CNA se hace acreedor de una serie de obligaciones pero también de beneficios, por tanto él es el único responsable de un buen o mal desarrollo dentro de la organización, así como de su permanencia en el sistema, ya que la institución le aporta los elementos para ir ascendiendo en el Sistema, lo que contribuye al fortalecimiento de dicho Sistema y al logro de las metas institucionales.

4.5.6 Impacto de la Profesionalización en la Comisión Nacional del Agua “Sistema de Especialista en Hidráulica”

A casi diez años de su establecimiento este sistema ha arrojado resultados satisfactorios, se ha logrado elevar la capacidad de trabajo de las diversas áreas técnicas de la CNA; además ha permitido fortalecer y reorientar la estructura ocupacional de la institución.

De este modo a continuación se podrán observar algunos de los avances más significativos que la Comisión Nacional del Agua ha logrado obtener, gracias al profesionalismo demostrado por este grupo de funcionarios:

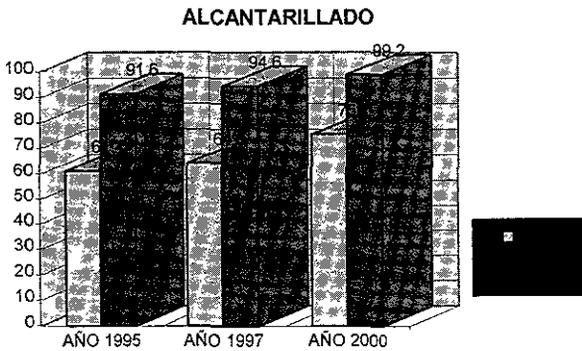


Serie 1 Población con servicio

Serie 2 Población total

(millones de habitantes)

- En 1995, carecían de agua potable más de 15 millones de mexicanos.
- Actualmente, se impulsa la ejecución de proyectos que permitirán abastecer de agua potable a 10 millones de personas adicionales.
- Además se promueve la rehabilitación de sistemas y el mejoramiento en su eficiencia, en beneficio de toda la población.



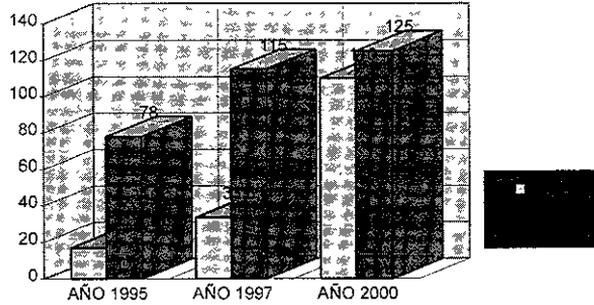
Serie 1 Población con servicio

Serie 2 Población total

(millones de habitantes)

Al iniciar la administración actual, 30 millones de mexicanos no contaban con servicio de alcantarillado. en el año 2000 se dará este servicio a 14 millones de personas adicionales a las actualmente beneficiadas.

TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

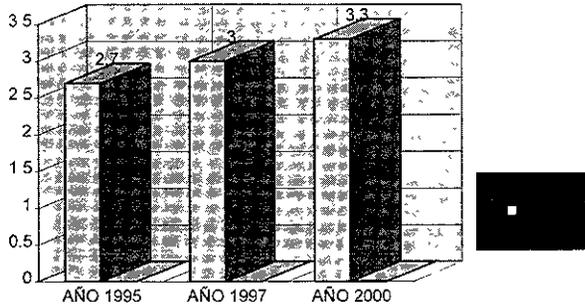


Serie 1 Aguas residuales colectadas en m3/seg

Serie 2 Aguas residuales tratadas en m3/seg.

- En 1995, se trataba el 10% de las aguas residuales captadas, para el año 2000, será tratado un caudal seis y media veces mayor, 55% de aguas residuales colectadas en los sistemas de alcantarillado.
- Esto se lograra con la construcción de plantas de tratamiento para el Valle de México y Guadalajara, otras de menor capacidad en diversas localidades del país y la rehabilitación de las existentes.

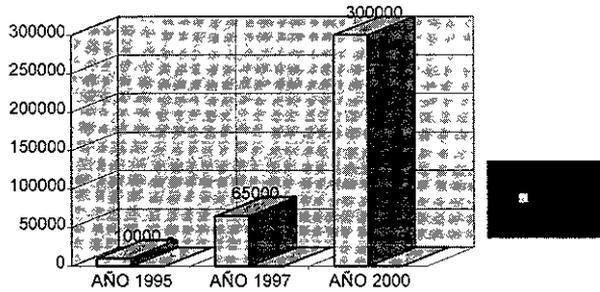
TRANSFERENCIA DE DISTRITOS DE RIEGO



Serie 1 Millones de Hectáreas transferidas

- Mediante la transferencia a los usuarios de la operación de la infraestructura de distritos de riego, se promueve el manejo eficiente y sostenible en las zonas agrícolas.
- A diciembre de 1994, habían sido transferidas 2.7 millones de hectáreas. en el año 2000 concluirá la transferencia de los 3.3 millones de hectáreas que ocupan los distritos de riego.
- En apoyo a la transferencia, se llevan a cabo acciones de rehabilitación, mejoramiento y uso eficiente del agua, en coordinación con la SAGAR y con la participación de los usuarios como ejecutores de los programas.

REGULARIZACION DE LOS APROVECHAMIENTOS DEL AGUA



Serie 1 Número de usuarios de aguas nacionales registrados.

