

58
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

HACIA UN CAMBIO DE ACTITUD EN EL
COMPORTAMIENTO DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS

SEMINARIO DE INVESTIGACION
ADMINISTRATIVA

BEATRIZ YAMILLET SOLANO VARGUEZ



MEXICO, D. F.

1999

7-18307

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN

HACIA UN CAMBIO DE ACTITUD EN EL COMPORTAMIENTO
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN

PRESENTA:

BEATRIZ YAMILLET SOLANO VARGUEZ

ASESOR DEL SEMINARIO:

L.D. MA. GUADALUPE TORRES SOLÍS

MÉXICO, D.F.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS PADRES:

Por acompañarme en mi largo y difícil camino; sin su apoyo, esfuerzo, sacrificios y amor esto no sería posible. Gracias por ser los mejores padres.

A mis Hermanas Rocío y Claudia:

Por los sueños compartidos, porque siempre me escuchan y comprenden.

A Alejandro:

Por estar siempre conmigo y apoyarme en los momentos más difíciles.

A mis primas Lizbeth y Marcela:

Por los momentos que pasamos juntas como verdaderas hermanas.

A mi Familia:

Por aceptarme y cuidarme en nombre de mis padres.

A la Lic. Ma. Guadalupe Torres Solís :

Por su apoyo, paciencia, dedicación y por todo lo que aprendí de ella.

Al Lic. Héctor Hernández Hidalgo:

Por su apoyo, colaboración y las facilidades brindadas en la realización de esta investigación.

Con todo mi cariño

BETI

ÍNDICE

Introducción	
Planteamiento del Problema	3
Hipótesis	3
Delimitación de la Investigación	3
CAPÍTULO 1	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1 Concepto	5
1.2 Estudio de la Administración Pública	6
1.3 Antecedentes Históricos de la Administración Pública	7
1.4 Composición de la Administración Pública Mexicana	15
1.4.1 Organización del Gobierno en México	19
1.4.2 Estructura de la Administración Pública Federal	19
1.4.3 Estructura Orgánica de la Administración Pública	22
1.5 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	23
1.5.1 Obligaciones del Servidor Público	23
CAPÍTULO 2	
SERVICIO CIVIL	
2.1 Concepto	31
2.2 Países con Servicio Civil de Carrera	33
2.2.1 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en el Mundo	33
2.2.2 Servicio Civil de Carrera en Inglaterra	35
2.2.3 Servicio Civil de Carrera en Francia	38
2.2.4 Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos	40
2.2.5 Servicio Civil de Carrera en México	42
2.3 Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera	44
2.3.1 Funciones de la Comisión	44
2.3.2 Subcomisión Técnica del Servicio Civil de Carrera	45

2.3.3 Funciones de la Subcomisión Técnica	45
2.3.4 Comités	46
2.3.5 Funciones de los Comités	46
2.3.6 Integrantes de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera	47
2.3.7 Secretarios que Integran la Comisión	47

CAPÍTULO 3

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SHCP

49

CAPÍTULO 4

CAPACITACIÓN

4.1 Concepto	66
4.2 Métodos de Capacitación	67
4.3 Agentes Capacitadores	68
4.4 Educación y Capacitación en México	70
4.5 Marco Legal de la Capacitación en México	71
4.6 Quinto Informe de Gobierno	77
4.7 Capacitación en el Sector Público	78
4.8 Sistema de Capacitación en el Sector Público	80
4.8.1 Vertiente de Desconcentración	81
4.8.2 Vertiente de Dirección	87
4.8.3 Programa de Enseñanza Abierta	88
4.9 Capacitación en la SHCP	90

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Aplicación de Cuestionario y Resultados	97
---	----

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. La población necesita una Administración Pública accesible, moderna y eficiente orientada al servicio y pendiente de las necesidades e intereses de la ciudadanía.

Es necesario, en lo que se refiere a la prestación de servicios al público, avanzar con rapidez y eficacia; De esta manera, evitar tramites innecesarios, ahorrar tiempo y gastos, así como para evitar la corrupción. Por lo anterior, es necesario fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servicio público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad.

Para lograr las metas que el gobierno establece, el servidor público juega un papel importante ya que en los recursos humanos con que cuenta el gobierno se concentra el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

El país esta reclamando un cambio, un cambio en los servicios, en la gente que los proporciona, reclama servidores mejor capacitados que sepan servir a los ciudadanos, reclama un cambio de actitud de estos ciudadanos. Pero también habría que empezar por cambiar la actitud de las personas que se encuentran en los niveles superiores para así buscar una solución de conjunto a las deficiencias con que administran y operan.

Por lo anterior esta situación ha despertado mi interés no sólo en la Administración Pública en términos generales sino concretamente en su personal, en la actitud que estos muestran hacia su trabajo. Con el deseo de que se presente un cambio favorable, he decidido aportar un grano de arena al tratamiento del tema, que contribuya en ese cambio en la forma de ser y de pensar de los servidores públicos.

Para conocer y adentrarnos mas en esta problemática, es necesario conocer un poco sobre la historia de la Administración Pública en México, como fue en sus inicios y como es actualmente, entre lo cual no hay muchas diferencias, aunque si es importante reconocer que ha tenido algunos avances. Además,

para poder entenderla mejor, debemos empezar conociendo qué es y cómo funciona la Administración Pública, quiénes integran el sector público, cuáles son sus funciones y además, también es importante la SHCP, conocer sus antecedentes y funciones, la integración de sus dependencias y en particular dónde esta integrada la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría, que es el principal objeto de estudio de esta investigación.

Anteriormente se mencionó que México necesita servidores públicos mejor capacitados, por lo que para entender mejor este termino es necesario conocer que es la capacitación, para que sirve, como se aplica, que tipos hay, donde y quien la imparte. Por ello se incluye un capitulo totalmente enfocado a la capacitación.

Otro punto importante, que no es posible dejar fuera, porque además de estar relacionado con la capacitación del servidor público actualmente esta tomando mas auge, es el Servicio Civil de Carrera. Ahora esta siendo tomado más en cuenta porque va de la mano con el proceso de modernización de la Administración Pública propuesto en el plan de modernización 1995-2000. Esto se debe a que el servicio civil de carrera implica cambios en la forma en que los servidores públicos verán su permanencia en el sector público; Representa una atracción, ya que el Servicio Civil de Carrera proporciona la estabilidad, en el empleo, crecimiento y desarrollo, además de reconocimiento en el trabajo basado en méritos.

La investigación de campo se realizó en la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría perteneciente a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios de la SHCP, y constituye un pequeño ejemplo de cómo funcionan o deberían funcionar las dependencias del sector público.

Esta investigación trata de buscar una solución al problema tan generalizado en el sector público como es la actitud inadecuada que a lo largo de tantos años han tomado los servidores públicos y a la cual se han acostumbrado y que ahora se esta tratando de cambiar.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde sus inicios, el sector público ha enfrentado todo tipo de adversidades ante lo cual se ha esforzado por cambiar todo aquello que no este de acuerdo con el sistema o que le impida avanzar. Es indudable que los esfuerzos no han cesado. Sin embargo, hoy día el sector público continúa enfrentando diversos problemas entre el personal como la falta de cultura laboral, de *capacitación y educación para desempeñar con eficiencia su trabajo*. Así sucede en la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría de la SHCP, donde estos aspectos repercuten en la actitud que los empleados muestran en cuanto a su comportamiento en el área de trabajo y en el desarrollo de sus actividades, lo cual provoca disminución en su productividad.

HIPÓTESIS

Los cursos de capacitación enfocados a lograr un cambio de actitud más favorable en los trabajadores de la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría de la SHCP originarán que una vez efectuado el cambio en el comportamiento de los trabajadores se presente un mejor desarrollo de sus actividades y por ende un aumento en la productividad.

DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El seminario de investigación que aquí se presenta es un trabajo documental y de campo realizado en la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría perteneciente a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios, dependiente de la Subsecretaria de Egresos de la SHCP.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde sus inicios, el sector público ha enfrentado todo tipo de adversidades ante lo cual se ha esforzado por cambiar todo aquello que no este de acuerdo con el sistema o que le impida avanzar. Es indudable que los esfuerzos no han cesado. Sin embargo, hoy día el sector público continúa enfrentando diversos problemas entre el personal como la falta de cultura laboral, de capacitación y educación para desempeñar con eficiencia su trabajo. Así sucede en la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría de la SHCP, donde estos aspectos repercuten en la actitud que los empleados muestran en cuanto a su comportamiento en el área de trabajo y en el desarrollo de sus actividades, lo cual provoca disminución en su productividad.

HIPÓTESIS

Los cursos de capacitación enfocados a lograr un cambio de actitud más favorable en los trabajadores de la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría de la SHCP originarán que una vez efectuado el cambio en el comportamiento de los trabajadores se presente un mejor desarrollo de sus actividades y por ende un aumento en la productividad.

DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El seminario de investigación que aquí se presenta es un trabajo documental y de campo realizado en la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría perteneciente a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios, dependiente de la Subsecretaria de Egresos de la SHCP.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde sus inicios, el sector público ha enfrentado todo tipo de adversidades ante lo cual se ha esforzado por cambiar todo aquello que no este de acuerdo con el sistema o que le impida avanzar. Es indudable que los esfuerzos no han cesado. Sin embargo, hoy día el sector público continúa enfrentando diversos problemas entre el personal como la falta de cultura laboral, de capacitación y educación para desempeñar con eficiencia su trabajo. Así sucede en la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría de la SHCP, donde estos aspectos repercuten en la actitud que los empleados muestran en cuanto a su comportamiento en el área de trabajo y en el desarrollo de sus actividades, lo cual provoca disminución en su productividad.

HIPÓTESIS

Los cursos de capacitación enfocados a lograr un cambio de actitud más favorable en los trabajadores de la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría de la SHCP originarán que una vez efectuado el cambio en el comportamiento de los trabajadores se presente un mejor desarrollo de sus actividades y por ende un aumento en la productividad.

DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El seminario de investigación que aquí se presenta es un trabajo documental y de campo realizado en la Dirección de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría perteneciente a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios, dependiente de la Subsecretaria de Egresos de la SHCP.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El estudio de la administración pública es una ciencia orientada a detectar y resolver problemas concretos y relevantes tomando como base instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales. La administración pública es uno de tantos instrumentos que posee el Estado para el control social. La administración pública es el servidor del Gobierno.

Por otro lado, la administración pública es considerada también un arte; El arte de la administración pública es la coordinación y control de un gran número de personas bajo una dirección inteligente para alcanzar algún objetivo, es el arte dinámico de alcanzar las disposiciones, fuerzas y elementos dispersos para alcanzar una meta. En este punto debemos entender como arte la operación regulada mediante la cual el hombre persigue un fin conocido.

La administración privada y, sobre todo la ciencia política, mantienen un estrecho parentesco con la administración pública, en gran medida, ésta creció bajo el cobijo de ellas dos, y aunque la administración pública tomó suficiente fuerza propia para considerarla autónoma, la influencia de la ciencia política y la administración privada sigue vigente.

En la práctica, la administración pública se aboca a la administración del gobierno, y la tarea de la disciplina consiste en descubrir este proceso, explicarlo y, sólo después, promover su eficacia.

1.1 CONCEPTO

A continuación mencionaremos diferentes conceptos de Administración Pública para entender mejor el tema del que tratamos:

“Administración Pública es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la administración pública es tentativa de cambio y ejercicio mental”¹.

“1. Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. (Real Academia Española 1984)”².

De lo expuesto podemos concluir que la Administración Pública es un concepto complejo que comprende los fines del estado; la organización de las acciones, recursos y medios; su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de los fines. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (educación y salud) son los instrumentos que realizan los fines del Estado.

La administración pública debe entenderse como la actividad de uno de los órganos del Estado, tal actividad administrativa lleva como resultado la idea de servir para realizar los fines propuestos.

La administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios, preserva el orden, encauza el cambio. Cuida, somete, calcula, convence, decide: GOBIERNA. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, renta edificios, instruye técnicos y uniforma policías; aunque como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente³.

¹ Pardo María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, P. 19

² Real Academia Española, 1984

³ Pardo María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, P. 20

La administración pública es conducta sujeta al mando de una comunidad y a la observancia de unos valores.

En cuanto a los administradores públicos, ellos planean, organizan, dirigen, controlan y ejecutan los recursos públicos del gobierno. Obedecen unas reglas y violan otras, crean las demás.

En México, la administración pública ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico.

Cabe mencionar que la administración pública es una obra creativa donde conocimiento, imaginación e intuición van juntos. En la práctica, administrar comprende una serie de actos singulares e irrepetibles, realizados por hombres específicos, para resolver situaciones únicas también. Por lo que podemos decir que mientras la ciencia crea leyes o principios generales, el arte los aplica y adapta a una situación determinada.

1.2 ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública también se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones, sean o no administrativas. Es por eso que el estudio y análisis de la administración pública ha tenido que incluir progresivamente un alto número de conocimientos adicionales a los considerados estrictamente administrativos. El estudio de la administración pública amalgama elementos de otras disciplinas que son imprescindibles si se pretende estudiar una acción o un componente de la administración pública.

La administración pública es considerada también como una institución estatal; por tal motivo, se le caracteriza como la organización reglamentada de acciones para el cumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno. Entonces, la administración pública aparece como función y el administrador público como funcionario público.

Los esfuerzos de la disciplina deben dirigirse a conocer fines y medios, normas organizativas y distribución de funciones, recursos y desempeños, grados de eficiencia y eficacia de la administración pública. Según lo anterior, la administración pública tiene fines políticos, aunque los realiza no política sino administrativamente. El proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines político es precisamente lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para percibir con claridad su aporte al análisis de las instituciones estatales, así como su lugar en el ámbito político.

El propósito de la administración pública también consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de técnicas o procedimientos referidos a recursos humanos, materiales y financieros, entre otros.

La política se constituye mediante la administración pública, por lo tanto, el concepto u objeto de conocimiento integra la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Por lo que las políticas gubernamentales (los fines) en un estado constitucional necesitan para realizarse de la administración pública (los medios). Por lo anterior podemos decir que los fines políticos se apoyan en los medios administrativos.

La administración pública también puede entenderse en un sentido formal y en un sentido material. En lo que se refiere al sentido formal, éste consiste en el conjunto de órdenes internas y procedimientos del Poder Ejecutivo y de la protección jurídica de los particulares, personas físicas o morales respecto de la acción del Ejecutivo. En el sentido material, la administración pública es el estado en acción, es la actividad que despliega en forma positiva y directa en materia administrativa, para satisfacer las necesidades e ideales colectivos, enmarcados dentro de los fines del Estado.

La administración pública es una ciencia orientada a detectar y resolver problemas concretos y relevantes tomando como base instrumentos y descubrimiento de otras ciencias sociales. En la práctica, la administración pública se aboca a la administración del gobierno, y la tarea de la disciplina consiste en describir este proceso, explicarlo y, sólo después, promover su eficacia.

1.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desenvolvimiento histórico de la administración pública, se ha manifestado en forma paralela al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundial y doméstico, han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir, por lo tanto, las formas de su intervención en los sistemas económico, político y social; al moldear, adicionar o disminuir estructuras y procesos y adecuar su marco jurídico para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas y congruentes.

A continuación se presentan algunas de las acciones más destacadas de la administración pública durante el periodo comprendido de 1952 a 1994, divididos en sexenios para

mayor comprensión y facilidad de análisis; de acuerdo con la información presentada en el Diario Oficial con fecha 28 de mayo de 1996:

PERIÓDO 1952-1958

En este periodo se aceleró la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional; es por eso que la administración pública revisó y vinculó sus objetivos con las inversiones públicas. En 1954 la Comisión Nacional de Inversiones, cuyo antecedente fue la creada en 1948 en acatamiento a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos y Empresas de Participación Estatal, adquirió mayor relevancia al segregarla del ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y adscribirla directamente bajo las órdenes del Ejecutivo Federal.

Dicha Comisión se creó debido a la necesidad de buscar una mejor coordinación para ordenar las inversiones públicas, teniendo en cuenta su criterio jerárquico, fundado en la atención preferente de los requerimientos sociales de mayor urgencia a través de las inversiones más inmediatas y de mayor impacto colectivo. Para ello, la Comisión elaboró el Primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. En dicho programa se utilizaron por vez primera las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, sujetándose la inversión pública a un programa de desarrollo.

PERIÓDO 1958-1964

En 1958 se emitió la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que deroga a la de 1946. Con esta Ley se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual asume funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diferentes órganos de la administración, que tenía a su cargo la Comisión de Inversiones. Por otro lado, se transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativa en la secretaría del Patrimonio Nacional. Debido a estas modificaciones, la SHCP tiene que compartir con estas nuevas dependencias las facultades en materia de control de los bienes nacionales.

En 1962 se establece la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo económico y social. Dicha comisión elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cuyos objetivos centrales eran la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

PERIÓDO 1964-1970

Durante este periodo la administración pública presentaba diversos problemas de organización, los cuales era necesario resolver. Con este propósito en 1965 se constituyó en el seno de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública (CAP), la cual tuvo a su cargo la realización de un diagnóstico con el propósito de mejorar y actualizar los sistemas y métodos de organización y funcionamiento del quehacer gubernamental. Esta comisión realizó estudios y proyectos sobre los principales sistemas administrativos mismos que sirvieron de base para promover y coordinar las acciones de reforma consecuentes.

PERIÓDO 1970-1976

Surgen las Bases del Programa de Reforma Administrativa del ejecutivo federal 1971-1976, el cual tuvo como finalidad ordenar, integrar y articular al sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social. Por tal motivo, en 1971 la CAP se transformó en Dirección General de Estudios Administrativos y se encomendó a los titulares de las dependencias de las Comisiones Internas de Administración auxiliadas técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos (UOM), y con la asesoría de Unidades de Planeación (UP), con el propósito de analizar, normar, instrumentar y evaluar en cada dependencia y entidad las reformas a efectuar en función de sus objetivos, metas y programas específicos.

En este periodo surgieron conflictos por la superposición de acciones y la duplicidad de funciones, derivados de las dimensiones del aparato burocrático que se conformó y que se acentuaba con un gran número de entidades paraestatales, todas dependientes en forma directa del Titular del Ejecutivo Federal.

En este periodo, se inicia también una etapa más integrada y sistematizada de la planeación estatal con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes).

PERIÓDO 1976-1982

En este periodo la reforma administrativa entra en su etapa de mayor auge. Era necesario tomar medidas para simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; evitar duplicaciones; regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde el punto de vista del derecho administrativo; racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; instituir que el gasto público se

presupuestara con base en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y propiciar la oportuna evaluación de resultados; y establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática. Para ello se realizaron las siguientes acciones:

- ◆ En 1976 se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este periodo se promulgaron otros ordenamientos que sirvieron de sustento a la reforma administrativa, como las de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública; Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; y de Obra Pública.
- ◆ Se realizó la sectorización de las entidades paraestatales, que consistió en la asignación de la responsabilidad sectorial, a ciertas dependencias, para encargarse de la planeación y conducción de las políticas de las entidades paraestatales con funciones afines.
- ◆ En 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto como responsable de institucionalizar las prácticas de planeación, programación y presupuestación, para vincular las decisiones de acción con las de gasto, asumiendo entre otras, las funciones de la Secretaría de la Presidencia a la que sustituyó. Como resultado de su acción se implantó en toda la APF la metodología de Presupuesto por Programas, y se orientó la planeación nacional, sectorial y regional.
- ◆ En 1977 se establecieron los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), como medio para fortalecer la relación entre la Federación y los gobiernos estatales en aspectos de planeación, programación y presupuestación.
- ◆ Se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 con el cual se pretendió lograr la mayor congruencia posible entre éste y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan.
- ◆ En 1981 los Comités Promotores del Desarrollo Económico son sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), cuya función principal fue vincular la planeación estatal con la nacional, considerando programas y acciones regionales tales como las del Programa Integral para el desarrollo Rural (PIDER).
- ◆ El Ejecutivo Federal, con el propósito de evitar al inicio de cada sexenio desplazamientos masivos de personal de confianza, en detrimento de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, estableció un mecanismo de reubicación interna y

de reasignación intersectorial, cuya implementación se encomendó a las oficinas mayores en lo interno de cada dependencia, y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global. En 1972 fue creada esta Comisión y para 1976 se modificó mediante acuerdo presidencial, con el fin de perfeccionar su funcionamiento.

- ◆ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue el resultado de diversos convenios realizados entre la federación y los estados en un intento por homogeneizar y fortalecer el sistema recaudatorio. El sistema de distribución de las participaciones fue uno de los grandes avances de la Ley de Coordinación Fiscal de 1979. De los tres fondos que acumulaban las cantidades asignables: el Fondo Financiero Complementario (FFC), el Fondo General de Participaciones (FGP), y el Fondo de Fomento Municipal (FFM), han permanecido únicamente los dos últimos.

Las reformas e innovaciones mencionadas representaron uno de los primeros esfuerzos por enfatizar la planificación de políticas públicas y la coordinación de acciones intergubernamentales; sin embargo, los objetivos y metas establecidos fueron muy amplios y con el tiempo se fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad. Sin embargo, se logró un ordenamiento del aparato público y se creó una importante infraestructura que en su mayor parte subsiste hasta la actualidad.

PERÍODO 1982-1988

En este periodo se enfrentaba una difícil situación económica y financiera, lo que provocó la puesta en marcha de diversas medidas que significarían un cambio sustantivo en el quehacer gubernamental. Los tres grandes ejes de la gestión pública para la transformación estructural del estado fueron la austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral.

Durante este periodo se produjo una pronunciada contracción en el gasto gubernamental con la consecuente reducción de las estructuras administrativas y se replantearon las funciones esenciales del aparato gubernamental, más orientadas a la regulación y control, retirándose drásticamente y de manera sustancial de las actividades industriales y comerciales a través de un importante proceso de privatización de las empresas públicas, el cual se profundizó a principios de los años noventa y se constituyó en uno de los pilares para conceder mayor margen de acción a los diversos sectores de la sociedad en el desarrollo del país. Cabe mencionar que la privatización contribuyó al mejoramiento de las finanzas públicas mermadas por la carga onerosa de la deuda y por la imposibilitación de continuar recurriendo al crédito externo en montos importantes.

En el plano de la administración pública se realizaron acciones relevantes como las que se mencionan a continuación:

- ◆ Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entraron en vigor el 1º de enero de 1983, sienta las bases para un proceso de reestructuración, cuyos caminos a fortalecer e impulsar consistieron en integrar y eficientar el sistema de control con que se contaba; Establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado; dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios y empleados; reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, entre otros.
- ◆ Se llevó a cabo la aprobación de un nuevo orden normativo de la función de planeación de la administración pública, esto mediante las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales, y la expedición de la Ley de Planeación que consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lograr que la planeación del desarrollo fuera unitaria, congruente y sistemática; permitiera la participación de todos los grupos sociales y todas las regiones del país; y coadyuvara en la coordinación de actividades entre los tres niveles de gobierno.
- ◆ También se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual planteaba entre sus principales objetivos la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del federalismo como una relación política, económica y social que implicaba la corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo nacional. Lo anterior dio lugar a las reformas al artículo 115 de la Constitución a la transformación de los Convenios Únicos de Coordinación en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), actualmente Convenios de Desarrollo Social (CDS).
- ◆ La necesidad de garantizar una administración pública más honesta y transparente, así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, dieron lugar a fines de 1982 a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). En este punto destacó la creación, organización, instrumentación y seguimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- ◆ El 15 de mayo de 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso una mayor autonomía de gestión para dichas entidades, a cambio de compromisos claros para evaluar su desempeño. Este ordenamiento legal abrogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de diciembre de 1970, que a su vez había sustituido a la de 1966. Pese a todos los esfuerzos, no se lograron consolidar

los objetivos, en gran medida porque su reglamento fue expedido hasta 1990 y entre tanto su operación no estuvo debidamente precisada y delimitada.

