

7



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

EL DESARROLLO HUMANO COMO FUENTE DE  
MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA



# T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LIC. EN CIENCIA POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

JOSE LUIS CARDENAS DOMINGUEZ

ASESOR: MTRA. ARACELI PARRA TOLEDO



MAYO

219240

DEL 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **AGRADECIMIENTOS.....**

A Dios, por la vida y por no separar su luz de mi camino ....;  
a mis Padres, por estar siempre a mi lado en los momentos más difíciles.....;

a mi Madre por la confianza que siempre ha tenido en mí.....

*“Elogios de la mujer fuerte....;  
que abre su boca con sabiduría,  
y la Ley del amor gobierna su lengua.”*

*(Proverbios 31:26)*

a mi Padre, que por su carácter aprendí la virtud de la perseverancia  
y la búsqueda del éxito.....;

a Margarita, mi tía; por todo el apoyo que me ha dado a lo largo de mi vida.....;

a Mary, mi abuelita; por sus cuidados ....,

a Ernesto (†), mi abuelito; que me ilustra la fuerza espiritual.....;

a Vale, mi novia y compañera;  
que ha querido compartir conmigo la lucha en el estudio,  
y por la fe y esperanza que sembró en mí  
para que este momento se hiciera realidad.....;

a mis hermanas, familiares, amigos y profesores que contribuyeron de diversas  
formas en mi desarrollo personal y profesional... .,

a mi asesora, la profesora Araceli Parra por su valioso tiempo y comentarios que  
favorecieron la realización de este trabajo.

*“En todo trabajo hay frutos,  
más el mucho hablar  
solo conduce a la miseria.”*  
*(Proverbios 14.23)*

## Índice

<b>Introducción</b>	I
<b>Capítulo I El Estado y su transformación</b>	1
1.1 Estado y Sociedad	1
1.2 La Reforma Institucional y Organizativa del Estado	4
1.3 La Razón del Estado	10
1.4 ¿El Estado Mexicano, un Estado Moderno?	13
<b>Capítulo II La Integración de la Administración Pública</b>	21
2.1 Política y Gestión Pública	21
2.2 Legislación Laboral	25
<b>Capítulo III Administración de los Recursos Humanos</b>	46
3.1 Aspectos Normativos y Políticas Generales	46
3.2 Planeación y Organización del Recurso Humano	48
3.3 Etapas de la Estructuración del Proceso de Evaluación en un Programa de Personal	50
3.4 El Desarrollo Humano en la Administración de Recursos Humanos para lograr la Calidad	55
3.5 El Recurso Humano y su Medio Ambiente	58
<b>Capítulo IV Capacitación y Gerencia en la Administración Pública en México</b>	72
4.1 Visión Gubernamental	72
4.2 La Capacitación en Proceso	75
4.3 Gerencia Pública	80
<b>Capítulo V Estrategia</b>	83
<b>Epilogo</b>	92
<b>Bibliografía</b>	97

## Indice de Figuras

Fig. 1	Enfoque Sistémico Interno	22
Fig. 2	Enfoque Sistémico Integral	23
Fig. 3	La Evolución de la Legislación Laboral	28
Fig. 4	Normatividad Jurídica de la Relación Laboral entre el Estado y sus Servidores	31
Fig. 5	Apartado B del Artículo 123 Constitucional	33
Fig. 6	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	34
Fig. 7	Trabajadores Regulados por el Artículo 123 Constitucional	35
Fig. 8	Riesgo de Trabajo	39
Fig. 9	Cuadro Comparativo entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado	44
Fig. 10	Planeación de los Recursos Humanos	47
Fig. 11	Etapas para la Estructuración, Ejecución y Evaluación de un Programa de Personal	50
Fig. 12	Esquema de Proceso	51
Fig. 13	Marco para la Administración de Recursos Humanos	57
Fig. 14	El Nivel de Exito determina el Clima	60
Fig. 15	Tipos de Barreras	62
Fig. 16	Tipos de Mensajes en una Situación de Comunicación	62
Fig. 17	Fases de Integración de los Equipos de Trabajo	66
Fig. 18	La Comunicación Formal en el Trabajo	67
Fig. 19	Esquemas de Comunicación	68
Fig. 20	Principales Procesos del Sistema del Servicio Civil Federal	88

## INTRODUCCION

En esta era de transformaciones mundiales - económicas, políticas y culturales - el factor humano es el principal elemento de desarrollo, por lo que hemos considerado de gran importancia contar con un documento que aporte los conocimientos fundamentales para la administración y dirección del personal público.