- Al inicio de 1995, había 10,000 inscripciones de usuarios de aguas nacionales, mediante la depuración del registro e incentivos derivados del decreto presidencial de octubre de 1995, el número de usuarios registrados se incremento.
- Para el año 2000 se contara con cerca de 300,000 títulos regularizados, que corresponden al 97% del volumen del agua utilizada en el país

Gracias a la información anterior y a la entrevista que se sostuvo con funcionarios de la Comisión Nacional del Agua que tienen bajo su responsabilidad el Sistema de Especialistas en Hidráulica, podemos decir que gracias a los esfuerzos realizados por esta institución y sobre todo por los resultados arrojados y por la continuidad que en el actual sexenio se le ha dado al Programa de Especialistas en Hidráulica, se puede decir que este sistema es un ejemplo claro de profesionalización de los servidores públicos, pues a pesar de tener ciertas limitantes como: abarcar solamente un número determinado

del personal existente, dar poca participación al personal de la propia CNA para incorporarse a este sistema y por apoyar fundamentalmente a áreas sustantivas de la CNA; ha arrojado resultados satisfactorios, pues es un sistema que ha sido apoyado en dos sexenios, se ha reforzado y apoyado en favor del propio individuo y de la institución

Los avances logrados muestran que la modernización del sector hidráulico se debe en gran medida a la labor y compromiso asumido por sus trabajadores, en este organismo se elevaron los niveles de eficiencia y calidad del servicio prestado; en mi opinión esta labor es digna de reconocer; los avances logrados son importantes, pero sin duda el esfuerzo debe continuar para lograr que la CNA cuente con personal técnico altamente calificado que permita el desempeño eficiente de sus objetivos y funciones.

4.5.7 Avances y Perspectivas del “Sistema de Especialistas en Hidráulica”

Este sistema ha arrojado resultados satisfactorios, por ejemplo el grupo de Especialistas en Hidráulica ha seguido operando pese a los recortes presupuestales y se le ha seguido dando el apoyo necesario, lo que ha contribuido a elevar la productividad en las diversas áreas técnicas de la CNA; además a permitido fortalecer y reorientar la estructura ocupacional de la institución.

Según información proporcionada por funcionarios de la CNA encargados de este sistema, se puede decir que este grupo de especialistas han logrado colocarse en las diferentes áreas sustantivas de la CNA a lo largo de toda la República. se han logrado desarrollar y han ido ascendiendo a los niveles más altos, su participación en importantes proyectos hidráulicos ha sido determinante

En esta institución se está consciente de que la profesionalización de los servidores públicos es la respuesta a la falta de personal idóneo y que es indispensable para el desarrollo eficiente de la organización, aunque aún falta mucho por hacer los avances registrados son dignos de mencionar pues dicho programa se ha logrado mantener en casi en dos sexenios y no se han olvidado pese a los graves problemas económicos, políticos y sociales, que se han registrado en los últimos años

Los avances logrados comprueban una vez más que la atención prestada al elemento humano es un factor determinante en la modernización de las organizaciones, pues al igual que en el IFE, los avances logrados en esta institución se deben en gran medida a la labor y compromiso asumido por sus trabajadores, se elevaron los niveles de eficiencia y calidad del servicio prestado; demostrando con ello que es posible la instauración de sistemas de servicio civil de carrera, pero no hay que olvidar que "... para crear este Servicio Civil de Carrera es necesario tener normas de carácter general a nivel gobierno, que permitan el desarrollo de sistemas específicos de servicio civil especializados por organismos el cual responda a las necesidades técnicas de cada institución."¹⁰³

Pese a que falta mucho por hacer la labor realizada en estos dos organismos es digna de reconocer, los logros son importantes, pero sin duda el esfuerzo debe continuar para que el establecimiento de sistemas de profesionalización sea una realidad en toda la Administración Pública mexicana lo que le permitirá contar con personal altamente calificado que permita el desempeño eficiente de sus objetivos y funciones contribuyendo por tanto al desarrollo nacional.

¹⁰³ GONÁLEZ Mateos, Alfonso *op cit* p 169

CONCLUSIONES

-1-

Para hacer frente a las nuevas transformaciones, el Estado en los últimos años ha iniciado un proceso de Reforma, en donde la Modernización de la Administración Pública ha sido una de las principales tareas que el Gobierno ha llevado a cabo como apoyo a dicho proceso; para ello se han emprendido una serie de acciones cuyo objeto es el de incrementar la eficiencia y eficacia del sector público para poder responder de mejor manera a las demandas y necesidades de la sociedad.

Entre dichas acciones destaca la reestructuración de organismos, replanteamiento de funciones, simplificación de métodos y procedimientos, establecimiento de mejores controles, incursión de nueva tecnología, apertura a la participación ciudadana y sobre todo la transformación del sistema de administración y desarrollo de personal que tiende a la profesionalización de los servidores públicos y que es la tarea clave para alcanzar los objetivos planteados por la modernización.

En la Modernización de la Administración Pública, intervienen una gran variedad de elementos que han de influir de diferente manera en su desarrollo y aunque tienen asignada una tarea específica deben trabajar en conjunto para alcanzar con éxito los objetivos planteados, asimismo deben de adaptarse a las condiciones, políticas, económicas y sociales prevalecientes para que esta labor sea una tarea permanente y las acciones emprendidas se apoyen y se les dé continuidad en todo momento y pese a los cambios organizacionales que se vayan presentando continúen operando.

La idea por Modernizar la Administración Pública siempre ha existido pues a lo largo de la historia se han llevado a cabo diversas acciones que han transformado y fortalecido varios de sus aspectos, se ha buscado obtener un mejor desarrollo de la función pública en favor del bienestar de la población y aunque se les ha dado diferente nombre son programas que buscaron un fortalecimiento de la función pública, pero sólo en algunas ocasiones se han obtenido resultados satisfactorios; ejemplo de ello son los trabajos que se realizaron durante la época de la Reforma Administrativa que si bien no resolvieron la totalidad de los problemas existentes en el sector público si constituyen un importante avance.