- ◆ En el año de 1985 se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo era reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria. A pesar de los logros respecto a la instrumentación de ventanillas únicas en el Distrito Federal y en los gobiernos estatales para la realización de trámites públicos, así como a la edición de los Manuales de Trámites y Servicios al Público, éstos esfuerzos no se vincularon a la desregulación que impulsaba la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Consecuentemente las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, y por la ausencia de una normatividad adecuada no se generalizaron, ni se desarrollaron los incentivos para que los objetivos del programa se incorporaran en forma permanente a su quehacer cotidiano.
- ◆ Asimismo se establecieron diversos mecanismos de participación social como el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y más tarde el sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL).
- ◆ Se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de los cuales destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Con las reformas de este periodo se obtuvieron avances en el saneamiento de las finanzas públicas, el ordenamiento, planificación y control de la acción gubernamental, la descentralización de la gestión, pero además, hubo necesidad de disminuir el gasto social del gobierno, aplicar restricciones a los subsidios y cancelar diversos programas que se consideraron no prioritarios o estratégicos, por lo que se tuvo que posponer el cumplimiento de algunos objetivos nacionales y ajustar las dimensiones de la administración pública.

PERIÓDO 1988-1994

En este periodo se inicia un conjunto de transformaciones en el orden económico y social. Se establecieron compromisos y objetivos para responder con mayor equidad a los retos y

exigencias del cambio en el contexto mundial que se mostraba sujeto a cambios vertiginosos y con un orden social cada vez más plural.

En este periodo se empiezan a abrir espacios a la participación de la sociedad organizada en decisiones que antes eran reservadas exclusivamente al Estado. Por tal motivo surgen programas con amplia participación ciudadana y organismos autónomos a los poderes.

Para realizar lo anterior se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- ◆ Se implementaron acciones para fortalecer la relación gobierno-sociedad, como el Programa de Contraloría Social, que permitió a los ciudadanos participar como coadyuvante de la autoridad en la vigilancia de programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Despensas Populares del DIF y Procampo, entre otros.
- ◆ Se constituyeron diversos órganos autónomos, que requerían una auténtica independencia para el desarrollo de sus funciones. Para fortalecer el ejercicio profesional de la política monetaria nacional se determinó la autonomía del Banco de México respecto del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de las modificaciones a las leyes electorales se crearon el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Además se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el fin de fortalecer la protección de los derechos básicos de los individuos.
- ◆ Derivado de la modificación al artículo 27 Constitucional y para contribuir a la impartición de justicia en materia agraria, se crearon la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario. Asimismo, se constituyeron programas como el de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) para dar certidumbre documental a los derechos de propiedad de la tierra.

En lo que a la Administración pública se refiere, y con objeto de avanzar se realizaron las siguientes acciones:

- ◆ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reformó mediante decreto publicado el 21 de julio de 1992, con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, y dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, así como mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.
- ◆ También se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa pública 1990-1994, con el fin de ratificar la autonomía de gestión de las

entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones. En este programa se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad, la dependencia coordinadora del sector correspondiente y las globalizadoras. También se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas.

Pese a todo, los alcances de este programa fueron limitados debido principalmente a la concurrencia de otros ordenamientos, como los presupuestarios, que impidieron la real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades, y la suscripción de los convenios de desempeño. La importancia concedida al gasto-financiamiento de corto plazo impidió que los indicadores de desempeño fungieran como instrumentos útiles para la planeación y que las empresas públicas adoptaran la calidad total como mecanismo institucional de administración.

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, muestran empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos que conduzcan a incrementar su eficacia y eficiencia. Lo anterior, sin dejar de reconocer los avances logrados, por lo que es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad, y combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

1.4 COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Antes de mencionar la composición de la administración pública en México cabe mencionar que según la opinión pública general y aún la especializada en ciencia política tiende a establecer una cierta relación entre dos variables: que a mayor grado de desarrollo económico y social de un país, menor el tamaño relativo de su burocracia o Administración Pública; lo que se puede expresar en sentido inverso:

Un país subdesarrollado es un país con una gran burocracia, es decir, con una Administración Pública excesiva para el tamaño de su población y de sus recursos.

Un país subdesarrollado lo es entre otros factores porque su economía no tiene capacidad para absorber una mano de obra por lo general creciente. La economía subdesarrollada no puede crear anualmente el número suficiente de empleos que se requiere para dar ocupación a los nuevos trabajadores jóvenes, que ingresan a la fuerza de trabajo y, además, abatir el rezago acumulado. Por lo tanto, el gobierno se convierte en un

empleador obligado; de allí el tamaño abultado que se atribuye a la burocracia de los países en vías de desarrollo.

Delimitar a la "administración pública" en función de las organizaciones que la conforman, constituye el primer problema al que se enfrenta un estudio sobre su tamaño y composición. Este aspecto no ha sido suficientemente tratado en el caso mexicano y se resuelve con una diversidad de criterios doctrinales en la literatura técnica sobre la materia. Algunos esquemas formales la refieren en términos legales a la amplia e imprecisa definición que se deriva de una diversidad de ordenamientos que rigen el llamado Sector Público. Otros, sólo consideran como integrantes de la administración pública a los órganos que ejercen una "función pública" independientemente de su situación jurídica y eliminan por ello a órganos de carácter público que no realizan funciones públicas. Este criterio, de aplicación internacional más generalizada, permitiría considerar como parte de la administración pública a organismos civiles sin vinculación gubernamental pero con funciones públicas y no consideraría a entidades públicas que prestan servicios reputados como de "mercado".

Un esquema "presupuestalista" definiría exclusivamente como integrantes de la administración pública a los órganos cuyo presupuesto forme parte de los presupuestos gubernamentales sujetos a sanción y control del legislativo.

Dentro de los esquemas enunciados se distinguen los criterios que incorporan a la administración pública a todos los órganos que conforman el gobierno como elemento del Estado, incluyendo a los diversos poderes que en su división clásica distinguen el legislativo, judicial y ejecutivo, en los distintos órdenes de gobierno, y los que consideran como "administración" exclusivamente a lo que pudiera reputarse como "Ejecutivo". Este último criterio es de utilización más generalizada y el formalmente reconocido en el sistema mexicano.

El criterio internacional más generalizado considera como funcionario público a todas aquellas personas incorporadas a la administración que perciban por su trabajo una retribución o contraprestación económica. Algunos especialistas le definen con mayor detalle considerando como funcionarios a aquellas personas que se encuentren en su relación de trabajo dentro de alguno de los siguientes casos:

- ◆ Profesionales regidos por un estatuto de derecho público.
- ◆ Militares profesionales de carrera.
- ◆ Trabajadores al servicio de las administraciones públicas.
- ◆ Personas vinculadas a la organización administrativa por contratos civiles, designaciones discrecionales o cualquier otro procedimiento especial.

Para el caso mexicano, pudiera intentarse una definición formal a partir de la interpretación de las normas legales que rigen las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores, contenidas en el apartado B del artículo 123 constitucional para el caso del Gobierno Federal y en el 115 para el de los estados y municipios; de sus reglamentarias Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Leyes Burocráticas Estatales de los ordenamientos específicos para militares, marinos, personas de los cuerpos de seguridad pública y del servicio exterior; y de la normatividad de seguridad social contenida en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los de sus equivalentes estatales.

Lo anterior dejaría fuera de consideración al personal de entidades del sector paraestatal que regulan sus relaciones laborales por las disposiciones en materia de trabajo y previsión social de aplicación general contenida en la Ley Federal del Trabajo derivadas del apartado "A" del artículo 123 constitucional. Sin embargo, en el caso mexicano no sería posible entender la administración pública sin incluir a este grupo de trabajadores.

Por lo tanto, es necesario definir un criterio que concilie ese planteamiento, atendiendo a los siguientes elementos:

- ◆ Las características de la dependencia o entidad empleadora.
- ◆ Las características de contratación y condiciones laborales del trabajador.
- ◆ Las características de tratamiento presupuestal de las remuneraciones.

Por otro lado, la Ley Federal de Trabajadores del Estado, en su artículo 3º. dice que:

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

Además en el artículo 4º. de la misma Ley se menciona que "los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

Artículo 5º. son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo numeramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, las Dependencias y los de las Entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

- a) Dirección.
- b) Inspección.
- c) Manejo de fondos o valores.
- d) Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones.
- f) En almacenes e inventarios.
- g) Investigación Científica.
- h) Asesoría o Consultoría.
- i) El personal adscrito presupuestamente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.
- j) Los secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo General o sus equivalentes en las Entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los Funcionarios a que se refiere la fracción 1 de este artículo.
- k) Los agentes del Ministerio Público Federal del Distrito Federal.
- l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

III. En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados: El Oficial Mayor; El Director General de departamentos y oficinas; El Tesorero General, los cajeros de la tesorería; El Director General de la Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

IV. En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Art. 6º. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Consecuentemente, se consideran trabajadores efectivos a los titulares de los ejecutivos, de los Cabildos Municipales; y sus funcionarios y empleados, independientemente de la naturaleza presupuestal de su remuneración, comprendiendo a lo generalmente denominado en el sector central como puesto de base, de confianza, eventual, o de lista raya, y en el paraestatal a los de confianza y sindicales, exceptuando, en ambos casos, a los que realicen su trabajo bajo contrato sujeto a legislación común y los que perciben emolumentos con cargo a partidas de honorarios.

1.4.1 ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO EN MÉXICO

México tiene como base de la organización de Gobierno a la división de poderes.

El Poder Legislativo, según el artículo 50 de la Constitución, está depositado en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La función de un Congreso de la Unión es estudiar y analizar proyectos de ley que al aprobarse se convierten en leyes.

La Cámara de Diputados representa a los ciudadanos (mexicanos con mayoría de edad y derechos políticos); y se compone de 500 Diputados.

La Cámara de Senadores se compone de 128 Senadores, según el artículo 56 constitucional.

El Poder Ejecutivo esta representado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien dura 6 años en su cargo, y es el titular de la administración pública, la cual esta formada por las Secretarías de Estado.

El Poder Judicial Federal esta representado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

1.4.2 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública federal, la cual se divide en centralizada y paraestatal, según el artículo 1° de dicha ley.

La administración pública centralizada está integrada por:

- ◆ La Presidencia de la República.
- ◆ Las Secretarías de Estado.
- ◆ Departamentos Administrativos.
- ◆ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La administración pública paraestatal esta integrada por:

- ◆ Organismos descentralizados.
- ◆ Empresas de participación estatal.
- ◆ Sociedades Nacionales de Crédito.
- ◆ Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- ◆ Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- ◆ Fideicomisos.

Según el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten."

Con el propósito de atender los negocios del orden administrativo, encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existen 3 dependencias de la administración pública centralizada:

- ◆ Secretarías de Estado.
- ◆ Departamentos Administrativos.
- ◆ Consejería Jurídica.

La administración pública centralizada cuenta con las siguientes Secretarías de Estado para el despacho de los asuntos del orden administrativo:

- ◆ Secretaría de Gobernación (SG): Coordina y vigila las actividades políticas del país.
- ◆ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): Representa los intereses del país en el extranjero, celebra convenios con otros países y establece embajadas en los países con los cuales se tienen relaciones diplomáticas.
- ◆ Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA): Vigila y salvaguarda el orden y la paz social; establece las estrategias de defensa del país y combate el narcotráfico.
- ◆ Secretaría de la Marina (SM): Salvaguarda y vigila mares, litorales, ríos, lagos y lagunas del país.
- ◆ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): Programa y controla los ingresos y egresos del Estado y el gasto público.

- ◆ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): Coordina el Programa de Solidaridad (PRONASOL).
- ◆ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca: Fomenta la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- ◆ Secretaría de Energía: Conduce la política energética del país. Ejerce los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear, así como respecto de; aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para general energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público.
- ◆ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI): Coordina la productividad del país y los precios de los productos.
- ◆ Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Formula, conduce y evalúa la política general de desarrollo rural, promueve el empleo en el medio rural, establece programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y rentabilidad de las actividades económicas.
- ◆ Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT): Establece, coordina y registra todo tipo de comunicaciones.
- ◆ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM): Organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspecciona el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; además, expide las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal.
- ◆ Secretaría de Educación Pública (SEP): Coordina la educación del país.
- ◆ Secretaría de Salud (SS): Coordina las actividades referentes a la salud del país.
- ◆ Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS): Vigila la observancia y aplicación de las disposiciones del artículo 123 Constitucional y de sus reglamentos; procura el equilibrio entre las relaciones de trabajadores y patrones; interviene en la contratación de nacionales en el extranjero y en la promulgación de los contratos ley; establece el servicio nacional del empleo; registra sindicatos federales, y maneja la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

- ◆ Secretaría de la Reforma agraria (SRA): Coordina y controla las tierras destinadas al cultivo agrícola y agropecuario.
- ◆ Secretaría de Turismo (SECTUR): Coordina las actividades relacionadas con el turismo.
- ◆ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal: Da apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.

Cabe mencionar que existen otras dependencias de la administración pública como son la Procuraduría General de la República, que persigue delitos y combate la delincuencia; el Gobierno del Distrito Federal; organismos paraestatales, como son la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Colegio de Bachilleres (CB), entre otros, y empresas de participación estatal como Petróleos Mexicanos (PEMEX).

1.4.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- ◆ Secretario
- ◆ Subsecretario
- ◆ Oficial Mayor
- ◆ Jefe de Unidad
- ◆ Director General
- ◆ Director de Área
- ◆ Subdirector
- ◆ Jefe de Departamento
- ◆ Enlace de Alto Nivel De Responsabilidad
- ◆ Subjefe
- ◆ Jefe de Oficina
- ◆ Jefe de Sección
- ◆ Jefe de Mesa
- ◆ Encargado de Ventanilla

1.5 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Según el artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

"Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. EL registro patrimonial de los servidores públicos".

El artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que:

"Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de La Unión
I-Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. EL órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. EL Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII. EL Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes."

1.5.1 OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO

Según el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los servidores públicos tienen las siguientes obligaciones "para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las

sanciones correspondientes, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”:

- ◆ Cumplir con la máxima eficiencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.
- ◆ Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- ◆ Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de sus funciones, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines determinados.
- ◆ Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de sus funciones, conserve bajo su cuidado o a lo cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida.
- ◆ Observar buena conducta en su empleo, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- ◆ Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- ◆ Respeto y subordinación a sus superiores jerárquicos inmediatos, cumpliendo con las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- ◆ Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
- ◆ Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber concluido el periodo para el cual se le designó.
- ◆ No deberá autorizar a un subordinado no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como tampoco deberá otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo u otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo requieran.
- ◆ No desempeñará algún otro empleo oficial o particular que la ley prohíba.

- ◆ Deberá abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo en el servicio público.
- ◆ Evitará intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas mencionadas formen o hayan formado parte.
- ◆ No deberá, durante el ejercicio de sus funciones solicitar, aceptar o recibir dinero, objetos mediante enajenación a su favor, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de sus funciones y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado de sus funciones.
- ◆ Desempeñar sus funciones sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobadas que el Estado le otorga por el desempeño de su función.
- ◆ Deberá abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.
- ◆ Presentará con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley.
- ◆ Atenderá con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.
- ◆ Supervisará que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y en su caso deberá denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir de cualquier servidor público.
- ◆ Proporcionará en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

- ◆ Deberá abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.
- ◆ No deberá, en ejercicio de sus funciones o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe sus funciones en el servicio público, o con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, como del titular de la dependencia o entidad de que se trate.

Según el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las dependencias y entidades de la administración pública, se establecerán unidades específicas, de fácil acceso para el público, donde cualquier persona podrá presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y a los cuales se les aplicará la sanción correspondiente. Los servidores públicos de la secretaría que no cumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos serán sancionados por la contraloría interna de dicha secretaría. El titular de esta contraloría es designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Según el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público..."

El Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dice que:

"Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- V. La antigüedad del servicio;
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."

Hasta aquí se ha mencionado qué es, cómo funciona y quiénes integran la Administración Pública en México, así como la organización y estructura de nuestro Gobierno, pero también es importante conocer otro aspecto destacado de la Administración Pública como es el Servicio Civil de Carrera, que aunque ya tiene algunos años de haberse implantado en nuestro país, es ahora cuando está teniendo mayor importancia y aceptación entre los servidores públicos. Debido al auge actual de este tema merece un capítulo aparte por que es necesario conocer qué es, cómo funciona tanto en México como en otros países, así como su evolución, por lo tanto este tema se tratará más a fondo en el siguiente capítulo.

CAPITULO 2

SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La función básica de la administración de personal es obtener recursos humanos en las mejores condiciones de actitud y aptitud; ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, guiarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones de aptitud y actitud para el servicio público. Esta función básica, que persigue el objetivo ya mencionado, puede encontrar su realización en una realidad concreta, teniendo como su mejor punto de apoyo el servicio civil de carrera.

Uno de los principales problemas que actualmente tiene planteada la función pública es el relacionado con la carrera administrativa. Por un lado se encuentra resuelto, aunque *insatisfactoriamente*, para los trabajadores de base y por otro, no se regula para los trabajadores de confianza. En la actualidad, gana la carrera el que tiene mayor confianza o intimidad personal con el superior jerárquico. Desde el Secretario de Estado o Jefe del Departamento en su caso, toda la pirámide burocrática esta sujeta al arbitrio de los superiores; aunque cabe mencionar que se esta luchando por erradicar estas situaciones.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el área de promoción y ascenso ha tenido un efecto regresivo, llegándose a crear un panorama desolador en el que no predominan con regulación o sin ella, la objetividad y la racionalidad y mucho menos la garantía para ascender a puestos de trabajo de mayor retribución o responsabilidad.

A esta situación que prevalece en términos generales, a pesar de los esfuerzos realizados, se ha llegado en virtud de razones diversas entre los trabajadores de base y los de confianza, que ha creado en el interior de la función pública, un gran vacío que cada vez se deja sentir con mayor intensidad, lo que a su vez ha provocado distorsiones y falseamientos en el funcionamiento de la función pública, una de las más importantes es el grado de inseguridad que rodea al funcionario en su realización tanto humana como profesional. Como ya se ha dicho, el trabajador de confianza no tiene carrera administrativa delante de sí (esto debido a los cambios en cada sexenio). En tanto que las posibilidades de promoción para los de base se cierran en unos escalones que coinciden, en general, con el rango de jefe de oficina.

Cabe mencionar que dentro de las acciones impulsadas en las últimas administraciones tendientes a la implantación del servicio civil de carrera, se encuentra el establecimiento del "Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado" y su compleja red de acciones tales como la elaboración del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, los

Catálogos Institucionales de las Dependencias, el tabulador generado de sueldos, los tabuladores institucionales, entre otros.

El Sistema Escalonario funcional tiene como objetivo permitir el movimiento ascendente del servidor público entre puestos afines dentro de la misma rama ordenada jerárquicamente sobre la estructura escalonaria, mientras que la finalidad de la intercomunicación es la de realizar los movimientos de promoción, permitiendo a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo, por medio de la capacitación.

Lo lamentable de estas acciones, es que vuelve a repetirse el olvido de siempre, el de los trabajadores de confianza. Por otro lado, no es posible que en un sector tan importante de la vida social como lo es la función pública, se intente una reforma puntual y fragmentaria que beneficie sólo a un segmento de los trabajadores en detrimento de otro.

Toda la reforma de la función pública requiere partir de un modelo burocrático general y coherente, que es precisamente lo que no se ha tenido. Se han hecho estudios, programas, se han intentado implementar sistemas, se han formulado discursos desde los más altos niveles, pero luego, cuando se requiere ponerlos en práctica, resulta que ha faltado la voluntad política, con lo que los esfuerzos técnicos llevados a cabo, resultan infructuosos.

Por lo anterior, es necesaria la creación de una verdadera carrera administrativa, de la que en la actualidad carecen la gran mayoría de los funcionarios mexicanos, y que resultan, además, una de sus principales acciones a conseguir, estableciendo cauces adecuados de promoción y ascenso.

Mientras no se implante adecuadamente la carrera administrativa con carácter general en la administración pública de México, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cual, con un arreglo a sus propios méritos y capacidades, puede aspirar a ocupar mejores puestos de trabajo en la organización. Tal propósito debe tener algunas acciones imprescindibles, como son:

- ◆ La implantación de cauces perfectamente delineados, que permitan el tránsito del funcionario desde los niveles inferiores hasta los superiores dentro de su grupo de clasificación, escalonamiento de los puestos de trabajo que integran la organización en sentido vertical, con el propósito de que el funcionario conozca el horizonte que tiene delante de sí.
- ◆ Determinación del sistema de provisión de puestos de trabajo, de tal manera que cada uno responda a la finalidad para la que se le ha asignado, procurando que el sistema de libre designación se aplique en la excepcionalidad de los casos.

De esta manera, la libre designación hasta ahora utilizada expansiva y arbitrariamente con prejuicios gravísimos para muchos funcionarios que se han visto afectados por la otra cara de la moneda, que es la libre remoción, debería quedar acotada para supuestos muy específicos, que nadie se atreva a discutir. Lo que deseamos para México, es una burocracia cualificada, una de cuyas características más importantes, sea la de contar con una carrera administrativa por delante de sus pretensiones y aspiraciones profesionales.

Un asunto tan delicado como es la carrera de los funcionarios no puede seguir olvidándose y mucho menos menospreciarse. No sólo porque se trata de una cuestión que día a día juega con las vidas e ilusiones de miles de funcionarios, sino también, por su propia trascendencia política. Va a resultar muy difícil, por no decir imposible, contar con una función pública profesionalizada, si en el orden económico, se siente defraudada y en inferioridad de condiciones respecto a los trabajadores o asalariados.

Los condicionamientos que impiden una mejora de las retribuciones de los funcionarios públicos son bien conocidos y, entre otros, cabe citar las limitaciones presupuestarias, la rigidez de los procedimientos administrativos, el volumen de personal público, la situación del fisco y el desinterés del Estado hacia sus empleados y colaboradores. Sin embargo, esta serie de condicionamientos no pueden convertirse en el justificante definitivo para mantener a perpetuidad una situación de discriminación y de injusticia hacia un sector social tan cualificado como es el de la función pública. La profesionalidad de los funcionarios se correlaciona también con la despolitización de la función pública, por lo que ésta, por encima de las opciones políticas de cada momento, debe cumplir su cometido estable y sólidamente.

La profesionalización representa la garantía de que, en todo el aparato del Estado, se cuenta con la presencia de unos servidores públicos preparados, que conocen el manejo de las técnicas de administración y dirección y a los que no se puede cesar en base a razones ideológicas o políticas, ya que son profesionales al servicio de la administración sobre los que no debieran gravitar las consecuencias de los cambios en la rectoría del poder nacional.

El tema de la profesionalización del servidor público nos remite a la estructura y funcionamiento de los aparatos administrativos de los gobiernos. La dificultad de su análisis parte del hecho de que aún en países en los que se ha desarrollado una sólida cultura político-administrativa, y se cuenta con un servicio civil como recurso para lograr un grado de mayor profesionalismo de los funcionarios públicos, no se conoce con precisión como funcionan los órganos que integran la administración pública y, por lo tanto, es difícil definir cuáles serían los requerimientos que habría de incluir un sistema que contribuyera a mejorar la función pública.