El Estado mexicano y su Administración Pública no se encuentran ajenos al cambio, por lo que han de emprender transformaciones institucionales para dar respuestas a la sociedad.

Actualmente, esto no solo es privativo de nuestro país, se ha podido demostrar que no es únicamente el impulso y la generación de nuevas técnicas de gestión lo que habrá de permitir lograr los resultados que se plantean. El contexto en el cual se desenvuelven las organizaciones está permeado por la incertidumbre del tránsito hacia sociedades más abiertas y plurales. En estos nuevos escenarios la globalización y las comunicaciones juegan un papel determinante en la formulación de las políticas públicas, cuya ejecución eficaz se convierte ante los procesos democráticos.

De tal forma, que el objetivo de esta investigación es instrumentar acciones que promuevan al Desarrollo Humano como fuente de Modernización de la Administración Pública en México.

Hoy en día la Administración Pública se ha visto rebasada por las grandes demandas de la sociedad, por lo tanto deberá reactivar la iniciativa e inventiva de su personal, transformando sus aptitudes y actitudes, de manera que sean capaces de responder a las demandas nacionales y a las provenientes del entorno mundial. Para ello, los administradores de las unidades de personal, y en general los directivos y los mandos medios, tendrán que adquirir los conocimientos y herramientas que les permitan conducir adecuadamente al personal de cada dependencia o entidad pública hacia un incremento y coordinación de esfuerzos constante, que den por resultado el mejoramiento permanente de la calidad de productos y servicios que preste la Administración Pública, ya sea dentro o fuera del país; visto como un sistema de organización de personal público alternativo y deseable para nuestra Administración Pública, que responda a la hipótesis: *¿El Desarrollo Humano como Fuente de Modernización de la Administración Pública?*

De este modo la investigación se estructuró en 5 capítulos, cuyo orden no corresponde al grado de importancia, sino a la inducción que se considera pertinente se debe de tener en el sistema de recursos humanos.

En el **capítulo uno** abordaremos una semblanza general de los sucesos históricos que envuelven al funcionamiento del Estado como ente de dominio de la Administración Pública en México.

Se creará una perspectiva propia del Estado que obedezca a la congruencia entre su función político-administrativo; asimismo, analizaremos su capacidad institucional y

organizativa en la actualidad, adecuándolas a la tendencia mundial "política y gestión pública para el desarrollo".

En el **capítulo dos** tendremos una visión del sistema integral de la Administración Pública en México, considerando el quehacer político-administrativo y el marco jurídico general aplicable a las relaciones laborales, específicamente a las existentes entre el Estado y sus trabajadores, aludiendo a las leyes reglamentarias relativas y a las diversas situaciones y aspectos bajo regulación; asimismo, se presentan los elementos que conforman la planeación y organización de la fuerza de trabajo, así como lo relativo al empleo propiamente desarrollado y los diversos momentos que lo integran -reclutamiento, selección, contratación, inducción, evaluación, etc.-, los procedimientos de control que ellos implican y los criterios recomendables para su mejor realización.

En el **capítulo tres** se muestra la importancia que tiene el factor humano al interior de las organizaciones públicas y de los procesos psico-sociales que establecen los seres humanos entre sí, puesto que estos influyen de manera significativa en el desempeño y actitudes del personal a través de la comunicación.

El **capítulo cuatro** nos brinda una apreciación de cómo puede exponerse un proyecto de capacitación en Pro del Desarrollo Humano; además se expone una idea generalizada de como un Administrador Público o Gerente Público debe desempeñar sus funciones teniendo mucho cuidado con el trato y manejo del personal público a su cargo.

El **capítulo cinco** se plantea una estrategia como resultado del análisis realizado en cada capítulo anterior, partiendo desde la razón misma del Estado, su institucionalidad y su capacidad de organización; y, continuando con la administración del recurso humano en la Administración Pública, sin dejar de mencionar que líneas debe seguir la Administración Pública en México para desarrollarse en el ámbito de la Modernización.