Dicha labor es digna de mencionar pues las acciones emprendidas se englobaron en un programa que se le dio continuidad durante tres sexenios y contó con un apoyo decidido por parte de las autoridades en turno; se fortalecieron varios aspectos de la Administración Pública ya que se introdujeron cambios en lo referente a la administración de los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros; se emitieron diversas disposiciones que le dieron al sector público orden y coherencia, lo que permitió

mostrar a la sociedad un aparato administrativo diferente y comprometido con los intereses de la población

-4-

Asimismo en todo momento se ha manifestado que el servidor público ha de jugar un papel determinante en todo esfuerzo de modernización y que al ser el recurso más valioso del que dispone toda organización es urgente que la Administración Pública, emprenda las acciones necesarias para poder contar con una adecuada administración de estos recursos.

Con la modernización de los recursos humanos se obtendrá un mejor aprovechamiento de sus capacidades, destrezas y habilidades, labor que es sumamente difícil dado que la historia nos ha mostrado que a pesar de que se tienen bien definidas las líneas a seguir para alcanzar una transformación del elemento humano, la falta de apoyo y reconocimiento a la labor de los servidores públicos han hecho fracasar estos intentos; fracaso que se refleja en la ausencia de profesionalización o bien de carrera administrativa en la mayor parte de la Administración Pública.

-5-

La falta de profesionalización ha ocasionado que en la mayoría de los organismos públicos prevalezcan diversos problemas que provocan ciertas injusticias que afectan al servidor público, lo que influye de manera inmediata en su desempeño laboral, pues además de desaprovechar las potencialidades que poseen los empleados, ha sido imposible garantizar que ingresen al sector público individuos preparados, capacitados, actualizados y aptos para el puesto que han de desempeñar, es decir no se cuenta con el personal óptimo para la función pública .

Aunque en algún momento se ha intentado la instauración de la carrera administrativa, la profundidad y diversidad de los problemas prevalecientes sobre todo los políticos y económicos, han impedido que se le preste la atención debida, se apoye, se fortalezca y sobre todo se realicen esfuerzos serios para su instauración, lo que ha traído como consecuencia que la Administración Pública generalmente sea vista como un aparato ineficiente, lleno de problemas y disfuncionalidades, en donde el derroche de recursos y la corrupción son resultado de la labor deficiente que muestran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

-6-

La injerencia de diversos intereses han dejado en el olvido el establecimiento de sistemas de profesionalización, lo cual provoca que en el momento en que se da algún cambio el botín de puestos es el primer fenómeno que se presenta, lo que da por resultado que se despida o se remueva al personal y se coloque en los puestos a individuos que generalmente desconocen las funciones a desempeñar y más aún no cuentan con ningún tipo de conocimiento sobre la materia.

Lo anterior afecta enormemente a los individuos que se han desarrollado en su puesto y cuentan con cierta experiencia en la organización, pues la posibilidad de ascenso de personal especializado a puestos de mayor responsabilidad y por tanto a mejores posibilidades de desarrollo es casi nula dado que tiene más peso aquella persona que ingresa por vía de la recomendación y el favoritismo, que aquella que cuenta con la capacidad, experiencia y preparación requerida.

La modernización de los recursos humanos y por tanto el establecimiento de sistemas de profesionalización, es una tarea sumamente delicada y ha sido uno de los retos más difíciles a enfrentar por todo aquel gobierno que ha intentado modernizar al sector público, pues están en juego una gran variedad de intereses sobre todo políticos y si a esto agregamos que el individuo aporta a su trabajo diversos elementos tales como su posición social, costumbres, creencias, preparación y hasta el propio estado de ánimo, esta labor se torna mucho más delicada, pues son cuestiones que influyen inmediatamente en su desempeño laboral.

Por ello esta labor ha de ser la principal preocupación en todo trabajo de modernización del sector público pues con la transformación de los recursos humanos, indiscutiblemente se obtendrá un mejor desempeño de los servidores públicos, los cuales generalmente se enfrentan a serios problemas en el ejercicio de sus funciones, dado que las rápidas transformaciones sociales y los intereses involucrados originan cierta tensión en su adaptación, al brindarles la atención debida se podrá elevar su calidad y productividad laboral, por lo que todo esfuerzo que se haga en favor de los empleados se reflejará en una mejor imagen que la sociedad tenga de la Administración Pública, dado que la mentalidad con la que los servidores públicos realizarán sus funciones será diferente y se reflejará en ellos la vocación de servicio.

Pese a la problemática que representa este asunto y aunque en los anteriores dos sexenios se llevaron a cabo acciones de modernización que lejos de fortalecer al sector público lo debilitaron enormemente y sobre todo se cometieron graves errores que hicieron caer al país en una terrible crisis, en el actual gobierno se manifestó el deseo de retomar la idea por modernizar a la

Administración Pública y sobre todo fortalecer los recursos humanos con se cuenta, en este esfuerzo de modernización se ha colocado al servidor público como la clave para alcanzar la tan ansiada modernización.

-9-

El actual Gobierno tiene el firme deseo de imprimir un mayor dinamismo y mejorar el desarrollo del sector público; prueba de ello es el hecho de que tanto en el *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)* y el *Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)*, se plantean cambios significativos tendientes a alcanzar la tan ansiada modernización, se busca agilizar el proceso administrativo y garantizar con ello una adecuada toma de decisiones para hacer frente a los problemas actuales, así mismo se han redefinido las responsabilidades de las instituciones gubernamentales, se busca mejorar sus sistemas, procedimientos y técnicas empleadas , así como apoyar la profesionalización del servidor público En sí puede decirse que la profesionalización ha de jugar un papel determinante en los esfuerzos de modernización, que por su importancia y complejidad requiere de un apoyo decidido por parte de las autoridades correspondientes

Consciente de la importancia de dicho asunto El *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)*, dedicó un subprograma para el fortalecimiento de los recursos humanos denominado "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público", en el cual se contempla el establecimiento de la carrera administrativa en el sector público; considerando la problemática que se vive se marcaron las líneas a seguir, así como los tiempos que se abarcarían, pero lamentablemente hasta el momento no se han obtenido los resultados esperados

A pesar de ello, este programa constituye un importante avance para el fortalecimiento de este asunto si bien no se han podido alcanzar los objetivos planteados es indispensable que se sigan apoyando los esfuerzos realizados y se continúe trabajando sobre lo ya realizado para que los avances logrados no se dejen en el olvido y en el sexenio que está por iniciar se parta de bases firmes para que la instauración de la profesionalización de los servidores públicos sea una realidad y no se quede una vez en un simple programa que por falta de tiempo no se logre poner en marcha.