Las tendencias actuales parecen plantear propósitos encontrados: en los países industrializados se ha cuestionado seriamente a los sistemas de carrera administrativa a

partir de un reconocimiento *explícito del desprestigio* que han ido acumulando a lo largo del tiempo, mientras que en los países con menor grado de desarrollo, donde la función pública también ha entrado en una fase de desgaste y pérdida de prestigio y legitimidad, se plantea *que para recuperarla habría que incluir sistemas de carrera* como pueden ser los que existen en sociedades más educadas y democráticas, es decir, modernas.

En ambos casos, la función pública se ve sometida a una importante revisión que se inicia hace dos décadas y que coincide, por un lado, con el desprestigio aludido, pero también con un cambio muy profundo en la organización de los aparatos administrativos públicos en el contexto de la modernización de largo aliento emprendida, y hoy se ha identificado de manera genérica como reforma estructural del Estado.

Este proceso es entendido como la búsqueda de escenarios donde el Estado deja de ser el factor casi único de los equilibrios sociales, lo cual abre un espectro más amplio que permite la *interacción de un mayor número de actores* y fortalece el ámbito de lo público no como lo opuesto a lo privado sino como un espacio donde la sociedad y el Estado intentan dejar de lado el conflicto, para encontrar posibilidades de colaboración efectiva. La base que le da sustento y razón de ser y de existir a cualquier sistema de gobierno, es el servicio público que éste proporciona a los ciudadanos. Los que lo llevan de un plano teórico a su concretización cotidiana, a través de su desempeño en el trabajo, son los servidores públicos.

Es importante mencionar que *el servicio civil de carrera debe emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la administración pública*, pero no debe alterar las normas protectoras ya existentes. *El servicio civil de carrera resulta ser benéfico para los trabajadores*, si es bien aplicado, porque establecen mecanismos para estimularlos a efecto de que a través de su capacitación y esfuerzo, tengan la posibilidad de llegar a niveles superiores, como mencionamos anteriormente.

2.1 CONCEPTO

Cabe mencionar en este punto que, la base donde descansa el *servicio civil de carrera* es en una administración de personal eficaz y eficiente. La profesionalidad de la función pública se entiende como la exigencia para sus miembros de la capacidad, la dedicación y la responsabilidad precisas para el *mejor cumplimiento de la misión* atribuida a cada servidor público en el seno de su organización.

Algunas definiciones que nos pueden dejar claro este concepto son las siguientes:

Para Miguel Duhalt K. es:

“El conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública”⁴.

La Organización de las Naciones Unidas nos dice que:

“El servicio civil de carrera es el cuerpo apolítico (no político), permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son:

- ◆ Una ley básica de administración de personal de servicio civil.
- ◆ Un organismo responsable de su aplicación”⁵.

El experto de las Naciones Unidas, Lic. Carlos Anaya B. nos dice:

“Por servicio civil se entiende un régimen administrativo de basamento jurídico que establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público, a las personas más idóneas para las diversas funciones no políticas del estado, con el fin de que dicho servicio público sea lo más eficiente posible”⁶.

La dirección de servicio civil independiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto lo define como:

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

En las definiciones anteriores tenemos los siguientes elementos comunes:

- ◆ Procedimientos administrativos.
- ◆ Basamento jurídico.
- ◆ Administración de personal.
- ◆ Sustentado en técnicas.
- ◆ Para atraer al servicio público, el personal idóneo.

⁴ Citado en Chávez Alcázar Margarita, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*, P.18

⁵ *Ídem*, P.18

⁶ *Op-Cit.* PP. 18-19

Las técnicas mencionadas a continuación son las más comúnmente usadas en el servicio civil, y todas contribuyen a que el servidor público brinde un mejor servicio público a la sociedad:

- ◆ Clasificación de puestos.
- ◆ Reclutamiento y selección de personal.
- ◆ Nombramiento o contratación.
- ◆ Estadística.
- ◆ Inducción.
- ◆ Adiestramiento y/o capacitación.
- ◆ Relaciones públicas.
- ◆ Sistema de méritos.

2.2 PAÍSES CON SERVICIO CIVIL DE CARRERA

2.2.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL MUNDO⁷

El servicio civil de carrera no es algo nuevo en el mundo, en pasajes bíblicos, en la antigua Grecia, en el Imperio Romano y en las sociedades precolombinas encontramos antecedentes sobre este aspecto.

En primera instancia tenemos a China, donde la Dinastía Han (202 A.C.-219 D.C.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil. El gobierno en China estaba a cargo de un grupo de personas dotadas de condiciones que las hacían idóneas para gobernar; Estas personas se seleccionaban de entre todo el pueblo, aunque el pueblo no tenía nada que opinar respecto a sus medidas, a las que ni siquiera estaban en condiciones de comprender. La vigencia del principio de igualdad de oportunidades, base del sistema, se aseguraba mediante la imparcialidad y objetividad de los exámenes.

En el siglo XV se formó la Escuela del Palacio de Mahoma; y a partir del Renacimiento el estudio de la Administración Pública fue objeto de atención en Europa. Más tarde, en el siglo XVIII, surgió el Cameralismo en Alemania y Austria.

⁷ IBIDEM, PP. 25-28

Por otro lado, en Prusia, la administración fue estudiada aproximándose a la perfección; Federico el Grande, a pesar de lo inflexible e imperativo que era su gobierno, creía que debía considerársele como el principal servidor del Estado por estimar su elevada investidura como un mandato público. Y fue él mismo, quien basándose en los cimientos que había dejado su padre, comenzó a organizar el servicio público de Prusia como si en verdad estuviera al servicio del pueblo. Cabe mencionar que este sistema fue desarrollado por iniciativa real.

Ya en el siglo XIX se inició una corriente de transformación, de evolución y revolución, donde los estados tienden a perfeccionar sus sistemas de administración pública y, por consiguiente sus sistemas de administración de recursos humanos. Es en este siglo donde vemos que tanto en Inglaterra como en Estados Unidos de América, se instituye el servicio civil de la carrera. Dicho sistema se ha ido extendiendo a otros países con buenos resultados, países con los más variados sistemas de economías, costumbres, raza, etc, como los siguientes:

Países con servicio civil de carrera:

- ◆ Inglaterra
- ◆ Alemania
- ◆ Canadá
- ◆ Estados Unidos
- ◆ Suiza
- ◆ Francia
- ◆ Japón
- ◆ Rusia

Países con servicio civil de carrera en proceso:

- ◆ Bolivia
- ◆ Puerto Rico
- ◆ Israel
- ◆ Chile
- ◆ Argentina
- ◆ Uruguay
- ◆ China
- ◆ Ecuador
- ◆ Perú
- ◆ Venezuela
- ◆ Egipto
- ◆ Tailandia

- ◆ Brasil
- ◆ Cuba
- ◆ Filipinas
- ◆ Arabia
- ◆ Colombia
- ◆ Bélgica
- ◆ Grecia
- ◆ Costa Rica
- ◆ Austria
- ◆ Viet Nam
- ◆ El salvador
- ◆ México

2.2.2 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA⁸

En el caso de Inglaterra, la función pública, como se conoce hoy en día, es resultado de un largo proceso histórico y está ligada de manera determinante al régimen político, es decir, una cierta concepción del régimen parlamentario. Éste surge como una reacción a una administración pública que en el siglo XVIII se caracterizó por sus innumerables abusos como:

- ◆ Los nombramientos hechos con base en un sistema patrimonialista que privilegiaba el favor concedido al funcionario en lugar del mérito.
- ◆ La venta de “oficios”.
- ◆ No existía una relación necesaria entre la calificación, el nombramiento, el empleo y la remuneración.

Hasta ese momento no se puede hablar de un servicio civil de carrera, puesto que le faltaban los elementos esenciales que lo definen puesto que no existía un criterio único con el que las distintas unidades administrativas realizaran las tareas de *reclutamiento*, *empleo* y *remuneración*; las funciones de la administración no estaban diferenciadas de las políticas, ya que las mismas personas se ocupaban de ambas responsabilidades y además no existía la permanencia en el puesto, lo cual no sólo repercutía en la *falta de seguridad* en el empleo sino en la imposibilidad de conservarlo cuando hubiera cambio en el gobierno.

⁸ Pardo María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera en México: Un Imperativo de la Modernización*, PP. 286-291

El servicio civil en Inglaterra nace de la idea de acabar con esas prácticas, decretando la incompatibilidad entre la función política y la administrativa. Las reformas llevadas a cabo en ese sentido tuvieron un motivo esencialmente político, ya que se trataba de restablecer el equilibrio de poderes y fortalecer la independencia del legislativo, además de quitarles a los ministros una parte de sus obligaciones administrativas, cuando las políticas se volvieran muy absorbentes. En otros términos, esto quiere decir que se pretendía establecer las bases de una función pública no política y más eficaz.

En el siglo XIX la función pública se convirtió en una entidad distinta, al servicio del gobierno en el poder y protegida de los efectos producidos por las crisis ministeriales, esto gracias a su carácter apolítico.

Para llevar a cabo estos cambios se presentaron los siguientes sucesos:

- ◆ En 1855 se creó la Comisión del Servicio Civil, con el fin de supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los Departamentos para ciertos empleos.
- ◆ En 1870 la Tesorería abolió el favoritismo por "Order in Council"; Aunque todavía se veía lejos el ideal de un servicio civil unificado.
- ◆ En 1886 la Comisión Ridley presentó un informe que sirvió de base para la organización del servicio civil, esto hasta que estalló la Segunda Guerra Mundial.
- ◆ En los años de 1912 a 1915 la Comisión MacDonell propuso reformas, las cuales tuvieron que aplazarse porque a los pocos días de aparecer el informe estalló la guerra, con lo cual se alteró el sistema.
- ◆ En 1920 el Comité Gladstone propuso una estructura parecida a la del informe anterior; dicha propuesta se originó ante la creación del "National Whiteley Council", que era un organismo prioritario sindical y de un Comité de Reorganización para adoptar el servicio civil ante las circunstancias de la posguerra.
- ◆ En 1929 la Comisión Tomlin, de acuerdo con lo establecido por el Comité de Reorganización, admitió tres clases: la "Clerical", la "Executive" y la "Administrative", divididas cada una en categorías; desde entonces se les conoce con el nombre de Clases de Tesorería.
- ◆ El sistema llamado "comisión" existió hasta 1968, año en que se convirtió en el Departamento del Servicio Civil.

La tarea esencial de los funcionarios de carrera es la de asistir a los ministros, es decir a los hombres políticos. Los funcionarios deben tener un elevado grado de formación y experiencia que les facilite llevar a cabo su trabajo, lo que permitirá diferenciarlos de los políticos que carecen de tales cualidades. Aunque esto nunca se ha adecuado a la alta función pública británica; ya que no se seleccionaba a los integrantes en función de sus conocimientos técnicos sino porque eran destacados universitarios en las esferas clásica o humanista.

Los ministros dependían de la burocracia en lo relativo a sugerencias y asesoría en materia de políticas públicas, y su autonomía era tal, que los políticos ingleses no interferían en decisiones que competían al servicio civil.

Las críticas al funcionariado en Inglaterra se intensificaron a partir de los años sesenta, ocasionadas por la preocupación de que el poder había pasado a la administración y en especial a los funcionarios de alto nivel. Lo anterior provocó la formación de un comité, que como resultado de su estudio presentó el Informe Fulton, donde presentaban una severa crítica a los administradores generalistas a quienes decían estar mal preparados para ejercer sus funciones. Durante los años setenta una minoría de un comité de los representantes de los gobiernos locales presentó un informe en el que se atacaba al servicio civil por intentar llevar adelante su propio programa político.

Al igual que en otros países las nuevas técnicas propuestas por la corriente del management influyeron en el análisis de las políticas públicas. Esto se manifestó en un principio por parte de gobierno conservador encabezado por el primer ministro Edward Heath (1970-1974), con la creación del Grupo de Estudios de Política Central (GEPC), integrado por funcionarios, políticos designados y hombres de empresa. El segundo paso fue la creación por parte del gobierno laborista de Callaghan (1976-1979) de una Policy Unit, para que el gobierno contara con una asesoría más partidista.

Al llegar al poder Margaret Thatcher, la función pública británica se ve sometida a un severo cuestionamiento; este gobierno estaba convencido de que para llevar adelante su programa político el burocratismo no significaba un apoyo, sino que era un obstáculo. Margaret Thatcher intentó invertir el equilibrio entre el trabajo de asesoría que hacían los funcionarios de carrera y los puestos en los que se exigía capacidad de gestión. Más tarde decidió suprimir el Grupo de Estudios de Política Central (GEPC) y reforzar el papel de la Policy Unit, con el fin de garantizar que se tuvieran en cuenta opciones que estuvieran muy próximas a su línea de pensamiento. Más adelante introdujo el programa denominado Next Steps, con el propósito de generar trabajo en agencias más autónomas que garantizaran mejores niveles de eficiencia al estar fuera del entorno de las agencias centrales.

En 1990, el primer ministro John Major tiene presente la idea de que el servicio civil no puede verse relevado, lo que significa que es mucho más receptivo a las ideas y trabajo de asesoría del alto funcionario.

En la actualidad, el programa Next Steps continúa teniendo el apoyo tanto del gobierno como de los parlamentarios laboristas, esto por el interés compartido sobre temas relativos al aparato administrativo en lo que respecta a la inclusión de "agencias" que tengan mejores posibilidades de respuesta. Aunque cabe mencionar que el problema básico del concepto de agencia es la dificultad de conjugarlo con las prácticas constitucionales, como

la responsabilidad ministerial que ocupa un lugar central en la teoría y práctica constitucional británicas.

2.2.3 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA⁹

El sistema francés es un claro ejemplo en el que la noción de servicio civil toma forma a partir de la evolución histórica y del propio sistema político, en el cual el estado constituye uno de los ejes fundamentales de la vida política y social, pero que al mismo tiempo se le han ido estableciendo límites.

Por lo anterior la función pública francesa es considerada una actividad de interés general ejercida en nombre de y para los ciudadanos; por lo tanto, requiere de titulares con conocimientos técnicos y aptitudes morales que le den una especificidad en relación con otras funciones. La función pública no es considerada un oficio ordinario, es una función social, una especie de magistratura, donde el funcionario está antes que nada al servicio de los ciudadanos, pero es también agente del Estado, por lo que participa, aunque de manera modesta, en la consolidación y superioridad del Estado.

La administración pública estuvo dominada por el espíritu napoleónico, en el que el "jefe de servicio" ejercía una autoridad prácticamente absoluta; la cual determinaba sin control alguno, el reclutamiento y desarrollo de los funcionarios, así como las sanciones. El Consejo de Estado veía estas decisiones como "actos administrativos" que no podían dar lugar a un recurso contencioso. A partir de 1900, esta posición es cambiada por el Consejo, cuando establece el principio de que el poder de revocación del que disponía un jefe de servicio tenía que ser ejercido sólo por razones que tuvieran que ver directamente con dicho servicio.

Se consideró que la independencia de los funcionarios respecto del poder político sólo podía quedar asegurada mediante el establecimiento de reglas que garantizaran al menos la igualdad en el acceso a los empleos públicos, la continuidad y la posibilidad de hacer una carrera. El conjunto de estas reglas constituye el estatus, término de una larga evolución de la concepción francesa de la función pública, y que al mismo tiempo establece las obligaciones y garantías de los funcionarios.

El sistema de servicio civil de carrera francés está cimentado en torno a la noción de "carrera", donde el individuo elige una profesión que se relaciona directamente con un "servicio administrativo", lo cual lo compromete con una carrera en la función pública.

⁹ IBIDEM, PP. 291-295

Los funcionarios se seleccionan por oposición, la forma es general, la promoción está en función de la antigüedad y el rendimiento y las retribuciones aumentan en función de una escala preestablecida. Aunque en la actualidad estos principios están siendo severamente criticados.

El presidente Giscard d'Estaing, a partir de los años setenta, establece lazos de lealtad en torno a relaciones más de carácter personal, lo cual se vio favorecido ya que los funcionarios se dieron cuenta de que la suerte de sus carreras políticas estaba cada vez más vinculada al resultado de las elecciones presidenciales, lo cual los obligaba a legitimar sus carreras más en lealtades partidistas que en la propia noción de carrera, que había sido el eje de la función pública francesa. Por otro lado, la ciudadanía a la que la administración sirve, exige al funcionario público actitudes distintas; lo cual los obliga a explicar y justificar sus acciones.

Los funcionarios franceses buscan un nuevo objetivo social, al mismo tiempo que la ideología del "repliegue del Estado" devalúa su imagen y se les presenta como un grupo muy privilegiado, con carencia de dinamismo y destino inútil de recursos administrativos. Un cambio importante es la relación con el cliente, que ahora se relaciona con el criterio de productividad, el cual introduce diferencias en las retribuciones y recompensas para los funcionarios.

Cabe mencionar que la llegada del gobierno socialista no representó ningún cambio en la situación de los funcionarios y desde 1983 el gasto administrativo ha descendido como proporción del PNB; otra consecuencia directa fue la supresión de empleos públicos; aunque la función pública también se ha visto afectada porque los jóvenes franceses están más tentados a ingresar al sector privado. Ante esto, los esfuerzos se están encaminando a tratar de reencauzar la función pública sobre nuevas bases; pretenden hacer una selección de individuos con habilidades y destrezas de mayor grado de especialización. Ante esto, el primer ministro Michel Rocard señalaba que en el desarrollo masivo de la formación continua se encuentra el núcleo de toda política de renovación de la función pública.

Lo que se está buscando es devolver el sentido a la carrera de funcionario, lo que sugiere buscar métodos donde la eficacia de la ley y la calidad de la dirección no sean factores opuestos sino que al contrario, se refuercen mutuamente. El servicio público se está transformando en una posibilidad para demostrar méritos individuales, y los criterios de productividad parecen tener sentido en relación con la atención a la comunidad. Ahora se intenta trabajar por proyecto de servicio, de manera autónoma, pero exigiéndose objetivos concretos.

Pese a todo, la función pública en Francia tiene una situación de privilegio a partir de la cual se pueden promover sus reformas; además de que siempre ha sido la administración pública desde donde se han promovido las grandes reformas económicas y sociales. Cabe

mencionar que la administración pública sigue teniendo una enorme influencia política, ya que son funcionarios los que ocupan posiciones de muy alto nivel. También es importante saber que la función pública en Francia mantiene un estatus muy importante basado en la influencia que ejerce en la sociedad francesa.

2.2.4 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESTADOS UNIDOS¹⁰

El servicio civil de carrera en Estados Unidos es diferente al de los europeos y además complejo, puesto que incluye dos niveles de funcionarios: los de la administración federal y los de las administraciones locales. Para explicar el servicio civil de carrera en este país nos referimos a la función pública federal ya que ésta fue el modelo de las locales. Al igual que en los casos anteriores, la función pública se relaciona con la evolución histórica y la consolidación del sistema político, como se explica a continuación:

- ◆ En 1871 Grant persuadió al congreso para que le diera el poder de regular la entrada de personal al servicio civil y estableció la primera agencia central de personal.
- ◆ En 1883 el acta de Servicio Civil estableció que la admisión a ciertas posiciones dentro de la administración pública serían solamente en relación a la competencia y exámenes abiertos que probaran la habilidad para el puesto.
- ◆ La primera y la segunda guerras mundiales sirvieron para relajar las reglas rigurosas de selección por méritos.
- ◆ En 1965 de los 2 500 000 empleados del Poder Ejecutivo, aproximadamente 215000 fueron seleccionados y supervisados en sus labores por la Comisión de Servicio Civil.

Es importante mencionar que los estadounidenses adoptaron espontáneamente el sistema de función pública de estructura “abierta” (el ingreso no está ligado a la noción de carrera) a causa de una gran desconfianza en la burocracia. Por lo que para los fundadores de Estados Unidos la administración era un mal necesario que había que reducir al máximo, ya que no podía salir nada bueno de ella.

La idea de los estadounidenses era que las cuestiones relacionadas con la administración pública no diferían en nada respecto de las de la privada y además, eran cuestiones prácticamente de sentido común. Las funciones administrativas no importaban a quienes fueran confiadas y siempre era por poco tiempo. La carrera y el estatus fueron rechazados de manera deliberada, lo que si bien impidieron la constitución de castas burocráticas, permitieron una extraordinaria politización del sistema.

¹⁰ *IBIDEM*, PP. 295-299

A partir de 1821 se constituye lo que se conoce como el spoils system, es decir, un sistema en el que el partido triunfador en las elecciones, al llegar al gobierno, nombraba casi a todos los funcionarios de la administración. Este sistema no dio buenos resultados, puesto que no permitió tener funcionarios suficientemente calificados.

A partir de 1833 se inició una segunda etapa del servicio civil en la que se hicieron reformas al sistema existente, sobre todo para despolitizarlo. Se firmó la ley Civil Service Act, en la cual se intentó asemejar el sistema al de los europeos, especialmente en lo que se refería al reclutamiento con base en el mérito. Además se creó la Comisión del Servicio Civil, a la que se le encomendó incluir ese cambio, el cual significaba una modificación de fondo del sistema en su conjunto.

En 1920 se inicia una tercera etapa, que con algunas modificaciones hechas en 1949, constituye el principio del sistema que existe hasta el presente. Esta etapa se caracteriza por un esfuerzo de organización, que se traduce en una clasificación de los empleos, en la introducción de elementos que permitieron una mayor profesionalización, cuyo resultado más notable se puede ver en la diplomacia. Este esfuerzo generó también un esquema de retiro para los funcionarios.

Durante el primer año de gobierno del presidente Bush se constituyó la Comisión Volcker, la cual se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense a partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el presidente y el de carrera, procedente en su mayoría del Senior Executive Service (SES). Esta decisión no iba sola, debía ir acompañada de un incremento en las retribuciones de los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces y a cambio, exigir un mayor rendimiento. El trabajo de la Comisión Volcker tuvo como objetivo resolver lo que se identificaba como una "crisis silenciosa", lo cual se manifestó, entre otras cosas, en una alta tasa de jubilación anticipada. Los funcionarios solicitaban su jubilación debido a que sus retribuciones no eran buenas, no existían mecanismos que relacionaban las gratificaciones del SES con la productividad, existía un sometimiento constante a una feroz crítica por parte de los políticos, pero sobre todo a causa de la práctica de alejar a los funcionarios de carrera de las situaciones en las que se tomaban decisiones importantes.

Con la llegada del presidente Reagan se realizó un enorme esfuerzo por contar cada vez más con individuos leales al presidente y a su proyecto político. Con esto, Reagan aprovechó la facilidad que otorgaba un acta de reforma a la función pública elaborada en 1978, en la cual se permitía una mayor flexibilidad en cuanto a la movilidad de los ejecutivos del SES, al establecer la posibilidad de que el movimiento se vinculara a la persona y no al puesto. Un punto a su favor era el descontento de los funcionarios con el SES por los beneficios prometidos y no otorgados, esto entre otras razones. Este gobierno fomentó una política que consistía en emplear a los altos directivos para crear programas, pero manteniéndolos al margen de la estrategia global.

Con el gobierno de Bush, los funcionarios de carrera volvieron a participar en los procesos de decisión, con lo que se recuperaba la influencia que tuvieron tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas:

En lo que al gobierno de Clinton se refiere, no existe información escrita que nos permita conocer como funciona y que ha cambiado en el Servicio Civil de Carrera actualmente.