Esta investigación pretende ser un recurso que enriquezca y diversifique la comunicación entre los niveles jerárquicos dentro de una organización o institución pública y recordar el objetivo esencial de la misma en su razón de ser; asimismo, quiere ser una aportación para la construcción de la plataforma que sustente el cambio en la forma de ejercer el servicio público, comprometido siempre con el principio de.... *gobernar es servir*.

La razón es evidente, el tema central que nos ocupa es muy amplio, su naturaleza es intangible y su realización tiene múltiples facetas en el tiempo y en la manera de concretarse, por lo que sería imposible elaborar una investigación que cubriera las acepciones del Desarrollo Humano.

Comprometidos para hacer mejor nuestro trabajo, instrumentaremos acciones que permitan enriquecer el servicio público.

*No confundas tu ingenio con tu sabiduría (Tiresio a Dionisio,  
La sabiduría parece tontería a los tontos (Dionisio a Cadmo,  
en Las Bacantes, de Eurípides)*

# CAPITULO I

## EL ESTADO Y SU TRANSFORMACION

### 1.1 ESTADO Y SOCIEDAD

La Construcción de un nuevo Estado; la Reconstrucción del Estado; la Reforma del Estado; la Reforma Democrática del Estado, etc., temas que han mantenido un lugar sin precedente en la agenda política mundial. La crisis agobiante aún en los Estados del primer mundo ha originado diversas teorías para intentar establecer un equilibrio fiscal y en la balanza de pagos.

Sin transparencia y responsabilidad en el financiamiento y sin democracia interna en los partidos políticos será prácticamente imposible evitar la clientelización del empleo público y la propensión político-empresarial a burlar las reglas de la competencia de mercado; sin servicio civil meritocrático e imparcial será imposible garantizar a los empresarios la sostenibilidad por el poder ejecutivo de los compromisos legislativos; sin transparencia, participación y responsabilidad suficientes será muy difícil evitar que los programas sociales sigan beneficiando a los que tienen voz en el proceso político y perpetuando con ello la dualización social; sin estabilidad macroeconómica, sin un sistema financiero fiable y sin la mínima seguridad para los derechos de propiedad sé desincentiva la capacidad de emprender o se le entierra en el sector informal. De este modo se impide no sólo el nacimiento de una clase media productiva y dinámica sino también la expansión del empleo y de la base fiscal que podría permitir mejorar la recaudación con fines sociales. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado, un Estado que marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Como señalan otros, "necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades".<sup>1</sup>

Por lo general los programas de ajuste han incluido elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberación comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero laboral. Estos programas han pretendido también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente al estado y reducir también su intervención en la economía. En el modelo de desarrollo vislumbrando el papel del Estado es a veces importante pero complementario y de acompañamiento: los nuevos héroes del desarrollo económico

---

<sup>1</sup> Dror, Yehezkel Comentarios en el I Congreso Interamericano del CLAD "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina". 1996

ya no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y *managers* del sector privado; el Estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social: las organizaciones no gubernamentales se afirmarán como los nuevos héroes de la acción antiburocrática.

Haciendo un balance a partir de los 10 años transcurridos de reformas estructurales tenemos lo siguiente. El Banco Interamericano de Desarrollo lo ha hecho en su Informe de Progreso Económico y Social de 1997. Sus conclusiones son interesantes a nuestros efectos: En primer lugar, se constata que las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social satisfactorio en la región. En segundo lugar, se señala que, de mantenerse simplemente las pautas políticas económicas actuales, la región podría crecer sólo a una tasa de 4%, obviamente insuficiente para ir cerrando la brecha del desarrollo. En tercer lugar, se indica que, de completarse y profundizarse las reformas estructurales emprendidas, la región no superaría un crecimiento del 5.5%. Finalmente, se concluye que, para crecer a tasas similares a las de Asia Oriental –superiores al 7%–, e ir superando a la vez la desigualdad y la brecha del desarrollo, habría que realizar, entre otras, dos inversiones principales: (a) en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolarización básica de seis a nueve años, y (b) en reformar radicalmente el sistema institucional del Estado.<sup>2</sup>

“Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible”.<sup>3</sup> La transición del Estado tiene mucho que decir hoy en día, cualquier veleidad del tipo “Estado Mínimo” ha sido erradicada, necesitamos ese Estado eficaz, que ya no es el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. No es, pues, el Estado mexicano todavía existente, el cuál más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, sino un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias del nuevo modelo de desarrollo.