-10-

Pese a la problemática existente y en un marco de escasez de recursos es indispensable que cada dependencia trabaje en favor de este asunto, es necesario definir los elementos que son necesarios para el perfeccionamiento y mejoramiento de los recursos humanos, para el establecimiento de sistemas de profesionalización, pues es el camino a seguir para que los individuos alcancen un mejor desempeño laboral y asimismo se procurará su máximo aprovechamiento.

-11-

Si bien no se ha podido reglamentar su instauración en la totalidad del sector público, cada organismo debe continuar trabajando en favor del fortalecimiento del elemento humano, pues son contados los casos de organismos públicos que han logrado poner en operación sistemas de profesionalización; entre los más recientes y que se destacaron en este trabajado se encuentra el "Servicio Profesional Electoral" que opera en el Instituto Federal Electoral y el "Sistema de Especialistas en Hidráulica" de la Comisión Nacional del Agua; aunque son dos sistemas cuyas características son muy diferentes, constituyen un importante avance para la posible instauración de la profesionalización en el resto de la Administración Pública

Con lo expuesto sobre estos dos sistemas tuvimos la oportunidad de darnos cuenta que en estas instituciones se ha fortalecido al recurso humano y se ha contribuido enormemente a obtener un mejor desempeño laboral que se ha reflejado en el logro eficiente de los objetivos planteados por dichas instituciones.

-12-

A pesar de los esfuerzos que estos organismos han hecho para la operación de estos sistemas aun existen serios problemas tanto de orden político como económico que son la principal causa de que no se obtengan los resultados esperados, es cierto que dichas instituciones deben de seguir trabajando a favor del fortalecimiento de estos sistemas, detectar y dar soluciones a aquellos problemas que impidan su correcto desarrollo, pues hay que estar conscientes de que son muchos los intereses que están en juego y que hay que luchar contra los vicios y corrupción que durante mucho tiempo han estado presentes en la Administración Pública y son la causa de que no se cuente con funcionarios públicos verdaderamente comprometidos con la función pública. Por ello la modernización de la Administración Pública debe promover la reglamentación de sistemas de profesionalización en el sector público para alcanzar un correcto desempeño de los servidores públicos, gracias a lo cual se alcanzara la tan ansiada modernización

EPÍLOGO

La modernización de la Administración Pública surge por la necesidad de dar una respuesta más eficiente a las demandas sociales, pues los constantes cambios políticos económicos y sociales si bien afectan directamente al Estado y han hecho pensar en su necesaria Reforma, también afectan seriamente a la Administración Pública la cual sufre una serie de alteraciones que la dejan ver ante la sociedad como ineficiente y al encontrarse en juego una gran variedad de intereses, trae como consecuencia que los objetivos esenciales para los que fue creada se lleguen a desviar, provocando con ello que intereses particulares queden por encima de los generales.

Todos estos problemas han dado origen al establecimiento de diversos programas para alcanzar la Modernización de la Administración Pública, pues al ser la responsable de garantizar el bienestar social debe de adecuarse a las condiciones existentes y llevar a cabo su transformación, tarea que no es fácil, pues en muchas ocasiones se ha dicho que su conformación es la principal causa de dicha ineficiencia, pues el exceso de personal, los sistemas, técnicas y procedimientos son obsoletos y en vez de solucionar los problemas existentes los agudizan en una mayor medida, pues no responden a las exigencias actuales.

Es cierto que dicha modernización no es una tarea fácil, pero también es cierto que si no se logra alcanzar una transformación integral que permita atender de manera más eficiente las demandas sociales se correría el riesgo de que organizaciones no gubernamentales poco a poco vayan ganando terreno en la prestación de servicios públicos, cuestión que resultaría un tanto peligrosa dado que dichas organizaciones atenderían de manera inmediata solamente a aquéllos que estén de acuerdo con los intereses que persiguen, ocasionando que un gran porcentaje de la población quede fuera de dichos beneficios.

Considerando que es una tarea inaplazable esta modernización y que en otros tiempos ya se han marcado los peligros que se corren si no se transforma al sector público y que por lo mismo ya se han hecho esfuerzos importantes para ello y se han marcado las acciones a realizar, hay que tener claro que para poder tener éxito en este nuevo intento de modernización es indispensable dar un mayor apoyo a los recursos humanos los cuales son la clave para alcanzar dicha transformación pues son los recursos más valioso de los que dispone toda organización.

Por tanto la Administración Pública ante los problemas que vive, tiene en su personal una gran fuerza para impulsar y alcanzar la tan ansiada modernización, en este sentido entre las principales acciones de modernización que han de llevarse a cabo debe encontrarse todo lo referente a la administración y desarrollo de personal, en donde los servidores públicos han de ser atendidos en todos sus aspectos pues de ellos depende en gran medida el éxito o fracaso de toda organización ya que de sus habilidades, capacidades y hasta su estado de ánimo dependerá que las instituciones alcancen sus objetivos. Esto no es una tarea fácil pues por lo general la falta de reconocimiento, apoyo y estímulos, provocan que los empleados se encuentren inconformes en sus puestos, provocando con ello un desempeño deficiente que se refleja en el mal funcionamiento del sector público.