2.2.5 SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO¹¹

Al observar las experiencias de países que cuentan con un servicio civil de carrera se puede apreciar que la llegada al poder de gobiernos que promovieron el establecimiento de un Estado menos interventor significó una oleada muy importante de críticas, tanto a estos sistemas como al papel de la función pública en la administración y diseño de políticas públicas. Al comparar estas experiencias con la mexicana, donde no se cuenta con un sistema integrado de servicio civil de carrera, tenemos que también se encontraron cuestionamientos implícitos en la función pública en términos del proyecto de reforma estructural, al mismo tiempo que se argumentaba su necesaria profesionalización para poder hacer frente a los imperativos de la época, como lo es la modernización.

Es importante mencionar que en México, para llevar a cabo en toda su amplitud el servicio civil de carrera se han tomado ejemplos de viabilidad de los países como Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Aunque la particularidad del sistema político mexicano o su especificidad han sido argumentadas en el sentido de la necesidad de introducir un sistema de función pública estable pero adecuándolo a las características de dicho sistema.

El primer problema al que nos enfrentamos consiste en describir y analizar la función pública en México, ya que en la legislación se presentan una multiplicidad de términos. Por otro lado la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza; y es precisamente este elemento, al disponer en el artículo 8, que los trabajadores de confianza queden excluidos de las disposiciones relativas a los de base. Resultando así, el calificativo de trabajador de confianza para el funcionario público. Con esto se deduce que los funcionarios o empleados de confianza en términos genéricos no tienen un estatuto jurídico propio, ni tampoco estabilidad en el empleo. Aunque la fracción XVI del apartado B del artículo 123 constitucional les garantiza medidas de protección al salario y beneficios derivados del régimen de seguridad social; por lo que si les es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los

¹¹ *IBIDEM*, PP. 282-286

Trabajadores del Estado. Por otro lado, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje ha tomado en cuenta la situación de los empleados de confianza, por lo que algunas disposiciones contienen elementos comparables con los que sirven de base para una definición de funcionario público.

La entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos permite la identificación de los funcionarios en los altos puestos de la administración central o paraestatal, lo cual no indicaría que éstos serían los únicos funcionarios.

Cabe mencionar que no existe una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública, esto por la clara inexistencia de un servicio civil de carrera, pero también porque no hay relación entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera, por lo que en México, para ser funcionario, no se requiere una formación específica. La incorporación a puestos altos y medios no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad. En términos generales, quienes han ocupado cargos de alto nivel han hecho una carrera universitaria e identificar cuál es el trayecto de un funcionario a partir de su formación profesional resulta imposible.

La llegada al poder de los gobiernos identificados con propósitos modernizadores indica que los funcionarios de alto nivel ya no necesariamente hicieron sus estudios en derecho ni en universidades públicas, sino que cursaron estudios más orientados hacia la esfera empresarial, en universidades privadas y con posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, pero cuya incidencia en la política fue tanto o más intensa de la que habían tenido los funcionarios de gobiernos anteriores, quienes compartían la idea de un Estado abiertamente interventor.

Hasta la década de los ochenta, para ingresar a los altos puestos de la administración pública había que formar parte de grupos políticos que aunque fueran distintos, sus diferencias cabrían en un amplio espectro arropado por la herencia de la Revolución Mexicana. Esta situación se ha visto modificada al plantearse un nuevo modelo de Estado, el cual provoca la primera fractura de ese sólido grupo.

Desde los años ochenta, en el ascenso burocrático fueron menos importantes la pertenencia al PRI y una militancia comprometida. El nuevo grupo de funcionarios que llegó a las altas esferas de la administración tuvo la responsabilidad del diseño del proyecto político y la tomó de tal manera que pareció no hacerle falta el concurso de otros sectores de la burocracia, ni el de otros grupos sociales.

Cabe mencionar que el Servicio Civil de Carrera en México, es considerado como el reconocimiento a la trayectoria de los servidores públicos, con lo cual se pretende lograr la

profesionalización de los servidores o funcionarios públicos, aunque todavía esta en proceso.

2.3 COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se creó en 1983 de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.

2.3.1 FUNCIONES DE LA COMISIÓN

Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera

- ◆ Promover mecanismos de coordinación para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal.
- ◆ Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- ◆ Promover mecanismos de participación permanente.
- ◆ Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de normas, sistemas y procedimientos de Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- ◆ Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del servicio civil.

2.3.2 SUBCOMISIÓN TÉCNICA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

- ◆ La Comisión cuenta con una Subcomisión Técnica del Servicio Civil, integrada por los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
- ◆ La Subcomisión Técnica es responsable de la formulación de los estudios que le encomiende la Comisión y de la realización de los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de las funciones de la misma. Las actividades de la subcomisión serán coordinadas por quien designe el presidente de la Comisión.
- ◆ La Subcomisión podrá crear comités de trabajo que se integrarán con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuando ello se considere necesario y previo acuerdo de la Comisión.

2.3.3 FUNCIONES DE LA SUBCOMISIÓN TÉCNICA

- ◆ Operará como un foro participativo y de consulta par intercambiar experiencias y proponer soluciones de conjunto.
- ◆ Revisará los sistemas de administración de personal y los reglamentos de sustento para observar sus deficiencias y proponer soluciones congruentes con el esquema del servicio civil.
- ◆ Vigilancia de las políticas institucionales en materia de administración de personal en sus aspectos normativos de servicios personales y de relaciones jurídico-laborales propuestas por la Comisión.
- ◆ Elaborar los programas específicos del servicio civil de carrera y someterlos a la consideración de la Comisión.
- ◆ Revisar los ordenamientos jurídicos y administrativos y proponer las reformas y adiciones necesarias para la sustentación del servicio civil de carrera.

- ◆ Revisar los anteproyectos y elaborar el proyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera.
- ◆ Solicitar a las dependencias y entidades, así como a sus representaciones sindicales sus respectivas opiniones con relación a los ordenamientos del punto anterior.
- ◆ Estudiar y opinar sobre los planteamientos que realizan las dependencias y entidades y sus correspondientes representaciones sindicales, sobre los sistemas para revisar sus condiciones generales de trabajo.

2.3.4 COMITÉS

Los Comités de trabajo están integrados por los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como por los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuando se considere pertinente y con acuerdo de la Comisión.

2.3.5 FUNCIONES DE LOS COMITÉS

Los Comités tienen funciones de asesoría, apoyo y orientación para la Subcomisión Técnica. Entre sus funciones se encuentran las siguientes:

- ◆ Asesorar técnicamente a la Subcomisión en el establecimiento de normas, políticas y lineamientos generales sobre administración y desarrollo de personal.
- ◆ Asesorar en materia jurídica laboral sobre las reformas y adiciones necesarias a las leyes aplicables para facilitar la instauración del servicio civil de carrera.
- ◆ Asesorar en la elaboración de los programas específicos del servicio civil de carrera.
- ◆ Realizar estudios en las dependencias y entidades referentes a catálogos de puestos, remuneraciones por servicios personales; escalafón; presupuesto por servicios personales; capacitación; así como las normas y sus efectos en la función pública.

- ◆ Dar exacto y oportuno cumplimiento a todos y cada uno de los encargos de la Subcomisión Técnica, proponiendo las modalidades más convenientes que en la práctica se revelen.

2.3.6 INTEGRANTES DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

- ◆ *Presidente:* Presidente de la Comisión.
- ◆ *Titular:* Los Secretarios de Estado y el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado.
- ◆ *Secretario:* Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.
- ◆ *Coordinador General:* Coordinador de la Subcomisión Técnica del Servicio Civil.
- ◆ *Secretario General:* Servidor público de la Dirección General del Servicio Civil.
- ◆ *Dependencia invitada:* Dependencia o entidad que cite la Comisión, cuando se considere necesaria su intervención.
- ◆ *Suplente:* Subsecretario designado para suplir las ausencias de los titulares de las dependencias que integren la Comisión.
- ◆ *Secretario adjunto:* Servidor público designado por el Secretario Técnico para auxiliarse en sus labores.
- ◆ *El pleno:* Reunión de todos los integrantes de la comisión y de la Subcomisión Técnica.
- ◆ *El Comité:* Grupos de trabajo que considere pertinente integrar la Subcomisión Técnica, previo acuerdo de la Comisión.

2.3.7 SECRETARIOS QUE INTEGRAN LA COMISIÓN

- ◆ Secretario de Gobernación
- ◆ Secretario de Programación y Presupuesto
- ◆ Secretario de la Contraloría General de la Federación
- ◆ Secretario de Educación Pública
- ◆ Secretario de Trabajo y Previsión Social
- ◆ Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El Secretario Técnico estará a cargo del Director General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y tendrá las siguientes funciones:

- ◆ Designar un secretario adjunto.
- ◆ Designar a los secretarios auxiliares que considere necesaria para el mejor desempeño de sus funciones.
- ◆ Convocar a las sesiones ordinarias, extraordinarias y al pleno, con autorización del presidente de la Comisión.
- ◆ Llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión.
- ◆ Recabar de las dependencias y entidades la información necesaria para el cumplimiento de los fines de la Comisión.
- ◆ Preparar las reuniones de la Comisión, levantando las actas correspondientes.
- ◆ Registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relacionada a la Comisión Intersecretarial del Servicio civil.
- ◆ Transmitir los acuerdos de la Comisión a los órganos competentes para su observancia general.

Los titulares podrán designar a un subsecretario para suplir sus ausencias en la Comisión. El coordinador general y los secretarios auxiliares orientarán a los miembros de la Comisión en los trabajos específicos encomendados eventualmente por el Presidente.

En el siguiente capítulo se expondrán sucesos históricos de la SHCP, ya que una de sus Direcciones es el motivo de esta investigación, por lo que es pertinente mencionar datos que nos ayuden a conocer más a fondo la evolución de la SHCP para entender mejor como funciona actualmente.

CAPITULO 3

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SHCP¹²

En este capítulo se incluirán antecedentes de la SHCP e información adicional, ya que la SHCP es el tema que nos ocupa en esta investigación, por lo que es pertinente conocer datos históricos de ésta.

Los antecedentes históricos que se presentan a continuación tienen como fuente una página de Internet de la SHCP.

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aún cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824 el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, expidió el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

Para el despacho de las nuevas funciones atribuidas, se conformaron los siguientes Departamentos:

- ◆ Departamento de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría Mayor de la Federación, creado para subrogar a las Contadurías Generales.
- ◆ Tesorería General de la Federación, creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero de las rentas y gastos de la Administración.
- ◆ Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina.

¹² <http://www.shcp.gob.mx/estruct/antecede.html>, PP. 1-9

- ♦ Contaduría Mayor, órgano de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la función principal de examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría.

El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en el cual se señalaron, en forma pormenorizado, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada ley del 16 de noviembre de 1824.

Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

El 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las Bases Generales para el Arreglo de la Hacienda Pública del 11 de febrero de 1854 elevan a rango de Dirección General a la Sección de Aduanas, comprendiendo tanto a las marítimas como a las interiores. El 1.º de enero de 1856, se expide la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual establece una Junta de Crédito Público para la Administración de las Aduanas y el manejo de los negocios relativos a la deuda nacional y extranjera.

El 14 de octubre de 1856, mediante Decreto, se creó el Departamento para la Impresión de Sellos, antecedente de la actual Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

El 6 de agosto de 1867, se dispuso que las Aduanas Marítimas y Fronterizas, las Jefaturas de Hacienda, la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal, la Dirección General de Correos y la Casa de Moneda y Ensaye, dependieran exclusivamente en lo económico, directivo y administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 1.º de octubre de 1869, se determinó que correspondía al Segundo Oficial Mayor, las funciones de elaboración de la glosa y compilación de las leyes en materia hacendaria.

Al expedirse la Ley del Impuesto del Timbre en 1871, se creó la Administración General de este gravamen, con lo que se abandonó el sistema de papel sellado de herencia colonial.

El 13 de mayo de 1891, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. Asimismo, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y se rescindió el contrato de arrendamiento de la Casa de Moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a cargo del Estado.

El 23 de mayo de 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándosele funciones de registro, glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la Cuenta General de la Hacienda Pública. Asimismo, la Tesorería General de la Federación, a partir de esa fecha cambió su denominación por Tesorería de la Federación.

En el año de 1913, mediante las reformas al Reglamento Interior se facultó al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para el manejo del Crédito Público, lo que constituye el antecedente de la actual Dirección General de Crédito Público.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 31 de diciembre de 1917, estableció la creación del Departamento de Contraloría, el cual asumió las funciones desempeñadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa. Asimismo las atribuciones relativas a comercio se transfirieron a la nueva Secretaría de Comercio.

En 1921, se expidió la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, antecedentes que dieron origen al Impuesto sobre la Renta, actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano.

El 10 de septiembre de 1925, se fundó el Banco de México, S.A., como Banco Central, con el propósito de terminar con la anarquía en la emisión de billetes.

El 10 de enero de 1934, se creó la Dirección General de Egresos y el 9 de enero del mismo año se expide el Decreto mediante el cual se prevé que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidas a la Tesorería de la Federación, quedarían a cargo de dicha Dirección General.

El 13 de diciembre de 1946, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quedando fuera del ámbito de competencia de la Secretaría las funciones de control y regulación relativas a bienes nacionales y contratos de obras públicas, pasando éstas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

El 31 de diciembre de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que dispone que la Procuraduría Fiscal sea una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 24 de diciembre de 1958, nuevamente se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo transferidas las funciones relativas a inversiones y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, respectivamente. El 31 de diciembre de 1959 se publicó la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, estableciendo la creación de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó el 23 de mayo de 1977, quedando integrada la Secretaría por:

- ◆ La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Planeación Hacendaria; de Crédito; de Asuntos Hacendarios Internacionales y de Promoción Fiscal.
- ◆ La Subsecretaría de Ingresos con las Direcciones Generales de Política de Ingresos; Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales; Difusión Fiscal; Administración Fiscal Central; Administración Fiscal Regional; Informática de Ingresos y de Auditoría Fiscal; así como las Administraciones Fiscales Regionales y Oficinas Federales de Hacienda.
- ◆ La Subsecretaría de Inspección Fiscal con las Direcciones Generales de Aduanas; Vigilancia de Fondos y Valores; del Registro Federal de Automóviles y de Bienes Muebles; así como las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal y del Registro Federal de Automóviles.
- ◆ La Oficialía Mayor con las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto; Administración; Prensa; Laboratorio Central; Talleres de Impresión de Estampillas y Valores y de Casa de Moneda.
- ◆ La Procuraduría Fiscal de la Federación con la Primera, Segunda y Tercera Subprocuradurías Fiscales, así como con la Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones y las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares.

- ◆ La Tesorería de la Federación con las Subtesorerías de Egresos; de Ingresos y de Control e Informática, así como con las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.
- ◆ El 31 de diciembre de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior, con motivo de las reformas a diversos ordenamientos legales como las leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; del Impuesto al Valor Agregado; de Coordinación Fiscal; de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y del Registro Federal de Vehículos. Mediante este nuevo Reglamento se efectuaron los siguientes cambios:
 - ◆ En el Área del C. Secretario, se creó la Comisión Interna de Administración y Programación.
 - ◆ En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores. Asimismo, cambió de nomenclatura la Dirección General de Crédito por Dirección General de Crédito Público.
 - ◆ En la Subsecretaría de Ingresos se suprimió la Dirección General de Difusión Fiscal y cambiaron de denominación la Dirección General de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales por Coordinación General con Entidades Federativas; la Dirección General de Administración Fiscal Central por Dirección General Técnica; la Dirección General de Administración Fiscal Regional por Coordinación General de Operación Regional y Administrativa; la Dirección General de Informática de Ingresos por Dirección General de Recaudación y la Dirección General de Auditoría Fiscal por Dirección General de Fiscalización.
 - ◆ En la Subsecretaría de Inspección Fiscal se suprimió la Dirección General de Bienes Muebles y cambió de nomenclatura la Dirección General del Registro Federal de Automóviles por Dirección
 - ◆ General del Registro Federal de Vehículos, así como las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal y del Registro Federal de Automóviles, por Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal y del Registro Federal de Vehículos, respectivamente.
 - ◆ En la Oficialía Mayor cambió de denominación la Dirección General de Prensa por Dirección General de Comunicación.

- ◆ En la Procuraduría Fiscal de la Federación se creó la Coordinación General de Subprocuradurías Regionales y cambiaron de nomenclatura las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares por Subprocuradurías Fiscales Regionales.

El 25 de marzo de 1981, mediante el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Tesorería de la Federación se suprime la Subtesorería de Ingresos, cambia de denominación la Subtesorería de Egresos por Subtesorería de Operación y se crea la Unidad de Procedimientos Legales.

Con las reformas y adiciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Como resultado de estas atribuciones, se publicó un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983, mediante el cual se facultó al C. Secretario para presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se creó la Contraloría Interna adscrita al Área del C. Secretario y se efectuaron los cambios siguientes:

- ◆ En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se crearon la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública. Asimismo, se transfirió la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores a la nueva Subsecretaría de la Banca Nacional con la denominación de Dirección General de Seguros y Valores.
- ◆ En la Subsecretaría de Ingresos se creó la Dirección General de Informática de Ingresos y cambió de denominación la Coordinación General de Operación Regional y Administrativa por Coordinación de Operación Administrativa.
- ◆ En la Subsecretaría de Inspección Fiscal se suprimió la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, así como las Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal. Las funciones relativas a la vigilancia en materia de fondos y valores federales, fueron transferidos a la Contraloría Interna de la Secretaría.
- ◆ Se creó la Subsecretaría de la Banca Nacional con las Direcciones Generales de Política Bancaria; de Banca de Desarrollo y de Banca Múltiple.
- ◆ En la Oficialía Mayor se creó la Coordinación de Administraciones Regionales, y la Dirección General de Comunicación se transfirió al Área del C. Secretario.

El 30 de diciembre de 1983, mediante el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confirieron a la Secretaría las atribuciones para administrar la aplicación de los estímulos fiscales, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, conforme a las leyes fiscales y representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

En cumplimiento a las medidas de racionalización del gasto público emitidas por el Ejecutivo Federal, el 19 de agosto de 1985 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se efectuaron los siguientes cambios estructurales:

- ◆ Se suprimió la Subsecretaría de Inspección Fiscal, y la Dirección General del Registro Federal de Vehículos se fusionó con la Dirección General de Aduanas, quedando adscrita al Área del C. Secretario.
- ◆ En la Subsecretaría de la Banca Nacional se suprimió la Dirección General de Política Bancaria.
- ◆ En la Oficialía Mayor se suprimieron la Dirección General de Administración, la Coordinación de Administraciones Regionales de Oficialía Mayor y la Dirección General de Laboratorio Central, creándose la Dirección General de Personal y la Dirección General de Servicios y Recursos Materiales.

Al publicarse la Ley de la Casa de Moneda de México el 20 de enero de 1986, la Dirección General de Casa de Moneda se constituyó en organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que se desincorporó de la estructura de la Oficialía Mayor.

Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del 22 de marzo de 1988, se produjeron cambios en la estructura orgánica derivados de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, se eficientó la regulación del servicio público de la banca y el crédito; Asimismo, se amplió la competencia de las unidades administrativas centrales en el ámbito regional, en razón de las facultades conferidas por las leyes fiscales. *En tal sentido se produjeron las siguientes modificaciones:*

- ◆ En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, se suprimió la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, se adscribieron las Direcciones Generales de Banca de Desarrollo; de Banca Múltiple y de Seguros y Valores, toda vez que desaparece la Subsecretaría de la Banca Nacional.

- ◆ En la Subsecretaría de Ingresos, se adscribió la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública, anteriormente dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; se crearon siete Coordinaciones de Administración Fiscal y cambiaron de denominación la Dirección General Técnica de Ingresos por Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente; la de Fiscalización por Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal y las Administraciones Fiscales Regionales por Administraciones Fiscales Federales.
- ◆ En la Procuraduría Fiscal de la Federación se suprimió la Coordinación General de Subprocuradurías Regionales.
- ◆ En la Tesorería de la Federación, cambió de denominación la Unidad de Procedimientos Legales por Dirección de Procedimientos Legales.
- ◆ A fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las atribuciones de la Secretaría, se emitió un nuevo Reglamento Interior el 17 de enero de 1989, mediante el cual se efectuaron los cambios siguientes:
 - ◆ En el Área del C. Secretario se suprimió la Comisión Interna de Administración y Programación, cambió su denominación la Dirección General de Comunicación por Unidad de Comunicación Social y la Contraloría Interna pasó a depender funcionalmente del C. Oficial Mayor como Unidad de Contraloría Interna.
 - ◆ En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se suprimieron la Dirección General de Moción Fiscal, la Coordinación de Administración y Regionalización y las Delegaciones Regionales. Asimismo, se transfirió la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales a la nueva Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales.
 - ◆ A la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales se le encomendó el diseño y ejecución de la política de financiamiento externo, para lo cual se crearon las Direcciones Generales de Captación de Crédito Externo y Técnica de Crédito Externo.
 - ◆ En la Subsecretaría de Ingresos se suprimieron la Dirección General de Informática de Ingresos y la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública; cambió su denominación la Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente por Dirección General Técnica de Ingresos y se creó una octava Coordinación de Administración Fiscal.

- ◆ En la Procuraduría Fiscal de la Federación se creó la Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios.
- ◆ En la Tesorería de la Federación se creó la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores con nivel de Dirección de Área.

Mediante Acuerdo del 22 de junio de 1989, la Dirección General de Aduanas cambió de adscripción del Área del C. Secretario a la Subsecretaría de Ingresos.

En el Decreto del 4 de enero de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Con el Decreto del 30 de octubre de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Coordinación de Operación Administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Planeación y Evaluación. Asimismo, se fortalece la función de capacitación fiscal, al incluirse en dicho Reglamento al Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, mismo que posteriormente adquiere el carácter de organismo descentralizado, al otorgársele personalidad jurídica y patrimonio propios el 20 de diciembre de 1991, en la fracción 111 del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

Como parte de este proceso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior el 24 de febrero de 1992, mediante el cual se integraron a la Secretaría las siguientes unidades administrativas de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto:

- ◆ La Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal con la Unidad de Inversiones y las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Contabilidad

Gubernamental y de Normatividad y Desarrollo Administrativo, ésta última integrada con la fusión de las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

- ◆ La Subsecretaría de Programación y Presupuesto con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Energético e Industrial; de Servicios; de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Abasto; de Infraestructura, Desarrollo Regional y Urbano y de Salud, Educación y Trabajo.
- ◆ La Subsecretaría de Desarrollo Regional con la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad; la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional y las Delegaciones Regionales de Programación y Presupuesto. Posteriormente estas áreas fueron transferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, mediante Decreto del 4 de junio de 1992.
- ◆ La Dirección General de Política Económica y Social al pasar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cambió su denominación por Unidad de Planeación del Desarrollo, quedando adscrita a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ◆ El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pasó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conservando su carácter de órgano desconcentrado.