La rehabilitación del Estado por la comodidad del desarrollo es uno de los elementos más definidores. Esta rehabilitación es fruto de un largo proceso de aprendizaje en el que se han evidenciado tanto los límites teóricos del liberalismo neoclásico, como la radical insuficiencia de los programas de ajuste estructural, acompañados por la emergencia de nuevos enfoques intelectuales más prometedores. La Reforma del Estado es ya hoy uno de los temas clave de la agenda de las llamadas segunda generación de políticas o políticas de nueva generación para el desarrollo. Ahora bien, como la Reforma del Estado es una tarea nueva cubierta con una expresión vieja, habrá que precisar muy bien en qué consiste esta tarea, para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas.

---

<sup>2</sup> Banco mundial, Comentarios en el Congreso Interamericano del CLAD 1996

<sup>3</sup> Banco mundial. Informe Anual. 1997-26

Lo primero que importa aclarar es qué no es hoy la Reforma del Estado. Ésta no consiste hoy, contra lo que tiende inercialmente a creerse, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir el paradójico resultado, de hacer más eficientemente lo incorrecto. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se requiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario para un nuevo modelo de desarrollo. En éste lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado.

En segundo lugar, el nuevo planteamiento de la Reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo. Esta visión no puede ser dogmática; pero si ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional. Sobre el tema existe hoy una abundantísima literatura, que va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal legítima se sigue construyendo hoy a partir de la teoría de los fallos del mercado, pero incorporando a la misma el progresivo conocimiento de los "fallos del Estado" sobre los que tanto ha insistido la escuela de la elección pública.

Una visión bien fundada del rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo nos permite disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Es decir, nos permite aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué funciones deben ser incorporadas en tanto que sean esenciales para el nuevo modelo de desarrollo. Podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función regulatoria. En el nuevo modelo de desarrollo el Estado ha de ser, no sólo pero ante todo, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía en el Estado del viejo modelo de desarrollo que aún es gran parte del actual. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad, garantizar estos derechos y las transiciones sobre los mismos, generar y cumplir los marcos regulatorios de la acción pública, generar los marcos regulatorios demandados para los fallos del mercado y hacerlos de modo que los fallos del Estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de los social. Todo este haz de responsabilidades estatales implica disponer de capacidades públicas que no eran tan necesarias y que no tenía el Estado de la sustitución de importaciones. Como veremos después, tampoco son capacidades que puedan ser aportadas exclusivamente desde las competencias técnicas exigibles y características de la gerencia pública.<sup>4</sup>

Ahora bien, ninguna teoría, ningún criterio normativo, ni ninguna metodología han cambiado nunca nada, salvo en el ámbito meramente del pensamiento o de la consultoría. La realidad o, mejor dicho, su estructuración -es decir, sus actores y

---

<sup>4</sup> Bresser, Luiz Carlos, Comentarios en I Congreso Interamericano del CLAD. "Conferencia Inaugural" 1996

equilibrios de poder- sólo puede ser cambiada por los hombres y mujeres que deciden ponerse al frente de un proceso de cambio y tiene éxito en su desempeño. El cambio de un modelo de desarrollo -y del modelo de Estado correspondiente- no es un mero mejoramiento de la racionalidad instrumental con que se funciona. Es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. A través del cambio nos transformamos nosotros mismos, en un doloroso proceso de aprendizaje.

De lo anterior se deduce que el apoyo intelectual de la Reforma del Estado consiste no sólo en disponer de una visión válida del Estado a construir para determinar lo que sobra y falta en el Estado existente. Necesitamos disponer de una teoría de cómo cambian las instituciones y las capacidades de los Estados. Sin ella seguiremos prisioneros del gerencialismo y de una conocida falacia tecnocrática. La consideración del Estado como un sistema institucional y no sólo como sistemas de organizaciones (organizaciones de poder)<sup>5</sup>, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social...todo esto, que abordaremos en el desarrollo de esta investigación, puede ayudarnos a fortalecer nuestras estrategias de Reforma del Estado.