Esta inconformidad da origen a una serie de prácticas administrativas corruptas por lo que la imparcialidad, la honestidad y responsabilidad de aquéllos que tienen en sus manos la prestación de servicios públicos quedan en un segundo plano, pues por cuestiones políticas involucran en su desempeño sus propios intereses lo que origina una serie de contradicciones que afectan la eficacia de la Administración Pública.

Lo anterior provoca que surjan opiniones diversas sobre qué es lo que debe observarse o no , qué es prioritario y qué no y sobre todo cuál ha de ser el trato que debe darse al servidor público en una época de grandes transformaciones, el cual generalmente es calificado como irresponsable e ineficiente, pues la imagen que la sociedad tiene de la Administración Pública generalmente es negativa y de inmediato se culpa a los empleados públicos por este mal funcionamiento, pues se considera que están en sus puestos por coyunturas políticas, por vivir del gasto público o bien porque les resulta beneficioso aprovechar las oportunidades que les ofrece el ejercicio del poder; pero ante la dinámica que se vive no se puede seguir aceptando dicha ineficiencia, por el contrario se requieren servidores públicos preparados, capacitados, actualizados y eficientes para dar solución a los problemas actuales.

Por tanto es de suma importancia poner en marcha un nuevo programa de Administración y Desarrollo de Personal, entendido este como un programa de carrera administrativa que sea eficaz para el desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos que ha de contribuir al logro de la calidad en el sector público; pero de hecho esta modernización de los recursos humanos ha de transformar las estructuras, la normatividad, los métodos, técnicas y procedimientos empleados, pues el elemento humano es quien le da movilidad a la organización; es necesario encontrar en los programas de modernización administrativa todos aquellos apoyos necesarios para poder impulsar a los servidores públicos en estas acciones de cambio, pues de ellos dependerá el

éxito o fracaso de las acciones de reforma en todas las áreas, es indispensable hacerles sentir que el esfuerzo, dedicación y empeño que pongan en su trabajo, si bien ha de beneficiar a la organización, ellos también pueden encontrar grandes oportunidades de desarrollo que se reflejarán en su propio beneficio.

Esta labor no es nada fácil, pues durante muchos años los recursos humanos en el sector público han sido descuidados, desaprovechados y sobre todo desperdiciados, lo que ha traído como consecuencia un desempeño deficiente, generado principalmente por un sentimiento de desconfianza e inseguridad que tienen hacia su puesto; pues sé olvidó atenderlos correctamente. Con la instrumentación de medidas que coloquen al servidor público como la pieza más importante de la organización, se obtendrían mejores resultados, se generaría una aptitud más positiva, dinámica, responsable, que contribuiría enormemente al fortalecimiento de la coordinación, colaboración y en sí al trabajo en equipo tan necesario para alcanzar los objetivos planteados por las organizaciones.

La profesionalización de los servidores públicos ha de apoyarse en la modernización de los sistemas de administración y desarrollo de personal, que no busca otra cosa sino la transformación de los recursos humanos, una profesionalización que ha de garantizar un cambio de actitudes y aptitudes, mediante la reorganización de los sistemas de reclutamiento, selección, contratación, promoción, evaluación y capacitación; lo que permitirá ir mostrando a la sociedad una Administración Pública diferente, con una imagen de calidad que permitirá dar una respuesta más rápida y oportuna a las demandas sociales. en donde la observancia de valores, el predominio del interés público, una mayor participación de los servidores públicos, su vocación de servicio, ética y responsabilidad será el rasgo característico de este nuevo personal público

En sí la tarea más importante que se ha de llevar a cabo para modernizar la Administración Pública se encuentra lo relativo a la Profesionalización de los Servidores Públicos pues las grandes transformaciones del mundo actual requiere de personal capacitado que tenga la posibilidad de enfrentar los nuevos desafíos que impone el sistema económico, los profundos procesos de democratización y sobre todo las implicaciones que tienen en la redistribución del poder.

Para ello, es necesario implementar un adecuado programa de profesionalización en donde la formación, capacitación y actualización de los servidores públicos ha de ser la principal preocupación de las autoridades; se deben de implementar mecanismos para estar en la posibilidad de retener y desarrollar en el sector público a los individuos más responsables y capacitados para la función pública, esto será responsabilidad de las autoridades pero también de los propios servidores públicos, quienes deben concientizarse ante los procesos de formación como una herramienta básica para un desempeño más eficiente de sus responsabilidades y de su propio desarrollo personal y profesional.

Esta profesionalización ha de apoyar e impulsar a los servidores públicos, para hacerles cambiar su manera de actuar y de pensar, cambiar su ambiente de trabajo y sobre todo cambiar radicalmente los sistemas de administración y desarrollo de personal empleados, para que tengan la oportunidad de tener conocimiento de sus derechos, obligaciones sus posibilidades de relacionarse y desarrollarse, todo ello para que estén en la posición de obtener mejores beneficios, acceder a puestos de mayor importancia, en función de sus preparación, dedicación y eficiencia que muestren en su desempeño. Ante ello es de suma importancia establecer un sistema de profesionalización o bien de carrera administrativa que permita al sector público contar con servidores público, más preparados, capacitados, motivados, responsables y con vocación de servicio para que exista calidad en

la Administración Pública que se ha de reflejar en la eficiencia y oportunidad en las respuestas de las demandas ciudadanas, cuestión que ha de contribuir a la recuperación de la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas.

De este modo se puede decir que el asunto de la profesionalización de los servidores públicos puede ser visto como un gran sistema que requiere la participación de diversos elementos que pueden ser vistos como subsistemas del sistema total y aunque su función sea diferente, contribuyen al logro del objetivo final y que requieren de cierta interrelación; desde mi punto de vista a continuación se podrá observar la conformación de dicho sistema.