Asimismo, mediante el citado Reglamento Interior del 24 de febrero de 1992, se efectuaron los siguientes cambios a la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- ◆ En la Procuraduría Fiscal de la Federación, desaparecen la Primera, Segunda y Tercera Subprocuradurías Fiscales, así como la Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios y se crean las Subprocuradurías Fiscales Federales de Legislación y Consulta; de lo Contencioso; de Amparos y Asuntos Laborales y la de Asuntos Financieros.
- ◆ En la Tesorería de la Federación se le otorga nivel de Dirección General a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.
- ◆ Con el propósito de promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, mediante el Decreto del 25 de enero de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior, se realizaron los siguientes cambios a la estructura orgánica básica de la Secretaría:

- ◆ Fusión de las Subsecretarías de Normatividad y Control Presupuestal y de Programación y Presupuesto para conformar la Subsecretaría de Egresos, misma que quedó integrada con la Unidad de Inversiones, Energía e Industria; las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Normatividad y Desarrollo Administrativo; de Contabilidad Gubernamental; de Programación y Presupuesto de Servicios; de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto y de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.
- ◆ Desaparece la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, así como las Direcciones Generales de Captación de Crédito Externo y Técnica de Crédito Externo, cuyas funciones se integraron a la Dirección General de Crédito Público. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Hacendarlos Internacionales se adscribió a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ◆ En la Subsecretaría de Ingresos se crearon las Direcciones Generales de Interventoría y Fiscal Internacional, cambiaron su denominación la Dirección General de Recaudación por Administración General de Recaudación; la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal por Administración General de Auditoría Fiscal Federal; la Dirección General Técnica de Ingresos por Administración General Jurídica de Ingresos y la Dirección General de Aduanas por Administración General de Aduanas. Desaparecieron las Coordinaciones de Administración Fiscal, las Administraciones Fiscales Federales y las Oficinas Federales de Hacienda, constituyéndose las Administraciones Regionales de Recaudación; de Auditoría Fiscal Federal; Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Administraciones Locales de Recaudación; Auditoría Fiscal Federal y Jurídica de Ingresos.
- ◆ En la Procuraduría Fiscal de la Federación, desaparecen las Subprocuradurías Fiscales Regionales y la Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso, cuyas funciones fueron asumidas por la Administración General Jurídica de Ingresos. La Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales cambia su denominación por Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos.

Con el Decreto del 20 de agosto de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realizaron cambios a la estructura orgánica básica, consistentes en la fusión de las Direcciones Generales de Política de Ingresos y Fiscal Internacional para quedar como Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales, así como el cambio de denominación de la Coordinación General con Entidades Federativas por Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

Mediante el Decreto del 23 de diciembre de 1993, se expidió la Ley del Banco de México, la cual establece que el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México.

En diciembre de 1995, se autoriza y registra por parte de las instancias globalizadoras competentes, la estructura orgánica básica de la Secretaría, misma que incluyó los cambios estructurales siguientes:

- ◆ En la Subsecretaría de Ingresos cambia su denominación la Dirección General de Interventoría por Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación y desaparece la Dirección General de Planeación y Evaluación.
- ◆ En la Subsecretaría de Egresos se crea la Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura; cambian su denominación la Unidad de Inversiones, Energía e Industria por Unidad de Inversiones; la Dirección General de Política Presupuestal por Unidad de Política y Control Presupuestal; la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo por Dirección General de Normatividad y Servicio Civil; la Dirección General de Contabilidad Gubernamental por Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública; la Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura por Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral y la Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto por Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales.
- ◆ En la Oficialía Mayor la Dirección General de Personal, cambia su denominación por Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Servicios y Recursos Materiales por Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Asimismo, mediante Decreto del 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que en su Transitorio Primero estableció su entrada en vigor a partir del 1 de julio de 1997, por lo que en marzo de 1996, con el propósito de sentar las bases orgánico funcionales que dieran lugar a la integración del órgano desconcentrado responsable del Servicio de Administración Tributaria, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, el cambio de nomenclatura de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; así como la creación de las Direcciones Generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

En junio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, por Unidad de Servicio Civil.

En julio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, en la cual cambia de adscripción la Unidad de Contraloría Interna, de la Oficialía Mayor al área del C. Secretario.

En agosto de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Unidad de Inversiones, por Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Este cambio fue originado por la fusión de la Unidad de Inversiones con la Unidad de Desincorporación.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 11 de septiembre de 1996, se formalizan los cambios efectuados durante 1995 y 1996.

El 30 de junio de 1997 se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y un nuevo Acuerdo de adscripción de unidades administrativas de la Secretaría. Mediante estos ordenamientos se efectuaron los siguientes cambios a la estructura orgánica básica de la Secretaría.

- ◆ Desincorporación de la Subsecretaría de Ingresos, con excepción de la Dirección General de política de Ingresos, para conformar el Servicio de Administración Tributaria con carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría.
- ◆ Descripción de la Dirección General de Política de Ingresos a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ◆ Incorporación de la Unidad de Coordinación Técnica y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependiendo directamente del C. Secretario.
- ◆ Incorporación de las Direcciones Generales del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal y de Promoción Cultural y Acervo Patrimonial, dependiendo de la Oficialía Mayor.

Finalmente, el 10 de junio de 1998 se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas a los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria, así como un nuevo

Acuerdo de adscripción de unidades administrativas de la Secretaría, efectuándose los siguientes cambios a la estructura orgánica básica de la Secretaría:

- ◆ Reincorporación de la Subsecretaría de Ingresos; conformada con 1 Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal; 3 Direcciones Generales provenientes del Servicio de Administración Tributaria (Dirección General de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal, cuya nomenclatura anterior era Dirección General de Planeación Tributaria; Dirección General Técnica y de Negociaciones Internacionales, cuya nomenclatura anterior era Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales; y la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas); así como con la Dirección General de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos, misma que proviene de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y cuya nomenclatura anterior era Dirección General de Política de Ingresos.
- ◆ Incorporación de la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión, dependiendo directamente del C. Secretario.
- ◆ En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, además de la descripción de la Dirección General de Política de Ingresos a la Subsecretaría de Ingresos, cambiando su nomenclatura por Dirección General de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos, se cancelan la Unidad de Planeación del Desarrollo y la Dirección General de Banca Múltiple, para dar lugar a la incorporación de la Dirección General de Banca y Ahorro.
- ◆ En la Tesorería de la Federación cambian de nomenclatura la Subtesorería de Control e Informática por Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo y la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores por Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores. Asimismo, se incorporan las Direcciones Generales de Procedimientos Legales y de Sistemas Automatizados.
- ◆ La Unidad de Contraloría Interna cambia su nomenclatura por Contraloría Interna.

Conforme a lo expuesto, la estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda conformada por: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y 2 Órganos Desconcentrados.

En la sección de anexos se presentan los organigramas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios y el Organigrama funcional de Programación y Presupuesto de Finanzas y Contraloría.

CAPITULO 4 CAPACITACIÓN

Capacitar y adiestrar es un proceso en el cual se educa al hombre para desarrollar y perfeccionar habilidades. El fenómeno de la capacitación es tan antiguo como el mismo hombre. El proceso de aprendizaje de toda acción educativa y de entrenamiento era claro en los primeros intentos por enseñar e intercambiar habilidades en los pueblos primitivos.

Los aprendices desde 2000 años A.C. y la estructura de los gremios y asociaciones constituyen un antecedente remoto de la actual educación, aparecen innumerables escuelas industriales cuyas metas son lograr el mayor conocimiento de los métodos y procedimientos de trabajo en el menor tiempo posible.¹³

Hoy en día, la apertura comercial, la globalización económica y la introducción de normas de competencia laboral exigen recursos humanos con niveles cada vez mas elevados de capacitación y desarrollo. Por lo anterior la competitividad de cada organización esta en relación directa con la calidad de sus recursos humanos.

El desarrollo evolutivo del hombre tanto en su esfera individual, como en la grupal e institucional tiene como causa fundamental a la educación. El grado y calidad con que a un niño, joven, aprendiz técnico y ejecutivo se le educa y aprende de la vida, de los valores y del trabajo, será la medida en que se convierta en un ser valioso para sí mismo y para la sociedad. Por lo anterior, la educación es la base del desarrollo y perfeccionamiento del hombre y la sociedad, incluidas, desde luego, las sociedades intermedias como las empresas e instituciones.

A la educación se le define como el proceso humano-social a través del cual se incorpora al ser humano (individuos, grupos y organizaciones) los valores y conocimientos de una sociedad dada. Al fenómeno educativo se le entiende como un formador cualitativo de la cultura, que basada en los valores humanos-sociales vigentes regula la vida del hombre en sociedad.

Si se piensa motivar al trabajador desarrollando su personalidad a través de una mayor preparación y cultura y además incrementar el nivel de productividad, se debe pensar en la capacitación, puesto que se trata de una función clave para el crecimiento de los individuos, las instituciones y por consiguiente de nuestra sociedad.

¹³ Siliceo Alfonso, Capacitación y Desarrollo de Personal, P. 14

Para que la capacitación y el desarrollo puedan influir de modo relevante es necesario que cumpla con normas estrictas de calidad la cual depende de una sola determinación de las necesidades que pretende satisfacer.

La educación del hombre debe ser la preocupación del grupo social y preparar a la persona para que desempeñe en dicha sociedad el papel que le corresponde. El objeto esencial de la educación es guiar el desenvolvimiento de la persona humana en la esfera social, despertando y fortaleciendo el sentido de su libertad, así como el de sus obligaciones, derechos y responsabilidades.

Existen dos grandes enemigos del hombre en su avance moral, social, técnico y profesional, estos son la ignorancia y la obsolescencia. La primera es la falta total o parcial de conocimientos sobre cualquier aspecto o tema, que mantiene al hombre en una ceguera triste e infrahumana, que lo aleja de toda ubicación en el ámbito social y en el campo del conocimiento en que se desarrolla dicha persona, la obsolescencia es la situación que resulta de poseer un conocimiento atrasado, inservible, un conocimiento que estrictamente no puede orientarse hacia productivos resultados; por lo tanto, aquel que no quiera permanecer obsoleto tiene que ser necesariamente amigo de la educación. El avance del ser humano en sus diferentes manifestaciones exige una actualización cotidiana de conocimientos.

La capacitación es el medio o instrumento que enseña y desarrolla sistemáticamente y coloca en circunstancias de competencia y competitividad a cualquier persona. Toda organización esta sujeta a un sinnúmero de situaciones que pueden resolverse a través de la capacitación, la cual es un medio formidable para encauzar al personal de una empresa logrando una autentica integración.

Es importante mencionar que los investigadores en las áreas de sociología y administración han comprobado que es la automotivación uno de los medios por los que se logra mayor eficacia en las gestiones administrativas cualquiera que sea su área, publica o privada, o cualquiera que sea la especialidad de que se trate. También han comprobado que a través del adiestramiento y la capacitación el ser humano adquiere una especial motivación, que se orienta hacia mayores y mejores resultados, esto es, hacia la integración del grupo al que pertenece y hacia la productividad y el ahorro para la empresa.

Las Instituciones Gubernamentales a través de sus altos funcionarios, ejercen cada vez mayor presión para que los servicios públicos que se ofrecen, mejoren su grado de eficiencia y eficacia, especialmente ahora que habrán de prestarlo a un México más moderno y exigente.

Lo anterior habrá de buscar satisfacción de fondo a través de la aplicación de procesos y estrategias educativas, que en el lenguaje organizacional se identifican dentro del concepto de capacitación.

4.1 CONCEPTOS

Existe un alto grado de confusión respecto al significado preciso que debe dársele a los términos de capacitación y adiestramiento. La iniciativa de Decreto de Reforma a la Ley Federal del Trabajo sobre Capacitación y Adiestramiento, Seguridad e Higiene y federalización de actividades y ramas, no presenta una diferenciación entre los dos términos mencionados, ni los define en parte alguna.

Por otro lado, tampoco la fracción XIII del apartado A ni en parte alguna del apartado B del Artículo 123 de la Constitución, ni el Decreto de Reformas a la Ley Federal del Trabajo contemplan una conceptualización de adiestramiento y capacitación.

Dado el manejo del adiestramiento y la capacitación es necesario hacer una distinción entre estos conceptos. La diferenciación mas extendida esta dada por el puesto que ocupa el trabajador:

Se imparte capacitación a quienes desempeñan un puesto diferente del que ocupan y adiestramiento a quienes continuaran en el mismo puesto de trabajo.

A continuación se presentan algunas definiciones de los términos de capacitación y adiestramiento:

*Víctor Heredia, José de J. Oñate y Fernando Arias señalan:*¹⁴

Capacitación: “Es la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo”.

Adiestramiento: “Es proporcionar destreza en una habilidad adquirida, casi siempre mediante una practica más o menos prolongada de trabajos de carácter muscular o motriz”.

Ma. De Lourdes Mendiola menciona que:¹⁵

¹⁴ Citado en Mendoza Nuñez Alejandro, Manual para Determinar Necesidades de Capacitación, P.25

¹⁵ IBIDEM, P.27

Capacitación: “Es el proceso de enseñanza-aprendizaje que le permite a una persona adquirir un criterio general sobre una disciplina determinada, ayudándole a conocer a fondo lo que hace y sus interrelaciones con otras actividades conexas”.

Adiestramiento: “Es el proceso de enseñanza-aprendizaje referido a las áreas definidas por un puesto de trabajo... no se limita al desarrollo exclusivo de destrezas motoras, sino que incluye la adquisición de los conocimientos tecnológicos y organización del trabajo”.

Alfonso Siliceo define a la capacitación de la siguiente manera:¹⁶

“La Capacitación consiste en una actividad planeada y basada en necesidades reales de una empresa u organización y orientada hacia un cambio en los conocimientos, habilidades y actividades del colaborador”.

4.2 MÉTODOS DE CAPACITACIÓN¹⁷

Para que los métodos de capacitación sean considerados como tales, deben reunir las siguientes características:

- ◆ Ser formas generales de organización de los participantes, usadas por los agentes capacitadores (instituciones o instructores).
- ◆ Se debe incluir a un sujeto, a varios o a un grupo considerable de personas quienes pueden estar reunidas en un lugar determinado a la misma hora, o separadas, incluso en sitios muy distantes entre sí.
- ◆ Su aplicación debe involucrar un periodo suficientemente amplio para que se logre el aprendizaje.
- ◆ Se deben diferenciar por su naturaleza y características, básicamente el ambiente y el lugar donde se realizan.

De acuerdo al numero de participantes los métodos se clasifican de la siguiente manera:

INDIVIDUALES

- ◆ Adiestramiento en el Puesto: En este método la enseñanza se da de modo individual en el lugar de trabajo diario y la relación instructor-participante es “uno a uno”.

¹⁶ Siliceo Alfonso, Capacitación y Desarrollo de Personal, P. 6

¹⁷ Mendoza Nuñez Alejandro, Capacitación para la Calidad y la Productividad, PP. 15-23

- ◆ **Cursos por Correspondencia:** Exige de quienes participan, un trabajo independiente, perseverancia y estudio crítico sobre la información impresa y audiovisual que se les presenta.
- ◆ **Programa de Lecturas:** Al igual que los cursos por correspondencia, se requiere la participación, perseverancia y estudio crítico de la información que se presente.
- ◆ **Rotación de Puestos:** La evolución que han tenido las organizaciones exige cada día personal con conocimientos y habilidades múltiples, capaz de cubrir varios puestos de trabajo.

GRUPALES

- ◆ **Reuniones de Trabajo:** Con las reuniones de trabajo es posible analizar problemas en grupo, esclarecer una situación, estimular la creatividad del personal, tomar decisiones y capacitar según las necesidades del momento.
- ◆ **Cursos en Aula:** Esta forma de impartir la capacitación es la más popular; en este método tenemos a un conjunto de participantes (empleados, obreros, supervisores o directivos) sentados en hileras, uno tras otro, que escuchan al instructor y toman algunas notas.

Cabe mencionar que los métodos de capacitación mencionados pueden utilizarse en cualquier tipo de organización, independientemente del ámbito en que hayan surgido. Por lo tanto, es posible aplicarlos en la Banca, la Industria, las Empresas Agropecuarias, las Agroindustriales, los servicios en general, las Escuelas y Universidades, el Sector Público, las organizaciones no lucrativas, entre otros. Las organizaciones, al tener conocimiento de estos métodos podrán seleccionar y combinar aquellos que se adapten mejor a su tamaño, infraestructura de capacitación, disponibilidad de recursos y naturaleza específica de sus necesidades.

4.3 AGENTES CAPACITADORES

Los agentes capacitadores constituyen un elemento esencial en el proceso de la capacitación ya que los resultados dependen en gran parte de la calidad y preparación de

los mismos. Existen diversos tipos de agentes capacitadores, los agentes se presentan a continuación:¹⁸

- ◆ La Institución o Escuela de Capacitación y Adiestramiento: Es el lugar que cuenta con las instalaciones y equipos adecuados, así como instructores y programas de capacitación que han sido autorizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- ◆ El Instructor Externo de Institución Capacitadora: Es la persona que pertenece a una institución capacitadora y que imparte cursos de capacitación y adiestramiento en cualquier empresa. Debe contar con la autorización y registro de sus cursos ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- ◆ El Instructor Externo Independiente: Es la persona que aunque no pertenezca a alguna institución capacitadora, puede con el permiso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social impartir cursos de capacitación.
- ◆ El Instructor Interno: Es la persona que siendo trabajador de la empresa puede impartir cursos de capacitación a sus compañeros sin la necesidad de requerir registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- ◆ Agentes Auxiliares de Capacitación: Son las personas o empresas que imparten programas de capacitación y adiestramiento a trabajadores de empresas con giros similares.
- ◆ Asesor de Educación Básica: Es la persona que siendo mayor de 15 años y que haya terminado la secundaria como mínimo de estudios, podrá impartir cursos de alfabetización, primaria y secundaria abierta a los adultos de la empresa u organización.

De acuerdo al Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento 1984-1988, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el esfuerzo que realiza el Gobierno Federal orientado a la promoción de la capacitación para el trabajo, se fundamenta en diversos ordenamientos legales que facultan a diversas instituciones con el fin de poner en práctica las acciones correspondientes al entrenamiento de los trabajadores.

Entre otras instituciones destacan por su mayor participación en la orientación y asesoría en materia de capacitación la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Manual de Extensionismo Industrial, México, 1992.

Entre las funciones más importantes que realizan a Secretaria de Educación Pública y el IMSS se encuentran, organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento, en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados, los municipios, las entidades publicas y privadas y con los fideicomisos creados para tal propósito.

El esfuerzo realizado por el DIF en materia de capacitación para el trabajo, se orienta fundamentalmente, hacia el sector informal urbano en 13 centros de capacitación, gran parte de los cuales están ubicados en el Distrito Federal.

4.4 EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN EN MÉXICO

Los conceptos de calidad y productividad en beneficio personal, familiar, empresarial y nacional deben ser enseñados desde los primeros años de estudio, de manera que las nuevas generaciones de mexicanos aprendan, y se sensibilicen ante estos importantes conceptos de la vida y el trabajo.

Toda la capacitación que se imparte en nuestro país debe responder principalmente a los siguientes objetivos.¹⁹

- ◆ Promover el desarrollo integral del mexicano para el mejoramiento de su calidad de vida.
- ◆ Asegurar el conocimiento, aprendizaje e incorporación de los valores nacionales del trabajo.
- ◆ Crear sentido de conciencia y compromiso para participar en el fortalecimiento de México a partir de un desempeño laboral, personal, grupal y organizacional en el que el incremento y mejoramiento de la calidad y productividad sean la razón de su diario quehacer.
- ◆ Habilitar los aspectos técnico-administrativos propios de cada puesto para lograr un desempeño eficaz y productivo dentro de la empresa, comunidad y país.

Solo a través de la educación y la cultura podremos resolver los graves problemas de corrupción y prepotencia, "capacitar a los agentes es la medicina contra la corrupción" señalo alguna vez el Exprocurador General de la República, Lic. Ignacio Morales Lechuga; de esta manera se podrá abatir la indolencia, la incompetencia y la desviación de las conductas.

¹⁹ Mendoza Nuñez Alejandro, Capacitación para la Calidad y la Productividad, P.50

Debe crearse una cultura, un espíritu de capacitación. El aspecto formal, estructurado y legal respecto a la capacitación es necesario, pero no es la base de la función educativa eficaz.

La existencia de la capacitación en una organización está en función de que el Empresario, Directivo o Líder, ejerza el liderazgo junto con las personas que tienen autoridad y toman decisiones; todos ellos deben ser el modelo para crear una cultura de capacitación que se adecue al mandato legal y constitucional.

Para crear en una empresa una verdadera cultura de capacitación debe apreciarse esta función como:²⁰

- ◆ Una filosofía de trabajo.
- ◆ Debe basarse en necesidades reales, no inventadas, para esto se requiere de un diagnóstico.
- ◆ Debe tener tecnología avanzada, aunque en México todavía tenemos grandes retos en lo que se refiere a este aspecto, pero debemos avanzar para mejorar continuamente la calidad de la capacitación.
- ◆ Todos deben estar involucrados en la capacitación.
- ◆ La capacitación debe ser permanente o continua.
- ◆ La capacitación debe ser para todos.

Una cultura de capacitación bien cimentada en la organización será un elemento fundamental para dar soporte a todo programa orientado a crear o fortalecer el sentido de compromiso del personal, cambiar actitudes y construir un lenguaje común que facilite la comunicación, comprensión e integración entre empresarios, empleados y trabajadores.

4.5 MARCO LEGAL DE LA CAPACITACIÓN EN MÉXICO

En el presente siglo es cada vez mayor la demanda de personal calificado, por lo que es necesario que las instituciones públicas así como las empresas privadas establezcan programas de capacitación para sus empleados.

Con el paso de los años se han suscitado una serie de medidas que tienen como finalidad preparar al personal para que pueda con una mayor eficiencia desempeñar sus funciones. Es así como fueron apareciendo diversas disposiciones legales que pretendieron reglamentar el fenómeno de la capacitación.

²⁰ IBIDEM, pp. 61-62

En 1931 la Ley Federal del Trabajo destinó su Título Tercero al Contrato de Aprendizaje en el cual no era obligatorio brindar capacitación a los trabajadores.

En 1940 se comenzó a entender que la labor del entrenamiento debía ser una función organizada y sistematizada, la figura del instructor adquiere especial importancia en el proceso capacitacional pues al contar con los conocimientos para la implementación de los programas adecuados reduciría en gran medida los problemas de cada área de trabajo.

Sin embargo, es a partir de la década de los setenta cuando las empresas públicas y privadas le dieron la importancia debida a la capacitación y adiestramiento, creándose diversos institutos de enseñanza a los que acuden para satisfacer sus necesidades de capacitación.

De igual forma se inicia una etapa de desarrollo con relación a esta materia. El concepto de educación y los nuevos enfoques para el desarrollo de los recursos humanos, adquieren gran significado al comenzar a detectarse deficiencias en el aparato productivo nacional debido al acelerado avance tecnológico y a la gran cantidad de mano de obra no calificada.

Con la promulgación de la Nueva Ley Federal del Trabajo en 1970, se suprimió el Contrato de aprendizaje y se estableció la obligación patronal de impartir capacitación a los trabajadores a su servicio.

En 1970 surge el Departamento de Vigilancia de Capacitación a los Trabajadores, dependiente a la Dirección General del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para supervisar las actividades, programas y resultados obtenidos en esta materia.²¹

En 1975 este departamento pasó a depender a la Dirección General de Organización y Recursos Humanos de la misma Secretaría quien formuló un estudio sobre la capacitación obrera.

Como resultado de esta investigación La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, propuso la creación, en 1976, de la Dirección General de Formación Profesional, fijando como objetivo principal la relación de una encuesta a nivel nacional que permitiera la obtención de información acerca de las necesidades de capacitación de la mano de obra, la posición de trabajadores y empleadores sobre el fenómeno y los recursos que se destinaran a tales labores.²²

²¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Programa Nacional de Capacitación y Productividad, 1984, P.27

²² IBIDEM, P.28

Con estas investigaciones, se detectó que la mayoría de las acciones efectuadas hasta ese momento por los Sectores Públicos y Privado, habían sido escasas y carentes de continuidad y planeación.

Se hicieron patentes entre otros problemas, los bajos niveles de formación de la mano de obra mexicana y la necesidad de capacitar a la creciente población procedente del medio rural, el incremento de la demanda de trabajadores especializados, la escasez de instituciones de personal calificado e infraestructura técnica destinada a la formación personal, así mismo como la ausencia de un sistema que reconociera y validara las calificaciones adquiridas en el trabajo.