## **1.2 LA REFORMA INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA DEL ESTADO**

Si adoptamos la aproximación del Banco Mundial y consideramos que la reforma del Estado es, ante todo, la reforma de las normas y reglas que determina los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo, será muy importante que comprendamos debidamente las clases y naturaleza de dichas normas y reglas. Para distinguir entre tipos de normas y reglas entre los sistemas de incentivos correspondientes, proponemos distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta decisión nos permitirá comprender la distinción existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismo diferentes.

“Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social: ellas son el sistema de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Si utilizamos la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, etc.”<sup>6</sup> Las instituciones son, pues, importantísimas: expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad, se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así

---

<sup>5</sup> Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo XXI 1990 117-151

<sup>6</sup> Crozier, Michel. La Transición del Paradigma Burocrático a una cultura de Gestión Pública 1996

como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Las instituciones no coinciden con la legislación o derecho positivo, porque existe institucionalidad formal e informal. Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores. El Banco Mundial ha pretendido cambiar la lógica de la Reforma del Estado, desmarcándose expresamente del tecnocratismo de la vieja reforma administrativa. Ya se verá si lo consigue del todo, especialmente en la práctica. De momento la nueva teoría, aunque orientada, adolece de zonas de confusión y de limitaciones serias, especialmente por lo que se refiere a la conexión entre Reforma del Estado y Reforma Política. El arranque es, con todo bueno: "Los pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios ponen de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento, requisito tan importante como la capacitación y los recursos."<sup>7</sup> La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias.

Pero los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más cuanto lo que pretendamos con el rediseño de incentivos sea un verdadero cambio de la naturaleza funcional de la organización.

Las instituciones, aun cuando se hallan contenidas plenamente en las leyes, nunca son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Por ello las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por Decreto. Por ello los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos. No se cambia de instituciones como se cambia de camisa. Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos. En una primera conclusión deducimos lo anterior: para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que necesitamos ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacentes, tanto formal como informal. De lo contrario, acabaremos haciendo o proponiendo meras reformas de papel.<sup>8</sup>

Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos para la consecución de objetivos. Las instituciones no tienen, en cambio objetivos. No son entes, sino simples sistemas de normas y reglas, que cumplen importantes funciones sociales, al establecer el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos. Las

---

<sup>7</sup> OCDE. Comentarios en el II Congreso Interamericano del CLAD. "La Reforma de la Administración Pública" 1997

<sup>8</sup> Przeworski, Adam. Democracy and Representation 1986

organizaciones nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas del juego, sino equipos participantes en él. Como tales, nacen y desaparecen siempre dentro de un determinado entorno o marco institucional. Las normas de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a la disposición de los objetivos organizacionales. Su proceso de creación y cambio es distinto de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad discreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más simple que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores concernidos y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes.

Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Siempre se ha conocido la importancia de las instituciones; pero su significación precisa para el desarrollo económico y social es un descubrimiento muy reciente. En realidad hasta finales de los ochenta, comenzó a percibirse la relevancia de la distinción entre instituciones y organizaciones. De hecho, la metáfora prevalente era la de la sociedad como una organización de organizaciones. Fue principalmente tras la incorporación de los costes de transición a la teoría económica y al análisis de los procesos políticos y sociales cuando comenzó a relevarse no sólo la importancia de las instituciones para el desempeño económico sino la correlación sistemática existente entre instituciones y organizaciones. El Banco Mundial en su informe de 1997 parte del reconocimiento de la importancia fundamental de las instituciones para el desarrollo: "Las explicaciones de las enormes diferencias de nivel de vida entre los países han variado con el tiempo. Durante siglos, el acceso a los recursos naturales –tierra y minerales- se consideró un requisito imprescindible para el desarrollo...(Después) pensaron que la clave para el desarrollo era la infraestructura física –maquinarias y equipos- . (Pero) las máquinas y los equipos eran materialización de los conocimientos e ideas...(y) nadie conseguía explicar por qué la tecnología se desarrollaba mejor y más rápido en unas partes del mundo que en otras."<sup>9</sup>

En efecto, la transformación estructural del Estado Mexicano requiere enfoques administrativos novedosos y dinámicos, que impriman ritmo y tiempo a las nuevas formas de concertación y organización de la sociedad. La modernización del país demanda un ejercicio administrativo que acompase su solvencia financiera con los flujos de capital nacional e internacional. Ello implica tener la suficiente

---

<sup>9</sup> Banco Mundial Informe Anual 1997:33-34

imaginación y creatividad para revertir la tendencia al endeudamiento y transformarla en oportunidad de reestablecimiento del equilibrio de la cuenta pública.