PROFESIONALIZACION

SELECCIÓN Y RECLUTAMIENTO: Garantizar el ingreso de personal profesional y con vocación de servicio.

CAPACITACION FORMACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL DISPONIBLE: Establecimiento de programas permanentes de capacitación y actualización para el personal de la organización, que les permita tener un mejor desarrollo laboral.

MOTIVACION E INCENTIVOS: Establecer mecanismos para que la percepción salarial y que los apoyos e incentivos se vincule de acuerdo con la preparación profesional, capacidad, responsabilidad y desempeño del servidor publico.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA: Establecimiento de sistemas de carrera que abarque al personal operativo y de mandos medios,. que su selección, permanencia y promoción se lleve a cabo bajo criterios sustentados en la preparación profesional, en el dominio de habilidades, en los objetivos de la institución y que su permanencia le permita alcanzar un desarrollo integral en

favor de él mismo y de la propia organización y que su permanencia dependa no solo de sus derechos laborales sino de una evaluación objetiva

Para estar en la posibilidad de contar con este tipo ideal de personal, las autoridades gubernamentales han de trabajar en dos puntos esenciales, el primero en el establecimiento de un sistema de carrera administrativa en donde se garantice que los métodos empleados para el reclutamiento y selección de personal sean los más adecuados para hacer llegar al sector público elementos idóneos que han de trabajar en favor de los intereses colectivos y no individuales.

Con ello se daría paso a la instauración de programas continuos de capacitación y desarrollo de personal, los cuales se enfocarán a las tareas específicas de cada organización y a todos los niveles, los cuales no se vean afectados por los cambios organizacionales; asimismo se podrá garantizar que las retribuciones, apoyos así como las compensaciones otorgadas a los servidores públicos vayan de acuerdo a la naturaleza y características de sus puestos, impulsando por tanto programas más justos de ascensos, estímulos y recompensas.

El segundo aspecto que se ha de tomar en cuenta, es el que se refiere al impulso y apoyo que se debe de dar a los profesionales de la Administración Pública, si bien es cierto que por las exigencias del mundo actual los servidores públicos deben tener una visión interdisciplinaria y que por el trabajo colectivo que se realiza convergen diversas ramas del conocimiento, también es cierto que ante la urgencia de contar con personal con vocación de servicio, es indispensable apoyar sobre todo a aquéllos que tienen como formación la carrera de administración pública

Si bien, ni una ni otra profesión tienen en sus manos el ejercicio total de la función pública, es cierto que el administrador público por el tipo de preparación que tiene es el más indispensable en el sector público y es a quien deben darse todas aquellas posibilidades de desarrollo, pues si se toma en cuenta que desde tiempos remotos se estableció la necesidad de que los funcionarios públicos contaran con una formación profesional para garantizar un desempeño eficiente en las funciones que se les encomendaban y que contribuirían al engrandecimiento de los estados, es justo reconocer y apoyar a los especialistas en administración pública, pues son los profesionales que cuentan con las bases para desempeñar la función pública.

Estos profesionistas con las bases y los conocimientos que obtuvieron durante su formación, tienen la capacidad de aplicarlos en el sector público y participar de este modo en un desarrollo más eficiente de la Administración Pública, pues su vocación de servicio les permite darse cuenta de que su labor ha de ser para beneficio de la sociedad y no de algún grupo dominante

Por tanto además de los cambios en los sistemas de administración y desarrollo de personal, se debe de dar un mayor apoyo a los profesionistas de las diferentes ramas del conocimiento pero sobre todo a los administradores públicos, pues su formación los coloca como un agentes de cambio, que los coloca en la posición de impulsar y desarrollar diversas alternativas para solucionar los graves problemas que aquejan a la Administración Pública, en este sentido el vínculo que las autoridades gubernamentales logren mantener con las universidades, escuelas e institutos que tengan en sus manos la formación de administradores públicos ha de dar al sector público la posibilidad de allegarse de personal joven y entusiasta que tenga la completa disposición de aplicar sus conocimientos y habilidades en la implementación de nuevos sistemas o procedimientos, lo que permitirá ir avanzando en la profesionalización de los servidores públicos

Con ello se pondrá fin a las actitudes arbitrarias en los nombramientos, asignación de beneficios y al despido injusto de personal competente por el sólo hecho de no tener la misma ideología o sea contraria a la de sus jefes superiores, asimismo dicha profesionalización ha de evitar la falta de independencia de los servidores públicos que limitan su desempeño y que los obligan a actuar en favor del grupo en el poder.

Pues ante las exigencias del mundo actual, la población no acepta la existencia de un aparato ineficiente y servidores públicos que recurren a la improvisación, sino más bien espera y exige una función pública de calidad y con profunda vocación de servicio público, para tener la garantía de que el gobierno está en la posibilidad de proteger sus intereses en un entorno internacional más competitivo.

Considerando que en las últimas fechas nuestro país está viviendo una serie de cambios y transformaciones en todos los ámbitos, tanto a nivel interno como externo es evidente que si se quiere participar exitosamente en un ambiente mundial altamente tecnificado, complejo y competitivo, la profesionalización de los servidores públicos es una tarea que no se debe seguir dejando a un lado, es necesario emprender acciones firmes que cuenten con un apoyo decidido por parte de las autoridades, pues al ser el recurso humano el principal elemento para el desarrollo del sector público resulta prioritario y urgente su profesionalización, con objeto de recuperar y renovar la confianza de la sociedad en la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

ALARDIN Azuara, Sergio. La Administración y el Desarrollo de Personal Público. México 1979, Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos.

ARIAS Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. México 1983, Ed. Trillas.

ARNAIZ Amigo, Aurora. Estructura del Estado Moderno. México 1979, Ed. Miguel Ángel Porrúa;

ARNOLD, Linda. Burocracia y Burócratas en México 1742-1835. México 1991, Ed. Grijalbo.