La idea de reglamentar la capacitación y el adiestramiento surgió del Presidente López Portillo en su Primer Informe de Gobierno. Después envió una iniciativa de Ley en la cual se elevaba a rango de garantía social a la capacitación. El 9 de Enero de 1978, publicó en el Diario Oficial el Decreto que reforma la Fracción XIII del apartado A del Artículo 123 de la constitución, en la cual se establece la obligación de dar capacitación y adiestramiento a los trabajadores.

El 28 de Abril de 1978 se publicó en el Diario Oficial las Reformas a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que reglamenta la norma constitucional, relacionada con la capacitación y adiestramiento a los trabajadores y entró en vigor en ese mismo año. El 8 de Mayo se publican las bases para la designación de representantes de las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y de Patrones ante el Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

El 5 de Junio del mismo año se publica el reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento, UCECA organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, responsable de la Coordinación de los esfuerzos para la impartición de la capacitación. En Agosto se suscribe un convenio entre la Secretaría de Educación y la Secretaría del Trabajo, en el que se establecen las bases de coordinación entre ambas dependencias. El 31 de Agosto, la Secretaría del Trabajo otorga al IMSS el registro como primera entidad capacitada.

Cabe mencionar que la UCECA dejó de funcionar y en su lugar se estableció la Dirección General de Capacitación y Productividad, la cual se conforma por un conjunto de acciones orientadas a la medición, análisis y productividad laboral, con la participación responsable de los factores de la producción.

En nuestro país, la Teoría Integral del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, esta fundada en el Artículo 123 de nuestra Constitución, como contenido identifica al Derecho del Trabajo con el Derecho Social.

El Artículo 123 en sus enunciados generales otorga a los trabajadores los derechos a los cuales son acreedores por su trabajo, tales como las horas de trabajo, días de descanso, salarios, entre otros. Así mismo las contraprestaciones que los patrones tienen obligación de dar. Regula también las relaciones entre los obreros, empleados y patrones y regula los derechos como de huelga y despidos, también asegura a los trabajadores y a sus familias lo correspondiente para salvaguardar sus patrimonios y bienes sociales.

En la Fracción XIII del apartado A del Artículo 123 de nuestra constitución se establece *como obligación de las empresas capacitar y adiestrar a sus trabajadores, como se transcribe a continuación:*

“Las empresas cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La Ley Reglamentaria determinara los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”.

En lo que al apartado B del mismo artículo se refiere, este no hace mención alguna en ninguna de sus fracciones sobre la capacitación.

En cuanto a quién, cómo, dónde y porqué se va a capacitar, el artículo 153 de la Ley Federal del Trabajo, nos dice lo siguiente:

Artículo 153-A “Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social”.

Cabe mencionar que no necesariamente han de ser capacitados todos a la vez. El proceso de la elaboración de planes y programas deberá incluir el método utilizado para establecer el orden de prioridad en que habrá de capacitarse tanto por niveles como por puestos *específicos*.

Artículo 153-B “Para dar cumplimiento a las obligaciones que conforme al Artículo anterior le corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto del personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretarías del Trabajo y Previsión Social. En caso de tal adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas”.

En lo que al plazo que la empresa tiene que cumplir para la presentación de planes y programas de capacitación y adiestramiento ante la Secretaria del Trabajo y Previsión Social se contemplan dos posibilidades:²³

- ◆ Cuando las relaciones de trabajo estén regidas por un contrato colectivo se cuenta con un plazo de 15 días posteriores a la celebración, revisión o prórroga del mismo.
- ◆ Cuando las relaciones de trabajo no estén regidas por un contrato colectivo, las empresas deberán someter a la aprobación de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social dentro de los primeros 60 días de los años impares.

Artículo 153-E: “La capacitación o adiestramiento a que se refiere el Artículo 153-A, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo, salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrán impartirse de otra manera, así como en el caso que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la ocupación que desempeñe, en cuyo supuesto, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo”.

Artículo 153-Q: “Los Planes y Programas de que tratan los Artículos 153-M y 153-O, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Referirse a periodos no mayores de 4 años.
- II. Comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa.
- III. Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa.
- IV. Señalar el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría.
- V. Especificar el nombre y número de registro en la Secretaria del Trabajo y Previsión Social en las Entidades Instructoras;
- VI. Y aquellos otros que establezcan los criterios generales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación”.

Dichos planes y programas deberán ser aplicados de inmediato por las empresas.

El plan deberá ir acompañado de un cronograma que indique el periodo en que cada puesto o nivel va a ser capacitado, dichos planes y programas deberán ser aplicados de inmediato por las empresas, aunque la ley no señala un plazo mínimo, lo más recomendable es un periodo intermedio de dos años.

²³ Ley Federal del Trabajo, Artículo 153-N y 153-O

En cuanto a los propósitos de la capacitación el artículo 153-F de la ley mencionada nos dice que:

“La capacitación o adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad;
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador”.

Por otro lado, los trabajadores a quienes se capacita también tienen obligaciones como se señala en el artículo 153-H:

Artículo 153-H: “Los trabajadores a quienes se imparta capacitación o adiestramiento están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación;
- II. Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos; y
- III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos”.

En cuanto a los servidores públicos se refiere, el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, menciona específicamente que:

Artículo 15: “Las instituciones estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores los medios necesarios para su superación personal y mejoramiento de sus conocimientos, dando facilidades para el desarrollo de su cultura general y física, así como de sus facultades artísticas”.

Todos los trabajadores tienen derecho a recibir capacitación y adiestramiento que les permita elevar su nivel de vida y productividad en el trabajo, de conformidad con los programas que elaboren las instituciones de acuerdo con sus posibilidades presupuestales y que serán aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

4.6 QUINTO INFORME DE GOBIERNO

Para ampliar un poco más la perspectiva de la capacitación en nuestro país y los avances que ha tenido es pertinente mencionar algunos aspectos de este tema que el Presidente Ernesto Zedillo expresó en su Quinto Informe de Gobierno:

“La capacitación para el trabajo constituye uno de los medios más adecuados para mejorar la capacidad productiva y apoyar el desarrollo del país. Además, ofrece a los individuos oportunidades para progresar y mejorar sus condiciones de vida.

Durante 1999, varias unidades estatales de capacitación se han acreditado ya como centros evaluadores a los que pueden acudir las personas a certificar las competencias laborales que habían adquirido por diversas vías a lo largo de su vida.

Además, en el ciclo 1998-1999, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) atendió a 100,489 personas que recibieron cursos de capacitación y actualización en las modalidades en y para el trabajo.

También expresó que, a fin de elevar la calidad y la pertinencia de las diversas formas de capacitación de los trabajadores, se continuó impulsando el proyecto para la Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación.

También reporta que en el mismo lapso, aproximadamente 791 mil personas se inscribieron en cursos escolarizados de capacitación para el trabajo en las diversas instituciones educativas públicas o en aquellas escuelas particulares que cuentan con reconocimiento de validez oficial de estudios”.

Con lo anterior, nos damos cuenta de que lo que a materia de capacitación se refiere estamos avanzando, aunque lentamente, pero el gobierno mexicano se está esforzando por capacitar a sus trabajadores para brindarles mejores oportunidades de crecimiento y desarrollo.

Lo anterior se refiere a los trabajadores en general y aunque el tema que nos ocupa es la administración pública, también es importante conocer todo lo referente a la capacitación en México, ya que el sector público, aunque forma parte de otra esfera, también forma parte de los trabajadores del país.

4.7 CAPACITACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

A continuación se hará referencia exclusivamente a lo que a la capacitación en el sector público se refiere, para ello mencionaremos lo que el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) opina y sugiere al respecto²⁴.

Anteriormente se mencionaron los aspectos más importantes de la profesionalización de los trabajadores al servicio del estado, que no es otra cuestión que el servicio civil de carrera. En opinión del PROMAP las experiencias y avances que se han tenido son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental. Dicha situación es muy notoria en el sector central, lo cual provoca que en ocasiones se tengan ambientes laborales poco estimulantes que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y la satisfacción del individuo que cotidianamente acude a la administración para resolver asuntos que se relacionen con su propia esfera de intereses y derechos.

Con el paso del tiempo se han creado diferencias entre los trabajadores afiliados a sindicatos y los que no están, las cuales impiden el desarrollo del conjunto.

Un factor que ha entorpecido la adecuada superación y profesionalización de los servidores públicos, lo constituye el hecho de que la capacitación de estos no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales. Tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada que se realiza, o se desaprovecha en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos. La carencia de un sistema de capacitación integral genera altos costos, retrabajos, duplicación de tareas y dilaciones cuando alguno de los elementos falla en la cadena organizacional o productiva, por deficiencia de conocimientos o habilidades.

Con el propósito de avanzar y dar paso a una administración pública eficiente, mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas como instrumento que contribuya a la motivación del personal para que éste incremente el valor de sus servicios a la sociedad, y fomentar como parte de una nueva cultura de servicio la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles, particularmente al personal que interviene en los procesos de contacto directo con el público se implementaron líneas de acción como las siguientes, en lo que materia de capacitación y selección se refiere:

²⁴ Diario Oficial, Martes 28 de Mayo de 1996, pp. 70-71

SISTEMAS DE SELECCIÓN

- ◆ Con objeto de procurar que quienes presten sus servicios en la administración pública federal cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades, se deberán aplicar procedimientos más rigurosos en su ingreso que prevean entre otros mecanismos la evaluación de las aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público.

ACTUALIZACIÓN DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES

- ◆ A partir de 1996, las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos, a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejoría en los estándares de servicio y a promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías.

Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información será objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental.

SISTEMA INTEGRAL DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

- ◆ Para el óptimo control de los recursos humanos se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, el cual contendrá la información que determinen las autoridades competentes.

ESTABLECIMIENTO DE MEJORES PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

- ◆ Con el fin de garantizar que exista igualdad de oportunidades para concursar en la ocupación de vacantes dentro del servicio público, las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas conducentes para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Este mecanismo servirá para seleccionar a los prospectos de entre los cuales habrá de ocuparse la vacante

correspondiente según los perfiles, méritos y calificaciones demostrados, contribuyendo al perfeccionamiento del mercado laboral dentro del sector público.

- ♦ Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la administración pública federal.

CAPACITACIÓN EN DESARROLLO ADMINISTRATIVO A DEPENDENCIAS Y ENTIDADES

- ♦ La SECODAM, inició en 1995 actividades en materia de desarrollo administrativo en dependencias como: SRE, SCT, SE, SEMARNAP, DDF (ahora Gobierno del D.F.), Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos e Institución Nacional de Migración, mediante cursos de sensibilización y capacitación a funcionarios y servidores públicos, en los cuales se explicaron ampliamente los conceptos generales, objetivos, estructura, filosofía y metodología en general de la propuesta para el proceso de cambio y transición en la Administración Pública Federal.

CERTIFICACIÓN DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES

- ♦ Una de las primeras especialidades que será objeto de certificación es la del proceso administrativo de fincamiento de responsabilidades, el personal que tiene a su cargo dicha función en las dependencias y entidades recibirá capacitación específica en la materia, mediante cursos que están ya programados y que serán coordinados por la SECODAM y realizados por el Instituto Nacional de Administración Pública. Eso tiene el propósito de mejorar e incrementar la capacidad del personal encargado de esta función, para que los casos en que se presuma alguna violación a la ley, se integren y desahoguen con mayor agilidad e invariablemente con apego a derecho y a los procedimientos vigentes.

4.8 SISTEMA DE CAPACITACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO²⁵

El Sistema de Capacitación define el marco en el que las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, operarán las etapas del proceso de capacitación, con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el

²⁵ Información Proporcionada por la SECODAM.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000; en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; en la Ley General de Educación, y en las disposiciones específicas en materia de Servicio Social.

El Sistema de Capacitación es el instrumento de apoyo creado para coadyuvar en la concreción de los preceptos señalados en el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, proporcionando al servidor público los medios y herramientas necesarias para aprovechar sus capacidades en beneficio de la ciudadanía.

Las acciones que se instrumentan en el Sistema de Capacitación son: formación, actualización y profesionalización. Su función es brindar apoyo a programas prioritarios que contribuyan al desarrollo de los servidores públicos, elevando así la productividad, la calidad y eficiencia en la prestación de servicios que demandan los habitantes de la ciudad de México.

Además, el Sistema apoyará la instrumentación de programas dirigidos al fortalecimiento del servicio civil de carrera.

El proceso de capacitación está integrado por las etapas de diagnóstico, programación y presupuestación, operación, y evaluación y seguimiento.

La operación del proceso de capacitación se lleva a cabo a través de las vertientes de desconcentración y dirección, así como en las modalidades de capacitación genérica y específica.

4.8.1 VERTIENTE DE DESCONCENTRACIÓN

La vertiente de desconcentración, de conformidad con el acuerdo de desconcentración de la capacitación, funciona por conducto de los subcomités mixtos de capacitación, cuyo objetivo es organizar en su ámbito de competencia las acciones de capacitación que requieran los servidores públicos de niveles técnicos-operativos. Esta vertiente abarca las modalidades genérica y específica.

El Sistema de Capacitación considera en la modalidad genérica los bloques temáticos de: Calidad y Excelencia; Desarrollo del Factor Humano; Efectividad Gerencial; Cultura Institucional, Administración; Bienestar Social; Informática; Salud; Jurídico; Legal; Diseño; Construcción; Operación y/o Mantenimiento.

En la modalidad específica, se enmarcarán los eventos de capacitación que las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados requieran para alcanzar sus objetivos sustantivos, siendo esta la que deberá tener un mayor peso dentro de los programas anuales.

DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES

Los Subcomités Mixtos de Capacitación tienen la obligación de efectuar un estudio de la situación cualitativa de los recursos humanos; es decir, realizar un diagnóstico de las necesidades de capacitación, adiestramiento y/o actualización del personal técnico-operativo y de los mandos medio y superior.

El diagnóstico debe contener la información a nivel individual y del puesto, en apego a la metodología definida por la Dirección de Capacitación (DC), previa validación del Subcomité Mixto de Capacitación, durante la primera quincena del mes de mayo para el dictamen correspondiente. Para ello se utilizará el Software establecido por la DC.

La DC no recibirá la información que no cumpla en tiempo y forma con los lineamientos establecidos en esta normatividad y las emitidas para tales efectos por la propia Dirección.

Las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados designarán al servidor público que se responsabilizará de realizar todas las actividades inherentes a la etapa del diagnóstico de necesidades de Capacitación (DNC) y acudir a las asesorías correspondientes.

PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES

El Programa Anual de Capacitación de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, deberá elaborarse con base en los resultados del diagnóstico y demás criterios y lineamientos que establezca la DC. El Programa será validado por el Subcomité Mixto de Capacitación y deberá considerar las prioridades institucionales sobre la situación cualitativa de los recursos humanos, la proyección presupuestal para su ejercicio, así como las recomendaciones que sobre el particular emita la Secretaría Técnica del Comité Mixto de Capacitación (STCMC), a través de la DC.

Las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados deben garantizar que el servidor público que llevó a cabo la etapa de diagnóstico sea quien realice todas las actividades inherentes a la etapa de programación como participar en el taller de programación-presupuestación y acudir a las asesorías respectivas.

Cada unidad administrativa entregará el formato PROCAP (formato único), el Programa Anual de Capacitación en versión definitiva y debidamente validado por el Subcomité Mixto de Capacitación durante la primera quincena de julio.

Los eventos de capacitación, adiestramiento y actualización previstos en los programas anuales podrán considerarse en diversas modalidades (cursos, talleres, seminarios, etc.), de acuerdo con los requerimientos de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados.

La presupuestación de los eventos de capacitación genérica, específica y, en su caso, de dirección, así como de las inscripciones en eventos organizados por otras instituciones y enseñanza abierta, es responsabilidad de cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado, por lo que deberán hacer provisiones en los plazos establecidos y conforme a los procedimientos determinados por la Subsecretaría de Egresos.

Para dar el seguimiento a la participación en los eventos organizados por otras instituciones, los servidores públicos que asistan deberán entregar a la Secretaría Técnica del Subcomité Mixto de Capacitación, una vez finalizado cada evento dentro de los diez días hábiles posteriores fotocopia de la constancia e informe que contenga las conclusiones más relevantes y las perspectivas de aplicación en sus áreas de competencia.

Los recursos presupuestados serán intransferibles e irreductibles. Su ejercicio está determinado con base en el dictamen aprobatorio de las acciones contenidas en el Programa Anual de Capacitación. Dicho dictamen será emitido por la STCMC, a través de la DC.

Una vez autorizado el presupuesto definitivo por la Subsecretaría de Egresos, las dependencias, las unidades administrativas y los órganos desconcentrados tendrán como límite el primer bimestre del año de que se trate, para reportar mediante el formato PROCAP (formato único), previa asesoría, a la STCMC los ajustes requeridos en su Programa Anual. Después de esta fecha sólo se autorizarán un máximo de dos modificaciones plenamente justificadas y sustentadas, mismas que deberán presentarse a más tardar durante el mes de julio.

De no presentar modificación alguna durante el periodo señalado en el párrafo anterior, las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados deberán cumplir las metas originalmente previstas, con base en el monto presupuestal autorizado.

Las solicitudes para participar en eventos organizados por otras instituciones, cuando se trate de personal técnico operativo con plaza de base, serán autorizadas por las propias dependencias, unidades administrativas y los órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal, la facultad de formular y realizar los programas de capacitación que sus

necesidades y ámbitos de competencia requieran, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1996.

A través de la capacitación se deberá generar una cultura de productividad, calidad y excelencia en la prestación de los servicios, y que estimule el fortalecimiento de los procesos de simplificación administrativa a favor de los usuarios.

Las acciones programadas atenderán las funciones sustantivas de cada dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, de acuerdo con las prioridades institucionales del GDF. Asimismo, los eventos de tipo específico deberán vincularse con las funciones y atribuciones que les corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal vigente.

La contratación de proveedores de servicios de capacitación se efectuará de conformidad con lo dispuesto en la LADF y en las políticas bases y lineamiento de adquisiciones que se derivan de esta normatividad.

Los programas anuales de capacitación incluirán cursos sobre formación y actualización de instructores internos de capacitación y asesores internos de enseñanza abierta, de formación y desarrollo de administradores de la capacitación, y los relacionados con la inducción al puesto, al área de adscripción y al GDF, así como las materias específicas, competencia de cada unidad administrativa.

La Cobertura de las acciones para la formación de instructores, administradores y asesores internos, deberá prever el intercambio de apoyos, bajo un esquema de reciprocidad, para la solución de necesidades comunes entre dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados.

La programación de cursos de computación deberá observar las recomendaciones del Comité de Informática. Las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados enviarán sus solicitudes al Comité con diez días hábiles de anticipación a la operación de los eventos, los cursos formarán parte del programa anual de capacitación, de lo contrario deberá notificarse a la DC para su autorización por adición o sustitución.

Para que las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados operen cursos de archivo y administración de documentos, deberán contar con el aval del COTECIAD-DF. El procedimiento será el mismo del párrafo anterior.

EJECUCIÓN

El registro y control de las acciones del Programa Anual de Capacitación se efectuará mediante el software denominado "Administrador de la Capacitación del GDF".

Previo a la ejecución de las acciones del Programa Anual de Capacitación, deberá preverse su difusión, así como los recursos humanos, físicos, materiales y financieros necesarios.

Los eventos se realizarán en el horario de labores de los servidores públicos, con excepción de aquellos que acuerde cada Subcomité Mixto de Capacitación. Los grupos se integrarán con un mínimo de 15 y un máximo de 25 participantes, cuando se trate de eventos en la modalidad genérica; y con un promedio de 10 y 15 participantes en las modalidades específicas y de dirección respectivamente.

Los Subcomités Mixtos de Capacitación de cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado verificarán que los cursos se lleven a cabo conforme a los calendarios previstos en su Programa Anual de Capacitación.

Se otorgará constancia de acreditación a los capacitados que, además de haber cubierto el 80% de asistencia, aprueben la evaluación correspondiente con calificación mínima de 8 en escala de 1 a 10 y hayan cubierto los requisitos que establezcan los Subcomités Mixtos de Capacitación.

Las constancias y/o reconocimientos deberán ser avalados por el Presidente y/o Presidentes adjuntos del Subcomité Mixto de Capacitación que corresponda, y se deberán entregar al término de cada curso.

Las constancias de los capacitados serán elaboradas con el Software denominado "Administrador de la Capacitación del GDF".

No esta autorizada la entrega de ningún otro tipo de constancia y/o reconocimiento que no sean avaladas por el Subcomité Mixto de Capacitación.

EVALUACION Y SEGUIMIENTO

Es reponsabilidad de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados efectuar, a través de los Subcomités Mixtos de Capacitación las tareas correspondientes a la etapa de evaluación y seguimiento de la capacitación.

Son objeto de evaluación: el grado de cumplimiento del Programa Anual de Capacitación; la congruencia de los cursos con las necesidades de las áreas que conforman la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado; el desempeño de los instructores; y, el impacto de la capacitación en las áreas de trabajo del personal que participó en los eventos.

Los Subcomités sostendrán reuniones cuatrimestrales, apegándose al calendario y al guión que determine la STCMC, a efecto de evaluar y establecer los acuerdos, compromisos y acciones que procedan con base en los resultados obtenidos. Los Subcomités enviarán a la DC, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la fecha de reunión, un informe detallado con apego a los puntos establecidos en el guión, señalando además los acuerdos tomados durante la sesión que se reporta.

La STCMC convocará, una vez que cuente con los informes de los Subcomités, a la sesión ordinaria del Comité Mixto de Capacitación, a fin de evaluar la situación que guarda la capacitación y la enseñanza abierta en el GDF.

La evaluación cuantitativa se efectuará mensualmente. Las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados enviarán a la DC, durante la última semana de cada mes, el informe correspondiente.

El Subcomité Mixto de Capacitación tendrá la obligación de valorar el impacto de la capacitación y el desempeño de los instructores, de acuerdo a los lineamientos y procedimientos que determine la STCMC.

Al término del ejercicio, en la tercera reunión de los Subcomités Mixtos de Capacitación, se realizará un estudio comparativo entre las metas y objetivos programados y lo alcanzado durante el año, los resultados serán validados por el Subcomité correspondiente, se incluirán en el informe de la reunión y se considerarán en el diagnóstico del siguiente año.

El Subcomité Mixto de Capacitación deberá designar a un servidor público para que participe en el Taller de Evaluación y Seguimiento de la Capacitación. En este se proporcionarán los elementos suficientes que le permitan llevar a cabo el seguimiento del proceso de capacitación.

Será obligatoria la asistencia de los responsables de operar los Programas de Capacitación, Enseñanza Abierta y Servicio Social a los eventos que imparta la DC.

4.8.2 VERTIENTE DE DIRECCIÓN

La vertiente de dirección es instrumentada y operada por la Unidad de Profesionalización (UNIPROF), atendiendo los requerimientos de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, así como a programas específicos que emita el Comité Mixto de Capacitación, a través de su Secretaría Técnica (STCMC), para la formación y actualización de los servidores públicos de mandos medios y superior del GDF.

DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES

El diagnóstico de las necesidades de capacitación y/o actualización de los mandos medio y superior, se elaborará simultáneamente a la identificación de requerimientos del personal técnico-operativo.

Los resultados del diagnóstico, serán validados por el titular de la dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, y remitido a la DC durante la primera quincena del mes de mayo.

La DC no recibirá la información que no cumpla en tiempo y forma con los lineamientos establecidos en esta normatividad y la emitida para tales efectos por la STCMC.

PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES

Los mandos medio y superior serán atendidos mediante el diseño e instrumentación de cursos de formación, actualización y desarrollo, tanto por la UNIPROF a través del programa elaborado con base en el diagnóstico del GDF, así como por las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados en sus programas anuales respectivos.

Los eventos no previstos en el Programa Anual de Capacitación de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, podrán ser autorizados por la DC, previa petición por escrito, siempre que estén debidamente justificados y sustentados, que el área solicitante cuente con suficiencia presupuestal para operarlos y que el trámite se realice con diez días hábiles de anticipación a su ejecución.

El personal capacitado en el extranjero, una vez concluido el evento correspondiente y habiendo obtenido la constancia respectiva, deberá presentar al titular de la dependencia,

unidad administrativa u órgano desconcentrado un informe que contenga las conclusiones más relevantes y un proyecto aplicable en su área de competencia.

El Coordinador o Subdelegado Administrativo, remitirá al Oficial Mayor del D.F. las solicitudes de autorización para sufragar los gastos por concepto de inscripciones, pasajes y/o viáticos de eventos en el extranjero, con diez días hábiles de anticipación a su celebración.

EJECUCIÓN

La DC será la encargada de normar la ejecución de los programas de capacitación y actualización para el personal directivo en la UNIPROF, las dependencias, las unidades administrativas y los órganos desconcentrados del GDF.

La UNIPROF será la encargada de integrar y operar el Programa Anual de Capacitación para el personal directivo del GDF.

EVALUACIÓN

La evaluación de los programas dirigidos a mandos medio y superior está a cargo de la DC, para lo cual la UNIPROF, las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados remitirán mensualmente el informe de resultados e impacto de los programas desarrollados.

4.8.3 PROGRAMA DE ENSEÑANZA ABIERTA

Las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados, están obligados a prestar el Servicio de Enseñanza Abierta a los trabajadores que no han iniciado o concluido su educación básica y/o media superior (Alfabetización, primaria, secundaria y bachillerato).

La Coordinación del Programa de Enseñanza Abierta estará a cargo de la STCMC, a través de la DC.

La operación del Programa de Enseñanza Abierta para los trabajadores, será responsabilidad de los Subcomités Mixtos de Capacitación de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados del GDF.

Cada dependencia, unidad administrativa y órganos desconcentrado efectuará la dirección de la demanda de enseñanza abierta en su ámbito, en el mismo periodo en que realice el diagnóstico de capacitación conforme a la metodología que emita la DC.

La programación anual de metas y actividades, así como el proyecto de presupuesto para su operación, deberán ser enviados a la DC, mediante el formato PEA-GDF/2 "Programa Operativo Anual de Enseñanza Abierta" durante la primera quincena del mes de julio, el presupuesto autorizado se notificará a la DC en el transcurso del primer bimestre del ejercicio correspondiente.

El servicio educativo se brindará a través de círculos de estudio y/o asesorías individuales.

La evaluación del avance del Programa de Enseñanza Abierta, será responsabilidad de los Subcomités Mixtos de Capacitación. El informe correspondiente se enviará bimestralmente a la DC.

La evaluación a la que se refiere el punto anterior nos sustituye a los exámenes que aplica el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y la Dirección General del Bachillerato de la SEP, para la acreditación de los educandos.

Las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados realizarán ante las instituciones educativas que corresponda, los trámites necesarios para el registro de los círculos de estudio que operan.

Los círculos de estudio y las asesorías individuales, en cualquiera de los niveles educativos, funcionarán dentro de la jornada laboral y para ello las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados proporcionarán los asesores necesarios, así como las facilidades para que los educandos acudan.

Los Subcomités Mixtos de Capacitación, designarán a los servidores públicos que llevarán a cabo la detección de la demanda de educación abierta, la elaboración del Programa Anual y el Seguimiento correspondiente, a fin de que participen en el taller respectivo y reciban las asesorías necesarias para efectuar dichas tareas.

Los recursos presupuestados para Enseñanza Abierta, serán intransferibles e irreductibles. Su ejercicio está determinado con base en el dictamen aprobatorio de las actividades contenidas en el Programa Anual de Enseñanza Abierta emitido por la DC.

4.9 CAPACITACIÓN EN LA SHCP

En la SHCP, al igual que en las demás dependencias del Sector Público se otorga capacitación a los trabajadores, la cual todos tienen derecho a recibir con las mayores facilidades, pero apegándose a las condiciones que se establezcan en los reglamentos correspondientes.

El Reglamento Interior de la SHCP, en su artículo 67, fracciones I y II establece lo siguiente:

- I. "Proponer, para aprobación superior, la política y los programas de actividades de planeación, coordinación, administración y evaluación del personal de la Secretaría, así como de las prestaciones y los servicios sociales y recreativos del propio personal, proponer los criterios técnicos en materia de reclutamiento y selección de personal, nombramientos contratación y movimientos en el puesto, remuneraciones, capacitación y desarrollo, motivación, relaciones laborales y de seguridad e higiene en el trabajo;
- II. Promover y aplicar, en su caso los programas de formación, capacitación, becas y desarrollo de personal, servicio social de pasantes y los demás que correspondan, excepto los de capacitación técnica en materia fiscal y aduanera, así como evaluar periódicamente sus resultados".

También en las Condiciones Generales de Trabajo de la SHCP, en los siguientes artículos, se expresan los lineamientos a seguir en materia de capacitación en esta Secretaría:

Artículo 37. "La capacitación constituye un derecho y una obligación del trabajador, que le permite elevar sus condiciones de vida y la eficiencia en la prestación del servicio".

Artículo 38. "La capacitación para el mejor desempeño del puesto y el conocimiento y aplicación de nuevas técnicas, tiene el carácter de obligatorio para el trabajador y se imparte dentro de la jornada laboral".

El reglamento de escalafón, regula el grado de obligatoriedad en los casos de capacitación del trabajador para ascender y acceder a otros puestos.

Artículo 39. "La Secretaría establecerá los programas de inducción, capacitación y desarrollo que estime necesarios, para cuyo efecto la Dirección General de Personal emitirá los lineamientos respectivos".

Artículo 40. "La Secretaría integrará una Comisión Mixta de Capacitación que funcionará de acuerdo a su reglamento, mismo que se anexará a estas condiciones".

Artículo 41. "La capacitación para el desarrollo y en general de superación cultural del trabajador, es potestativa para este y se realiza fuera de la jornada laboral. La Secretaría, con sujeción a los programas formativos y de motivación, pueden convenir con el trabajador otras modalidades y concederle el uso de parte de la jornada, en apoyo para estos propósitos en los términos que establezca el Reglamento de Capacitación respectivo".

Otro aspecto importante incluido en la capacitación dentro de la SHCP, es el otorgamiento de becas, a las que todos los trabajadores tienen derecho y acceso, las becas se otorgan de acuerdo al nivel que ocupe cada trabajador y es de forma proporcional²⁶.

Las bases para el otorgamiento de becas nacionales se fundamentan en el reglamento interior, artículo 67 fracción II y en las Condiciones Generales del Trabajo, artículos 39 y 41 de la SHCP.

El objetivo general de las bases para el otorgamiento de becas nacionales es:

- ◆ Promover el desarrollo del trabajador hacendario, permitiéndole ampliar sus conocimientos en las distintas materias vinculadas con el puesto de desempeño actual y el campo de actuación de la dependencia.

Los objetivos específicos sobre el mismo punto son:

- ◆ Establecer un marco normativo congruente con los propósitos Institucionales.
- ◆ Regular la asignación de becas.
- ◆ Fijar los montos para la asignación de ayuda económica.
- ◆ Formalizar los compromisos del becario con la Secretaría.
- ◆ Propiciar el óptimo aprovechamiento de las becas otorgadas.
- ◆ En general, determinar los lineamientos para el otorgamiento de becas en la Secretaría

Las bases para el otorgamiento de becas nacionales son emitidas por la Oficialía Mayor, cuyo cumplimiento será obligatorio para todas las unidades administrativas, así como para el personal que se incorpore al programa; las bases son las siguientes:

1. La Secretaría otorgará becas a los trabajadores interesados en perfeccionar los conocimientos que poseen, para realizar estudios de actualización o especialización en

²⁶ Bases y procedimientos para el otorgamiento de becas para el ejercicio 1999, SHCP, Oficialía Mayor, PP. 5-15

las materias inherentes a las actividades que actualmente desempeñen, siempre y cuando los objetivos de estudio se vinculen con las funciones sustantivas de la unidad administrativa en que laboran.

2. La Secretaría otorgará becas consistentes en ayuda económica para el pago de inscripciones y colegiaturas a los trabajadores que cubran los requisitos de las presentes bases.
3. Podrán ser beneficiarios de becas los trabajadores de la Secretaría que cuenten con una antigüedad mínima de seis meses.
4. Los estudios a realizar podrán ser en distintas modalidades y con una duración máxima, según lo establecido en la siguiente tabla:

MODALIDADES DE ESTUDIO	DURACION MAXIMA
Nivel técnico (No se incluye preparatoria o equivalente)	24 meses
Licenciatura (para concluir estudios)	30 meses
Postgrados	
Diplomado, especialización	12 meses
Maestría	30 meses
Curso, seminario, conferencia, taller, programa	12 meses
Idiomas	12 meses

En caso de cursos de idiomas, únicamente se otorgarán becas para perfeccionamiento de los mismos.

5. El monto máximo de la beca, como porcentaje del costo de inscripción y colegiatura, estará en función de la capacidad económica del solicitante, determinada por el salario que percibe de acuerdo con la siguiente tabla:

PERSONAL	PORCENTAJE MAXIMO DE LA BECA
Técnico Operativo	95 % y 90%
Con puesto de enlace	80 %
Mandos medios y homólogos	75 % y 60%
Mandos superiores y homólogos	50 %

6. Los estudios que se realicen se llevarán a cabo fuera de la jornada laboral ordinaria.
7. Cada unidad administrativa será responsable de:

- ◆ Difundir las bases y proporcionar la información necesaria al personal que la solicite.
 - ◆ Postular *candidatos* mediante oficio firmado por el Director General u Homólogo.
 - ◆ En los casos de personal de mandos medios, superiores y homólogos el Director General deberá manifestar explícitamente en la carta postulación, que está conciente del compromiso de que el aspirante permanezca prestando sus servicios profesionales durante el tiempo de vigencia de la beca y posteriormente un tiempo similar a ésta, de acuerdo con el punto No. 11, de las presentes bases.
 - ◆ Enviar las propuestas de *candidatos* para obtener beca, con la debida anticipación para que en caso de ser aprobadas se tramite su pago con oportunidad.
 - ◆ Dar seguimiento a los trámites de cada becario y a su aprovechamiento académico, enviar a la Dirección de Capacitación y Desarrollo original y copia de la constancia de acreditación final de estudios (Certificado, Diploma, etc.), al término de los mismos.
 - ◆ Avalar la solicitud de pago por participación destacada, en caso de que el becario cumpla con el No. 12 de las presentes bases.
 - ◆ Informar con oportunidad cualquier irregularidad que se detecte al respecto.
 - ◆ Cumplir con los procedimientos que determine la Dirección General de Recursos Humanos.
8. Para evaluar y autorizar las solicitudes de becas, la Dirección General de Recursos Humanos tomará en cuenta la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de los requisitos establecidos en las presentes bases y la prioridad del apoyo solicitado en términos de los programas sustantivos de la unidad administrativa en que se encuentre adscrito el interesado, así como los de la Secretaría en general.

Con el propósito de optimizar los recursos presupuestales, no se autorizarán becas para realizar estudios que estén considerados en el Programa Institucional de Capacitación.

Asimismo, para el otorgamiento de becas se considera el siguiente orden:

1º. Trabajadores que soliciten beca por primera vez.

2° Trabajadores que habiendo sido becarios en ejercicios anteriores, soliciten beca y cumplan con lo señalado en el punto 9, siempre y cuando existan remanentes presupuestales después de atender las solicitudes por primera vez.

9. Para el otorgamiento de beca a trabajadores que tuvieron este beneficio en ejercicios anteriores, se tomarán en consideración los siguientes elementos:

- ◆ Haber cumplido satisfactoriamente con las obligaciones contraídas anteriormente en su calidad de becario.
- ◆ Que el trabajador haya concluido sus estudios con evaluaciones sobresalientes.
- ◆ La aplicación de los conocimientos adquiridos en su área de adscripción y/o las aportaciones creativas a favor de la calidad, productividad y eficiencia en la Secretaría, avaladas por el titular de la unidad administrativa correspondiente.

10. En estas bases se considerarán los eventos que difunda la Dirección de Capacitación y Desarrollo, así como aquellos que sean del conocimiento de la unidad administrativa o del propio interesado.

11. Una vez autorizada la beca, es requisito indispensable que el becario suscriba una carta compromiso para formalizar su aceptación y establecer sus deberes con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este sentido el becario asume las siguientes obligaciones:

- ◆ Estudiar ininterrumpidamente.
- ◆ Obtener calificaciones aprobatorias.
- ◆ Conducirse con integridad en la Institución Educativa.
- ◆ Informar periódicamente a la Dirección de Capacitación y Desarrollo sobre los resultados obtenidos.
- ◆ Cumplir con los requisitos administrativos que señale la Institución Educativa, así como los establecidos por la Dirección General de Recursos Humanos.
- ◆ Laborar en la Secretaría una vez concluidos sus estudios, por un tiempo equivalente a la duración de la beca.
- ◆ Comprobar en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir de la recepción del cheque, la parte porcentual de la beca, mediante factura a nombre de la SHCP, así como la factura de la parte diferencial de la misma, a cargo del becario.

Adicionalmente, deberá participar cuando se le solicite, en programas de capacitación aportando los conocimientos obtenidos.

12. Los becarios que logren obtener calificaciones, equivalentes o superiores a 9 en una escala del 5 al 10, podrán solicitar a través de su unidad administrativa de adscripción

el pago de la diferencia entre el costo cubierto por la Secretaría y el monto total de los estudios, es decir, el pago por participación destacada, siempre y cuando:

- ◆ Las modalidades de estudio sean diplomados o especializaciones con una duración mínima de 120 horas.
- ◆ Presente factura a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fecha del ejercicio fiscal en que solicite este pago.

13. No se otorgará beca cuando el trabajador se encuentre disfrutando de licenciatura en cualquiera de sus modalidades.

14. Será motivo de cancelación de la beca:

- ◆ El cambio de estudios o institución para el que fue becado.
- ◆ El uso indebido de los recursos proporcionados por la Secretaría para el pago de sus estudios.
- ◆ La deserción.
- ◆ La reprobación final.
- ◆ Causar baja en la Secretaría (en el caso de renuncia, está deberá analizarse previamente con la unidad administrativa de adscripción del becario para determinar si procede o no la cancelación).
- ◆ El incumplimiento de las obligaciones del becario y en general de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría.

15. La cancelación de la beca, obliga al becario a reintegrar a la Secretaría el monto aportado por ésta.

16. Para el cumplimiento de los objetivos de estas bases, la Dirección General de Recursos Humanos expedirá los procedimientos correspondientes.

17. La Dirección General de Recursos Humanos resolverá lo procedente en los casos no previstos en estas bases.

18. Las presentes bases tendrán vigencia a partir del 4 de enero de 1999.

Para facilitar a los trabajadores los trámites para obtener una beca, existe un Manual de Procedimientos para el otorgamiento de becas nacionales que tiene como fundamento las bases mencionadas; además es un instrumento ágil de orientación e información que permite a las unidades administrativas dar aplicación inmediata a las bases anteriores.

Con lo mencionado hasta aquí nos damos cuenta de las facilidades y ventajas con que cuentan los trabajadores de esta Secretaría para ampliar sus conocimientos a través de la actualización y profesionalización llevados a cabo por medio de las diversas modalidades de capacitación que se les proporciona.

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

APLICACIÓN DE CUESTIONARIO Y RESULTADOS

En este capítulo se presenta el cuestionario aplicado en la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios de la SHCP, así como un análisis de las respuestas a cada pregunta. Aunque el universo es muy pequeño (12 personas) en las respuestas se refleja el sentir del personal hacia la organización.

Por el número de personas encuestadas, el margen de error podría incrementarse; Sin embargo, lo que aquí se pretende es resaltar las opiniones más relevantes y generales, para conocer lo que un pequeño grupo del sector público piensa sobre el ambiente en el que labora, sus métodos de trabajo, la capacitación, y la forma de motivarse para ser más productivos, así como la manera en que ven el presente y el futuro en el sector público, así como la influencia del pasado.

La Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios cuenta con 12 elementos, además del Director, ocho de ellos son del sexo masculino y los cuatro restantes del sexo femenino. El personal tiene entre los 24 y los 64 años de edad. Existen 3 Subdirectores, todos personas del sexo masculino, un Jefe de Departamento y las restantes tienen un nivel de Coordinación. Entre las mujeres funge una como Jefe de Departamento, 2 en Coordinación y una Secretaria Ejecutiva. El nivel de educación más bajo es la preparatoria o su equivalente y el más alto posgrado.

En seguida se analizarán las preguntas por separado de acuerdo a las respuestas del personal que labora en esta Dirección.

1. ¿Antes de ingresar a esta organización participo en un concurso de selección?	
	No. Personas
Si	(4)
No	(8)
No Respondieron	

2. Su puesto lo recibió por:	
	No. Personas
Selección	(1)
Nombramiento directo	(2)
Con base en sus conocimientos	(4)
Por recomendación de un conocido	(5)
Otro _____	

3. Al ingresar a esta organización, recibió cursos de:	
	No. Personas
Inducción	(1)
Capacitación	(3)
Otros _____	

4. ¿Se imparten cursos de actualización? Mencionarlos.	
	No. Personas
Si	(10)
No	(2)
Computación, Programación, Presupuesto, Planeación, Organización y Redacción	

5. Los cursos que ha recibido, ¿Le han servido para mejorar el desempeño de sus actividades?	
	No. Personas
Si	(9)
No	(3)

6. Los cursos que la organización proporciona usted los considera:	
	No. Personas
Excelentes	(2)
Buenos	(8)
Inapropiados	()
Pérdida de tiempo	()
Se deben aprovechar	()

7. ¿Le gustaría participar en un curso que lo capacitara para un cambio de actitud más positiva en el trabajo?

	No. Personas
Si	(12)
No	()

8. Diga en que disciplinas requiere cursos de capacitación

Administración de Recursos Humanos

Superación Personal

9. Considera que el ambiente de trabajo es:

Tipo de Ambiente	Nunca	Siempre	A veces
Cordial	()	(9)	()
Agresivo	(1)	()	(3)
Tenso	()	()	(8)

10. En una escala del 1 al 10, siendo el número 10 la calificación más alta, ¿cómo califica la relación con su jefe?

CALIF.	No. Personas
10	(4)
9	(5)
8	(3)

11. En una escala del 1 al 10, siendo el número 10 la calificación más alta, ¿cómo califica la relación con sus compañeros?

CALIF.	No. Personas
10	(7)
9	(4)
8	(1)

12. Usted se encuentra en estado de tensión:

Ocasionalmente	(5)
Frecuentemente	(1)
Rara vez	(6)
Siempre	()
Nunca	()

13. ¿Conoce usted la misión de la organización?

No. Personas

Si	(12)
No	()

14. ¿Conoce el objetivo de su área?

No. Personas

Si	(12)
No	()

15. ¿Se siente orgulloso de pertenecer a esta organización?

No. Personas

Si	(12)
No	()

16. ¿De qué manera se siente más involucrado con la organización ?

No. Personas

Participando en cursos	(1)
Tomando decisiones	(5)
Dando opiniones	(6)

17. ¿Considera usted que de acuerdo a su nivel de estudios, está en el puesto adecuado?

No. Personas

Si	(8)
No	(4)

18. ¿Su nivel de conocimientos corresponde a las funciones que realiza?

	No. Personas
Si	(7)
No	(5)

19. Su trabajo lo realiza de acuerdo con el código de ética que se maneja en la organización?

	No. Personas
Siempre	(12)
Ocasionalmente	()
Frecuentemente	()
Rara vez	()
Nunca	()

20. Usted se esfuerza por ayudar a que la organización mejore su eficiencia y eficacia

	No. Personas
Siempre	(11)
Ocasionalmente	()
Frecuentemente	(1)
Rara vez	()
Nunca	()

21. ¿Su jefe inmediato propicia un mejor desempeño en su trabajo?

	No. Personas
Siempre	(9)
Ocasionalmente	()
Frecuentemente	(3)
Rara vez	()
Nunca	()

22. Usted prefiere desempeñar sus labores

	No. Personas
Individualmente	(11)
En equipo	(1)

23. ¿Usted toma decisiones importantes que contribuyen al mejor desempeño de su área?	
	No. Personas
Si	(7)
No	(5)

24. ¿Considera que sus funciones se pueden enriquecer?	
	No. Personas
Si	(12)
No	()

25. Prefiere ejecutar tareas que implican	
	No. Personas
Mayor responsabilidad	(11)
Menor responsabilidad	()
Sólo las que le corresponden	(1)

26. Al sugerir, ¿sus opiniones son tomadas en cuenta?	
	No. Personas
Si	(6)
No	(5)

27. ¿Estaría dispuesto a adquirir mayores responsabilidades?	
	No. Personas
Si	(12)
No	()

28. ¿Usted busca mejorar continuamente en su trabajo?	
	No. Personas
Siempre	(12)
Ocasionalmente	()
Frecuentemente	()
Rara vez	()
Nunca	()

29. ¿Esta dispuesto a dar un mayor esfuerzo para el mejoramiento de su área, sin importar el horario?

	No. Personas
Si	(12)
No	()

30. ¿Su trabajo lo termina para el momento y hora en que se le solicita?

	No. Personas
Siempre	(10)
Ocasionalmente	()
Frecuentemente	(2)
Rara vez	()
Nunca	()

31. ¿Pospone usted su trabajo?

	No. Personas
Siempre	()
Ocasionalmente	(2)
Frecuentemente	()
Rara vez	(2)
Nunca	(8)

32. Mencione lo que no le gusta de su trabajo:

	No. Personas
Cargar la Papelería	(2)
Sacar Copias	(2)
Firmar Asistencia y Puntualidad	(2)
Urgencia Exagerada del Trabajo	(1)
Carga de Trabajo Acumulado	(1)
Indecisión en Procedimientos	(1)
Presiones Innecesarias	(1)
Horas Muertas	(1)
Decisiones Tomadas por Autoridades	(1)
Incongruentes con la Realidad	(1)

33. Mencione qué es lo que más le satisface de su trabajo:

Tener trabajo por hacer
Cumplir con el trabajo a tiempo con eficiencia, eficacia y calidad
Trabajar en equipo

34. ¿Ha sido sancionado alguna vez? En caso afirmativo mencione de que forma y cual fue la causa

	No. Personas
Si	(1)
No	(11)

La causa fue el extravío de un gáfete para un curso, le fue enviada una sanción por escrito. No menciono de que tipo.

35. Marque las prestaciones que recibe:

	No. Personas
Seguro médico	(6)
Seguro de gastos médicos mayores	(4)
Guardería	(3)
Vacaciones	(12)
Préstamos financieros a corto y mediano plazo	(8)
Préstamos hipotecarios	(2)
Vivienda	(2)
Seguro de vida	(11)
Financiamiento para automóvil	()
Despensa	(8)
Automóvil	()
Aguinaldo	(12)

36. ¿De qué manera se le motiva para aumentar su rendimiento?

Mayores responsabilidades

Siendo mejores cada día

Teniendo más retos

Viendo que todos trabajan

Nota: 3 personas respondieron que no reciben ningún tipo de motivación y 2 no respondieron.