Los procesos de cambio organizacional del Estado, al ser procesos sociales amplios, deben comprometerse más allá de la estricta lógica legal o normativa, e incluso más allá de la dinámica política que, si bien son importantes, no atienden a otras razones del comportamiento de los actores involucrados en el alcance de objetivos y en la movilización de los recursos. Dichos actores están insertos en una dinámica organizacional con estructuras de acción en constante negociación, y actúan sobre patrones relacionales de poder cuya lógica principal no está únicamente en el macrocontexto económico-político, el partido político o la camarilla, sino también en las posiciones organizacionales grupales en el interior de los espacios organizativos, en referencia a culturas de comportamiento derivadas de los espacios institucionales.

A las grandes iniciativas políticas, a las transformaciones masivas de normatividades y reglas formales, a los intentos derivados de nuevos diseños de políticas públicas se entroncan procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales como actores concretos. Tales estructuras no pueden ser vistas siempre como instrumentos manejables, con actores obedientes o encuadrados en racionalidades precisas y claras. Las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de una sociedad abierta y compleja de actores heterogéneos que se vinculan de cierta forma, por lo regular no unitaria y sí flexiblemente, para alcanzar objetivos generales. En efecto, el alcance de éstos tiene su origen, paradójicamente, en la combinación de las diferentes interpretaciones del fin, las diversas motivaciones, la situación ambiental y las determinaciones desde la estructura organizacional. Sin embargo, todo esto no es sino la expresión sintetizada de la búsqueda de una direccionalidad colectiva de la acción, sobre la base de actores heterogéneos, complejos y conflictivos. La estructura organizacional no tiene una vida propia, se la dan los actores a través de esquemas interpretativos e ínter subjetivos encuadrados en sus propias vinculaciones.<sup>10</sup>

Pero quedarse en este nivel es insuficiente aún. El Estado también es un conjunto de organizaciones. Las direccionalidades políticas se cristalizan en acciones de organizaciones. La institucionalidad del Estado está en su acción a través de organizaciones que tienen una finalidad jurídica y una estructura predeterminada. Las organizaciones públicas son, en este sentido, la vanguardia de la certidumbre de la acción del Estado para la sociedad.

“Las organizaciones públicas son eso: organizaciones, con todo lo que esto implica. Además organizaciones complejas, porque son duales. En efecto, las organizaciones públicas se manejan permanentemente en una situación doble que no siempre es compatible y sí, muchas veces, contradictoria. Por un lado, debe

---

<sup>10</sup> Ver Arellano Gault, David, *Organizational change under Cultural and Political Perspectives: the Case of the Public Organization in Mexico since the Modernization Process*, Paris, 11<sup>th</sup> European Group of Organization Studies (EGOS) Colloquium, 1993.

responder a una lógica global externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia. Las organizaciones públicas no existen por sí mismas, sino por una misión y legalidad externas. Esta misión tiene parámetros muy complejos, y una varios mundos y prerequisites de grupos y actores en situaciones diferentes. Pero además de responder a tal lógica externa (que es la finalidad formal de la existencia de la organización pública, así como, en algún sentido, su contexto político y económico), debe de hacerlo a través de los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación. Una organización tiene su vida, su propio contexto particular, situaciones y grupos en espacios coyunturales y estructurales específicos. Aunque exista por una razón externa y abstracta, tiene que actuar en una situación contextual e interna particular, específica y concreta, como organización en sí misma. Ambas lógicas no se conectan de manera lineal, son continuamente modificadas, no se interpenetran linealmente y generan problemas y requerimientos distintos".<sup>11</sup>