AZIS, Alberto y PESCHARD, Jacqueline. Las Elecciones Federales de 1991. México, 1992, Ed UNAM.

BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I, 2ª. Edición, España 1988.

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro Y WOLDENBERG, José. La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General. México 1997, Ed FCE,

BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Tomos I Y II, México 1988, Ed. Siglo XXI

BOBBIO, Norberto Estado Gobierno, Sociedad. Contribución a una Teoría General de la Política. México 1987.

BRAVO Ahuja, Víctor. et. al. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. México 1989, Ed. Diana.

CABRERO Mendoza, Enrique Evolución y Cambio en la Administración Pública Del Administrador al Gerente Público Ed INAP México 1991.

CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la reforma Administrativa en México (1971-1979) México 1980, Ed Miguel Angel Porrúa.

CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública (1976-1982) México 1982, Ed. Miguel Angel Porrúa

CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta), México 1988, Ed. Miguel Angel Porrúa

CARPISO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México 1987, Ed. Siglo XXI

CASTRO Y CALVO, José María. El arte de Gobernar en las de Don Juan Manuel. Barcelona, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1945.

- CROSSMAN, R.H S. Biografía del Estado Moderno. Ed. F.C.E, México 1987.
- CROZIER, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno .Ed. F.C.E, México 1990.
- CHANES Nieto José. La Reforma Administrativa Sus Logros, Limitaciones y Correctivos. México 1982, Ed. ISSSTE.
- CHAVEZ Alcazar, Margarita. La Administración Pública contra México . Las Fallas en su Organización, México, 1988, Ed. ISBN.
- CHRUDEN Y SHERMAN Administración de Personal. México, 1978, , Ed. CECSA.
- DEUTSCH, Karl W. Política y Gobierno. México 1985, Ed F.C.E.
- DIAZ Casillas, Francisco. La Administración Novohispana .Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1987.
- DIAZ Casillas, Francisco. Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública .Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1988.
- KLINGNER, Donald E. y NALBANDIAN, John. La Administración de Personal Público: Contextos y Estrategias. Marzo de 1999.
- DUAHALT Krauss, Miguel En: "La Profesión del Administrador Público" En La Administración Pública y el Desarrollo en México .Asociación Nacional de Administradores Públicos , México 1970
- DUAHALT Krauss, Miguel La Administración de Personal en el Sector Público .México, 1972, Ed. INAP

DUAHALT Krauss, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica. México 1977, Ed INAP.

FRIEDRICH, C.J. El Hombre y el Gobierno. Madrid 1978, Ed. TECNOS

GALINDO Carrillo, María de los Angeles. Los Tratados Sobre Educación de Príncipes.

GEORGETTE, José VALENZUELA. LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1812-1921. Cambios y Continuidad. México 1992.

GONZALEZ, Florentino Elementos de Ciencia Administrativa. Santafé Bogotá D.C , Colombia 1994, Escuela Superior de Administración Pública

GUERRERO Orozco. Omar. Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México 1988 , Ed. Fontamara.

GUERRERO Orozco. Omar. La Teoría de la Administración Pública. México 1996, Ed Harla.

GUERRERO Orozco. Omar. Introducción a la Administración Pública. México, 1985, Ed Harla

GUERRERO Orozco, Omar El Estado y la Administración Pública en México , México 1990, Ed. INAP.

GUERRERO Orozco, Omar. La Formación Profesional de Administradores Públicos en México. Pliego Impresores, EDO. MEX. 1995

GUERRERO Orozco, Omar. Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi, IAPEM, México 1996.

GUERRERO, Omar. El Funcionario, el Diplomático y el Juez. Las experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo. México 1998, Plaza y Valdés Editores.

HARO Belchez, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional. México 1991, IAPEM.

HARO Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. INAP- España, Madrid 1988.

HELLER, Herman. Teoría del Estado. México 1979, Ed F C E

HERMAN Finer. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno. Madrid 1974. Ed. TECNOS.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA Administración y Desarrollo de Personal Público. INAP, México, 1994

KLIKSBERG Bernardo. ¿Como Transformar al Estado? Más allá de Mitos y Dogmas México 1989, Ed. F.C E.

LEEMANS, A.P. Cómo Reformar la Administración Pública. México 1982, Ed F.C.E.

LENIN, V I El Estado y la Revolución México 1982, Ediciones Quinto Sol

MAQUIAVELO Nicolás. El Príncipe Madrid 1988. Ed Alianza

MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. México 1988. Ed. Siglo XXI.

MUÑOZ Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México 1988, Ed. F.C.E.

MORALES Camarena, Francisco J. La Tecnocracia en México. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ed. Cambio XXI, México 1994

MORENO Espinosa, Roberto. La Administración Estatal y Municipal en el Estado de México, en los Procesos de Globalización, Apertura e Intercambio. IAPEM, México 1996.

MORENO Espinosa, Roberto. La administración Territorial en México, Antecedentes Históricos. Toluca, Edo. Mex. IAPEM-UAEM, 1995

NUÑEZ Jiménez Arturo. La Reforma Electoral 1989-1990. Ed FCE.

PARDO, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. (Propuesta para explicar los cambios en la Estructura de la Administración Pública, 1940-1990) INAP, México 1991.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México Tomos I y II, México 1984, Ed. INAP-CONACYT.

POULANTZAS, Nicos Las Clases Sociales en el Capitalismo México 1988, Ed. F.C.E

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Colección

Administración y Desarrollo de Personal No. 1 México 1979, Coordinación General de Estudios Administrativos.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Guías Técnicas del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal Federal. Colección Administración y Desarrollo de Personal No. 2, México 1979, Coordinación General de Estudios Administrativos.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Bases para el Programa de Reforma Administrativa. México 1972, Dirección General de Estudios Administrativos

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Boletín de Estudios Administrativos. México 1976, Dirección General de Estudios Administrativos.