37. ¿Pertenece al sindicato?

	No. Personas
Si	()
No	(12)

38. Cuando hay cambios sexenales, ¿afectan su estabilidad en el empleo? ¿Cómo?

	No. Personas
Si	(7)
No	(5)

Si hay cambio de personas hay cambio de estilos de trabajo
Implica cambio de equipos de trabajo.

39. ¿Le gustaría hacer carrera en el sector público?

	No. Personas
Si	(11)
No	(1)

40. Si decidiera renunciar, ¿cuál sería la causa?

	No. Personas
Por un mejor empleo.	(8)
Por el cambio de administración.	(1)
Por cambio a otra dependencia pública que le ofreciera mejor puesto y prestaciones.	(1)
Por Jubilación.	(2)

41. ¿Le gustaría llegar a jubilarse en el sector público?

	No. Personas
Si	(8)
No	(4)

42. ¿Considera que su jubilación sería suficiente para cubrir sus gastos?

	No. Personas
Si	(2)
No	(10)

43. ¿Considera que sus percepciones económicas, están de acuerdo con las funciones que realiza?

	No. Personas
Si	(5)
No	(7)

44. ¿A cuánto ascienden sus ingresos mensuales?

Ninguna persona percibe la misma cantidad que otra, debido a los diferentes niveles de cada puesto, sus ingresos varían entre los \$2,624.00 y los \$23,000

45. Si existe un líder, ¿de qué manera influye en el área?

No. Personas

Positivamente (7)

Negativamente ()

46. ¿Qué tipo de valores éticos o morales aplica en su trabajo?

Responsabilidad

Respeto

Discreción

Disciplina

Honestidad

47. ¿Considera que un cambio de actitud en los empleados, fomentaría un aumento en la productividad?

No. Personas

Si (12)

No ()

48. De acuerdo a las actitudes de los empleados, que existen actualmente en el área, ¿qué cambiaría?

Repartir Responsabilidades _____

Trato. _____

Poner música ambiental y a un volumen prudente.

49. ¿Qué tipo de actividades considera que contribuirían a fomentar la motivación del personal dentro del área?

	No. Personas
Cursos de capacitación	(8)
Actividades fuera del trabajo	(1)
Formación de equipos de trabajo	(5)
Incentivos	(8)
Otros _____	

50. De acuerdo a la importancia que representen para usted los siguientes incentivos, enumere sus respuestas en orden de mayor a menor

	Mayor Imp.	Menor Imp.
Reconocimientos	(x)	()
Ascensos	(x)	()
Pertenecer a un club deportivo	()	(x)
Bonos de productividad	(x)	()
Vales de despensa y restaurante	()	()
Vales de gasolina	()	()
Préstamos financieros a corto y mediano plazo	()	()
Caja de ahorro	()	(x)
Vales de descuento en tiendas, restaurantes, eventos culturales y/o deportivos	()	(x)
Seguro de gastos médicos mayores	()	()

Nota: Para mejor claridad sólo se marcaron los 3 incentivos de mayor importancia y los 3 de menor importancia para el personal de esta área.

51. ¿Sabe usted a que se refiere el servicio civil de carrera?

En caso afirmativo, exprese su opinión acerca de el

No. Personas

Si (8)

No (3)

Opinión Generalizada: Oportunidad de crecimiento y desarrollo en el trabajo. Garantía de estabilidad en el empleo.

El cuestionario aquí presentado refleja en las respuestas de los encuestados su sentir hacia la organización y su método de trabajo, así como el ambiente en el cual se desempeñan. Con base en las respuestas obtenidas es fácil darse cuenta que aunque hay algunas inconformidades, en esta dirección se trabaja en un ambiente de cordialidad, de equipo, de compañerismo, donde todos cooperan para obtener mejores resultados en beneficio de su área y por consiguiente de su dependencia.

En general, internamente todo marcha bien, pese a que algunos se quejan a veces de la carga de trabajo, lo cual les llega a provocar tensión.

Sin embargo el único punto en contra es el sistema de contratación, pues de las personas que ahí laboran muchas no pasaron por un proceso de selección, lo cual ahora, debido a sus respuestas, nos damos cuenta que están inconformes con su puesto y sus funciones; esto debido a que no los canalizaron al puesto adecuado quizá por falta de pruebas de conocimientos y habilidades y porque además tuvieron un nombramiento directo o fueron colocados por recomendación.

Sin embargo todos desempeñan sus actividades con la mejor disposición para dar un trabajo con resultados satisfactorios en eficiencia, eficacia y calidad.

Todas las personas reciben todas las prestaciones a las cuales tienen derecho por ley y unas cuantas, por su puesto, reciben otras adicionales.

La forma en que el personal se desenvuelve en esta dirección podría tomarse como ejemplo para otras áreas, ya que en general todo funciona, me atrevería a decir muy bien.

Esto es en gran parte porque su dirección ha sabido dirigirlos de la forma correcta, propiciando un ambiente en donde todos se sientan y trabajen a gusto, donde de acuerdo al puesto que ocupen, sus opiniones son tomadas en cuenta, el director ha sabido fomentar el trabajo en equipo, en donde todos cooperan y están siempre dispuestos a esforzarse más y adquirir con esto responsabilidades mayores, que a su vez les dan a sus miembros la oportunidad de demostrar de que más son capaces, y con esto mayores probabilidades de crecimiento y desarrollo.

Los cursos que aquí se imparten son factibles para el personal y todos tienen acceso a ellos, además de que han sabido aprovecharlos, pues les han sido útiles en sus actividades.

En cuanto al punto fundamental de esta investigación, que es la impartición de cursos para un cambio de actitud más positiva en el trabajo, es muy satisfactorio darse cuenta de que todos están dispuestos a participar en ese proceso ya que será en beneficio de ellos mismos, su organización y su país.

CONCLUSIONES

Es difícil encontrar un camino que conduzca a mejorar el Sector Público; sin embargo, el Gobierno se ha ido esforzando cada vez más por dar solución a los problemas que a lo largo los años han ido arrastrando el sistema; sería imposible cambiar de un día para otro lo que no ha funcionado y sin embargo sigue vigente, pese a los esfuerzos y medidas tomados por cambiar esta situación, que poco a poco se pretende erradicar para dar paso a un México más moderno, con sistemas eficientes. Aunque en el transcurso de los diferentes gobiernos se han implementado nuevas medidas y han desaparecido otras, esta es una tarea difícil ya que cada vez se prueban nuevas cosas que a veces funcionan y otras veces no.

Las instituciones administrativas deben considerarse participantes importantes sólo por derecho. Es innegable su influencia en las tareas del gobierno y también es evidente el hecho de que diferentes estructuras organizativas producen resultados distintos. No obstante, las instituciones deben adaptarse a los cambios de su ambiente para ser efectivas.

Aunque las organizaciones administrativas son absorbidas por su pasado, en ocasiones adquieren vida propia con independencia de las fuerzas externas. El reto principal de estas organizaciones, como actores del sistema político, es adaptarse a los problemas futuros desde una perspectiva arraigada a su tradición por lo que deben desarrollar métodos y técnicas que les permitan aprender de sus errores y acoplarse a las situaciones que les esperan.

Nadie está preparado para desempeñar su labor en el Sector Público sino se capacita para las tareas concretas y requisitos que ella comprende y exige; por lo que el administrador público o quien tenga subordinados debe ser educado también para criticar su propio ámbito de trabajo y acción, para compararlo con quienes son o deben ser los mejores gobiernos y reconocer las diferencias entre lo que es apropiado en su ambiente y aquello que es apropiado en otros.

El servidor público debe adaptarse a la administración pública en que vive, por que sin esa adaptación no podrá desempeñar su papel en la administración pública ni podrá sobrevivir en ella; sin embargo no ha de adaptarse por completo al ambiente que le rodea, por que eso sería formar una

generación totalmente incapaz de cambio o mejoramiento alguno, incapaz también para realizar descubrimientos o experimentos.

La educación de un Servidor Público debe ser un proceso de adaptación a nuestro gobierno y sociedad tal como son y en parte una preparación de la clase de gobierno y sociedad que deseamos.

En lo que al Servicio Civil de Carrera se refiere, es necesario extender sus esfuerzos para mejorar no solo el personal, sino también la organización y los métodos de los cargos de gobierno, ya que es evidente que su organización y métodos necesitan mejorar tanto como su personal.

Para lograr las metas que el gobierno establece el Servidor Público juega un papel importante, ya que en los recursos humanos con que cuenta el gobierno se concentra el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido. Para esto es necesario implantar un sistema que capacite a los recursos humanos para un cambio de actitud tanto personal como en el trabajo, es necesario fomentar por medio de la educación un cambio en la forma de pensar, ver y sentir el sector público, propiciando así la formación de elementos que hagan posible y más fácil el camino hacia un gobierno más moderno, y por lo tanto hacia un México diferente.

Debemos fomentar un cambio de actitud en el Servidor Público, ya que esto representa una oportunidad para mejorar la administración pública, pues a pesar de los esfuerzos del gobierno, la deficiencia en los Servicios Públicos no disminuye.

Con esta investigación pudimos constatar que si existe la disposición de cambiar, de recibir capacitación para un cambio de actitud, y aunque el universo fue muy pequeño se pudo observar la opinión generalizada de aceptación ante esta propuesta, y la disposición de todos para integrarse a estos cursos.

Esta investigación confirma la hipótesis de que con un cambio de mentalidad producido por una educación hacia un cambio de actitud en el comportamiento en el trabajo producirá un mejor desarrollo en sus actividades y por tanto un aumento en su productividad; por lo que debemos

tomar en cuenta que la capacitación, cualquiera que esta sea, no debe ser un simple conjunto de programas temporales, debe ser un valor sólido y compartido que se vea expresado permanentemente en todas y cada una de las actividades de las dependencias. Debe ser una nueva y más efectiva forma de vivir y hacer las cosas.

El papel que juega la capacitación, especialmente la que se refiere a el cambio de actitud, es determinante, pues es el camino para lograr independencia, crecimiento y salir del rezago en que vivimos, para dar paso a el México que tanto deseamos.

RECOMENDACIONES

Antes de dar mis recomendaciones quiero expresar mis felicitaciones a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios de la SHCP por la excelente labor que vienen realizando en el desarrollo de sus actividades.

Personalmente pude constatar su alto desempeño y el agradable ambiente en que laboran, lo cual favorece altamente su rendimiento.

Considero que esta dependencia es un ejemplo digno de imitar, aunque es importante mencionar que existen aspectos que tendrían que revisar y corregir.

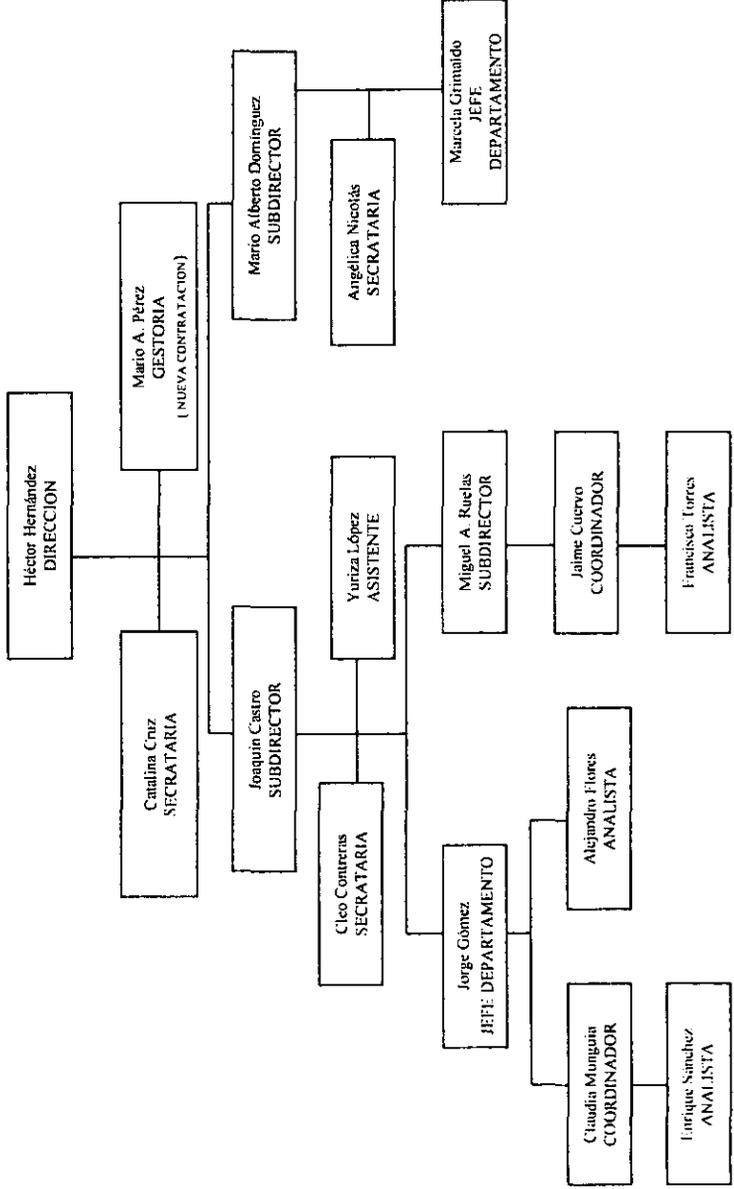
Uno de ellos es el que se refiere al proceso de contratación, en el cual, existen fallas por demás evidentes, debería existir congruencia en su sistema de selección y asignación de puestos de acuerdo al perfil de los trabajadores, ya que en algunos casos, los trabajadores ingresan por recomendación de algún conocido; deberían pasar por el proceso de selección para que de acuerdo con sus capacidades, sean asignados en el puesto correspondiente y pueda existir igualdad de oportunidades para todos.

Por otro lado recomendaría ampliamente implementar dentro de los cursos de capacitación, uno referente al cambio de actitud de los empleados del sector público, porque aunque ha habido avances, éstos no han sido muchos, y en necesario erradicar todo aquello que perjudique o interfiera con el progreso del sector público en lo referente, principalmente, como se mencionó *anteriormente*, al cambio de actitud negativa que en general tiene el sector público hacia su trabajo, a la ciudadanía a la que sirve, a la dependencia de la que forma parte y hacia ellos mismos como parte del sector público.

ANEXOS

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DE FINANZAS Y CONTRALORIA

ORGANIGRAMA FUNCIONAL



ESTE CUESTIONARIO SERÁ APLICADO PARA EFECTOS DE UN SEMINARIO DE INVESTIGACION CON FINES EXCLUSIVAMENTE ACADEMICOS. AGRADECERÉ CONTESTE HONESTAMENTE. MARQUE MÁS DE UNA RESPUESTA CUANDO SEA NECESARIO.

Edad _____ Sexo _____ Nivel de estudios _____
Área _____ Puesto _____
Estado civil _____ Número de hijos _____
Funciones _____

1. Antes de ingresar a esta organización, ¿participó en un concurso de selección?
Si () No ()

2. Su puesto lo recibió por
Selección () Nombramiento directo () Con base en sus conocimientos ()
Por recomendación de un conocido ()
Otro _____

3. Al ingresar a esta organización, recibió cursos de
Inducción () Capacitación ()
Otros _____

4. ¿Se imparten cursos de actualización? Mencionarlos.
Si () No ()

5. Los cursos que ha recibido, ¿le han servido para mejorar el desempeño de sus actividades?
Si () No ()

6. Los cursos que la organización proporciona usted los considera
Excelentes ()
Buenos ()
Inapropiados ()
Pérdida de tiempo ()
Se deben aprovechar ()

7. ¿Le gustaría participar en un curso que lo capacitara para un cambio de actitud más positiva en el trabajo?

Si () No ()

8. Diga en que disciplinas requiere cursos de capacitación

9. Considera que el ambiente de trabajo es

Cordial () Nunca () Siempre () A veces ()
Agresivo () Nunca () Siempre () A veces ()
Tenso () Nunca () Siempre () A veces ()

10. En una escala del 1 al 10, siendo el número 10 la calificación más alta, ¿cómo califica la relación con su jefe?

11. En una escala del 1 al 10, siendo el número 10 la calificación más alta, ¿cómo califica la relación con sus compañeros?

12. Usted se encuentra en estado de tensión

Ocasionalmente ()
Frecuentemente ()
Rara vez ()
Siempre ()
Nunca ()

13. ¿Conoce usted la misión de la organización?

Si () No ()

14. ¿Conoce el objetivo de su área?

Si () No ()

15. ¿Se siente orgulloso de pertenecer a esta organización?

Si () No ()

16. ¿De qué manera se siente más involucrado con la organización ?

Participando en cursos ()

Tomando decisiones ()

Dando opiniones ()

17. ¿Considera usted que de acuerdo a su nivel de estudios, está en el puesto adecuado?

Si () No ()

18. ¿Su nivel de conocimientos corresponde a las funciones que realiza?

Si () No ()

19. Su trabajo lo realiza de acuerdo con el código de ética que se maneja en la organización?

Siempre ()

Ocasionalmente ()

Frecuentemente ()

Rara vez ()

Nunca ()

20. Usted se esfuerza por ayudar a que la organización mejore su eficiencia y eficacia

Siempre ()

Ocasionalmente ()

Frecuentemente ()

Rara vez ()

Nunca ()

21. ¿Su jefe inmediato propicia un mejor desempeño en su trabajo?

Siempre ()

Ocasionalmente ()

Frecuentemente ()

Rara vez ()

Nunca ()

22. Usted prefiere desempeñar sus labores

Individualmente ()

En equipo ()

23. ¿Usted toma decisiones importantes que contribuyen al mejor desempeño de su área?

Si () No ()

24. ¿Considera que sus funciones se pueden enriquecer?

Si () No ()

25. Prefiere ejecutar tareas que implican

Mayor responsabilidad ()

Menor responsabilidad ()

Sólo las que le corresponden ()

26. Al sugerir, ¿sus opiniones son tomadas en cuenta?

Si () No ()

27. ¿Estaría dispuesto a adquirir mayores responsabilidades?

Si () No ()

28. ¿Usted busca mejorar continuamente en su trabajo?

Siempre ()

Ocasionalmente ()

Frecuentemente ()

Rara vez ()

Nunca ()

29. ¿Esta dispuesto a dar un mayor esfuerzo para el mejoramiento de su área, sin importar el horario?

Si () No ()

30. ¿Su trabajo lo termina para el momento y hora en que se le solicita?

Siempre ()

Ocasionalmente ()

Frecuentemente ()

Rara vez ()

Nunca ()

31. ¿Pospone usted su trabajo?

- Siempre ()
- Ocasionalmente ()
- Frecuentemente ()
- Rara vez ()
- Nunca ()

32. Mencione lo que no le gusta de su trabajo

33. Mencione qué es lo que más le satisface de su trabajo

34. ¿Ha sido sancionado alguna vez? En caso afirmativo mencione de que forma y cuál fue la causa

- Si () No ()

35. Marque las prestaciones que recibe

- Seguro médico ()
- Seguro de gastos médicos mayores ()
- Guardería ()
- Vacaciones ()
- Préstamos financieros a corto y mediano plazo ()
- Préstamos hipotecarios ()
- Vivienda ()
- Seguro de vida ()
- Financiamiento para automóvil ()
- Despensa ()
- Automóvil ()
- Aguinaldo ()

36. ¿De qué manera se le motiva para aumentar su rendimiento?

37. ¿Pertenece al sindicato?

Si () No ()

38. Cuando hay cambios sexenales, ¿afectan su estabilidad en el empleo?

Si () ¿Cómo? _____ No ()

39. ¿Le gustaría hacer carrera en el sector público?

Si () No ()

40. Si decidiera renunciar, ¿cuál sería la causa?

41. ¿Le gustaría llegar a jubilarse en el sector público?

Si () No ()

42. ¿Considera que su jubilación sería suficiente para cubrir sus gastos?

Si () No ()

43. ¿Considera que sus percepciones económicas, están de acuerdo con las funciones que realiza?

Si () No ()

44. ¿A cuánto ascienden sus ingresos mensuales?

45. Si existe un líder, ¿de qué manera influye en el área?

Positivamente ()

Negativamente ()

46. ¿Qué tipo de valores éticos o morales aplica en su trabajo?

47. ¿Considera que un cambio de actitud en los empleados, fomentara un aumento en la productividad?

Si () No ()

48. De acuerdo a las actitudes de los empleados, que existen actualmente en el área, ¿qué cambiaría?

49. ¿Qué tipo de actividades considera que contribuirían a fomentar la motivación del personal dentro del área?

- Cursos de capacitación ()
- Actividades fuera del trabajo ()
- Formación de equipos de trabajo ()
- Incentivos ()
- Otros _____

50. De acuerdo a la importancia que representen para usted los siguientes incentivos, enumere sus respuestas en orden de mayor a menor

- Reconocimientos ()
- Ascensos ()
- Pertenecer a un club deportivo ()
- Bonos de productividad ()
- Vales de despensa y restaurante ()
- Vales de gasolina ()
- Préstamos financieros a corto y mediano plazo ()
- Caja de ahorro ()
- Vales de descuento en tiendas, restaurantes, eventos culturales y/o deportivos ()
- Seguro de gastos médicos mayores ()

51. ¿Sabe usted a qué se refiere el servicio civil de carrera? En caso afirmativo, exprese su opinión acerca de él

BIBLIOGRAFIA

- Bolles Robert C., Teoría de la Motivación. México, Trillas, 1974, 507 pp.
- Cofer C.N. y Appley M.H., Psicología de la Motivación. México, Trillas, 1976, 907 pp.
- Chávez Alcazar Margarita, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. México, 1985, 171 pp.
- Dwight Waldo et-al; Administración Pública. México, Trillas, 1974.
- Gladden, Una Historia de la Administración Pública desde el siglo XI hasta nuestros días. México, Fondo de Cultura Económica, INAP, 1989.
- González Pérez Jesús, Motivos y Motivación en la Empresa. México, UNAM.
- Guerrero Orozco Omar, Introducción a la Administración Pública. México, UNAM, 1980, 439 pp.
- López Alvarez Francisco, La Administración Pública y la Vida Económica de México. México, Porrúa, 1956, 220 pp.
- Mendoza Núñez Alejandro, Capacitación para la Calidad y la Productividad. México, Trillas, 1994, 194 pp.
- Mendoza Núñez Alejandro, Manual para determinar Necesidades de Capacitación. México, Trillas, 1993, 139 pp.
- Morales Hugo Ítalo y Tena Suckrafael, Legislación Federal del Trabajo Burocrático. México, Pac, 1990, 204 pp.
- Pardo María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. México, INAP.
- Ramos G. Sergio, Urbanización y Servicios Públicos en México. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Nucleares, 1972, 192 pp.
- Rodríguez Valencia J., Simplificación Administrativa. México, ECASA.
- Roscoe C. Martín, Administración Pública, Ensayos en honor de Paul H. Appleby. México, Herbero Hnos., Sucs. S.A.
- Siliceo Alfonso, Capacitación y Desarrollo de Personal. México, LIMUSA, 1995, 210 pp.
- Velas Rivas José Ignacio, Motivos y Motivación en la Empresa. Díaz Santos.
- Vroom Víctor H. y Deci Edward L., Motivación y Alta Dirección. México, Trillas. 1982, 366 pp.
- Manual de Servicios Públicos Municipales. INAP, Banco de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996.
- Diario Oficial de la Federación, 13 de mayo de 1998.

- Tamaño y composición de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, INAP.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Manual de Extensionismo Industrial, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1992.
- Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, P. 27.
- Bases y Procedimientos para el otorgamiento de becas para el ejercicio 1999, SHCP, Oficialía Mayor.