RODRIGUEZ Reyes, Alvaro Administración del Sector Público. Editorial Herrero México 1974.

SANCHEZ ANDREA. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. México, Ed Porrúa.

SERRANO Migallón, Fernando Desarrollo Electoral Mexicano. IFE, México 1995.

SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. México 1985 Ed Porrúa

SILICEO, Alfonso La Capacitación y el Desarrollo de Personal. México 1976. Ed. Limusa.

UVALLE Berrones, Ricardo Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal IAPEM, EDO MEX

UVALLE Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. IAPEM, UAEM, MEXICO 1997.

UVALLE Berrones, Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Ed Plaza y Valdés, México 1992

UVALLE Berrones, Ricardo et. al. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. Ed. Plaza y Valdés, México 1999

VILLORIA Mendieta, Manuel. La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado. Madrid 1996.

WEBER, Max. La Política como Vocación. México, 1985, Ed Tremiá

REVISTAS, LEYES, CODIGOS, DIARIOS OFICIALES, PERIODICOS Y DOCUMENTOS

C.J.B. BONNIN. "PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION " EN: Revista de Administración Pública Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga INAP. 1989

CERVANTES, del Río, Hugo. "La administración Pública en México" En: Revista de Administración Pública. No. 27. México 1975, INAP

CORTES Ceballos, Gabriela. "La Importancia Profesional en el Desempeño de la Función Pública " En: Revista de Administración Pública Núm 76, Enero-Abril 1990.

CROZIER, Michel. "El cambio en las Organizaciones Públicas" En: Gestión y Política Pública. México, CIDE, 1992, Vol. 1, Núm. 1

GOMEZ Palacio, Bernardo. "Mecanismos de Modernización de la Administración Pública" En: Revista de Administración Pública No. 82. México 1992, INAP.

HARO Belchez, Guillermo. "El servicio civil de carrera y los servidores públicos" En: Ensayos sobre la Modernidad Nacional México 1989, Editorial Diana.

HARO Belchez, GUILLERMO. "El servicio civil de carrera del servidor público". En: Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año II Núm 8 Abril-Junio 1990

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA COLOQUIO NACIONAL: "Desafíos de Carrera de la Mujer Mexicana en el Ambito de la Academia y la Función Pública." Síntesis de reflexiones y aportaciones En Serie Praxis, 104 INAP, México 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA FORO NACIONAL: "La Profesionalización del Servicio Público" En: Serie Praxis, 91 INAP, México 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "El Administrador Público y su Perfeccionamiento" En: Serie Praxis, 27 INAP. México 1980

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA "La Etica en el Servicio Público" En: Serie Praxis, 87 INAP, México 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "El Servicio Civil de Carrera Municipal" En: La Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 14-15. México 1984.

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO. "El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México" En: Revista IAPEM, No. 31 Julio-Septiembre-1996

MENDEZ, José Luis. "La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?" En: Cotidiano 72, México 1995.

MUÑOZ Ledo, Porfirio. "Programa Actual de Reforma Administrativa" En: Revista de Administración Pública, No. 22, México 1971, INAP.

MONTES DE OCA Navas, Elvia. Hacia el Fortalecimiento Municipal. Cinco Cuadernos Municipales, El Colegio Mexiquense, México 1996

POSADA DE HERRERA, José. Lecciones de Administración Madrid, INAP, 1978.

PARDO, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México" En: La Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado? Año II, Número 3 Julio de 1990; Ed Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1990.

PARDO, María del Carmen "Los Límites de la Modernización Administrativa 1982-1988" En: México, Auge, Crisis y Ajuste. México 1992. Ed. F C E

PARDO, María del Carmen. "El servicio civil de carrera en México. Un imperativo de la modernización" En: Gestión Política Pública. Vol IV, Núm. 2, México, segundo semestre de 1995. Ed CIDE.

RODRIGUEZ Reyes, Alvaro. "La formación de funcionarios públicos" En : Revista de Administración Pública. Núm 1 México 1956.

SOLIS, Leopoldo. "La crisis de 1982" En: Alternativas para el Desarrollo, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, p. 127

UVALLE Berrones, Ricardo. "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano" En: La Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado? Año II, Número 3 Julio de 1990; Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México 1990.

"La Profesionalización del Servicio Público" En: Enlace 47. Marzo-Abril de 1998, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1998

PROSPECTIVA. AÑO 3, NUM. 9 MARZO DE 1998, AGRUPACION POLITICA NUEVA A.C.

PROSPECTIVA, AÑO 4, NÚMERO 11, NOVIEMBRE DE 1998, AGRUPACION POLITICA NUEVA, A.C.

PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000. SECODAM, MEXICO 1996.

ESTRATEGIAS DEL SECTOR HIDRAULICO. COMISION NACIONAL DEL AGUA México, 1996.

SERIE: "ESPECIALISTAS EN HIDRAULICA" LA FUERZA DE UNA TRADICION. COMISION NACIONAL DEL AGUA, México 1995.

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica México 1998.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. IFE , México, abril de 1997.

Texto sobre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Guía de Estudio). Junta Local Ejecutiva de San Luis Potosí. Serie de formación y desarrollo, México, 1996.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Estatuto del Servicio Profesional Electoral. IFE, México 1992

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Estatuto del Servicio Profesional Electoral 29 de Junio de 1992

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. 29 de marzo de 1999

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994. México, Jueves 20 de junio de 1991

COMISION FEDERAL ELECTORAL. Código Federal Electoral. Talleres Gráficos de la Nación, México 1987.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Talleres Gráficos de la Nación, México 1982

EL NACIONAL, EXCELSIOR, ECONOMISTA Y UNIVERSAL.
Rastreo de Información Julio a Noviembre de 1997