La lógica organizacional para el entendimiento de las organizaciones públicas permite acercarse a este mundo de redes múltiples, aunque también es cierto que provoca nuevos problemas. Así pues, es necesario que esta perspectiva sea vista dentro de una lógica en la que el conflicto y el poder, tanto a nivel político como en el interior de las organizaciones públicas, no estén considerados como una patología ni como una limitante del mejoramiento de la acción y la decisión pública, sino como su principal fuente de entendimiento; donde las interrelaciones de los actores, en situaciones variadas, sean entendidas en su parcialidad, en sus interconexiones y en las diversas posibilidades de acción que se abren; en donde la direccionalidad de los procesos se realice no sólo bajo la lógica de la racionalidad administrativa u operativa, sino de una que también entienda las contradicciones y oposiciones que una misión y la búsqueda de un objetivo provocan en otros actores, los cuales afectarán el desenvolvimiento de una organización.<sup>12</sup>

El Estado mexicano actual urge a atender un cambio medular, esto revela un cambio en la concepción de la política, donde ya no se otorga tan naturalmente la representación de la sociedad a partidos u órganos gubernamentales, sino que por el contrario se les empieza a ver como interlocutores un poco bajo sospecha y en rivalidad con otras organizaciones y movimientos menos integrados a la orbita estatal.

En tal caso, es importante romper el esquema de la institución actual; la cual, no ha permitido sentar las bases para el desarrollo económico; ha frenado las

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, la normatividad puede referirse a una regla que privilegia económicamente a un grupo sobre otro cuando, coyunturalmente y de manera estratégica, este grupo puede ser un *stakeholder* cuyas acciones conducen a la desestabilización del grupo de poder interno de la organización. La dinámica del poder organizacional encontrará un camino intermedio para sostener ambas lógicas. Las soluciones pueden ir desde la renegociación de ciertos parámetros estructurales (cuotas, normas, políticas) hasta la reinterpretación de la norma para encontrar espacios de libertad (reinterpretación que puede ser legítima o no). *Comentarios realizados en Arellano Gault, David; Cambio y Organizaciones Públicas; División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Documento de trabajo Número 20 p. 15.*

<sup>12</sup> *Arellano Gault, David, Ibid.*

expectativas de superación y desarrollo personal; no corresponde a una competencia leal de servidores públicos ni convoca al recurso humano al proceso de selección para optar por el mejor candidato; la estructura del Estado ha favorecido en su quehacer cotidiano a la sociedad burguesa, nos ha privado del estado de derecho y ha favorecido al capitalista con su política neoliberal (cruel y devastadora).

Asimismo, el Estado actual es poseedor de instituciones de poder; coactivas, incapaces de fortalecer el proceso productivo, y estructurada de forma vertical, tal, que hace imposible una simplificación administrativa, ya que la burocracia y el papeleo excesivo son una lacra para todo el mundo.

Otros factores como el capital humano han merecido desde entonces gran atención como posibles soluciones del enigma. A partir del decenio de 1980 el interés se ha orientado hacia el importante papel de unas políticas idóneas como explicación de por qué los países acumulan capital humano e infraestructura física a velocidades diferentes. A su vez, esto ha llevado al interés preferencial por otro elemento, la calidad de las instituciones de un país. Han surgido otros interrogantes nuevos y más complejos. ¿Qué estructuras institucionales son las más indicadas para la prosperidad de los mercados?, ¿Cuál es el papel del Estado como agente directo (principalmente en la prestación de un servicio) y como determinante del contexto institucional en que funcionan los mercados?, ¿Qué relación hay entre las políticas y las instituciones y el proceso de desarrollo?. Tras esta larga exposición, los autores se sienten autorizados a advertir “aunque unas políticas idóneas pueden por sí solas hacer que mejoren los resultados, los beneficios aumentan enormemente en los países con mejores instituciones.. la enseñanza que se deduce es que los países reformadores no pueden conformarse con mejorar las políticas; deben buscar la manera de fortalecer el entorno institucional de las mismas”.<sup>13</sup>

El Banco mundial ha expresado la importancia económica de las instituciones y ha advertido del error consistente en centrarse sólo en la calidad sustantiva de las políticas públicas. Para mejorar el sistema institucional de un país, el Banco confía ante todo en la acción del Estado, al que considera actor principal del cambio institucional. De ahí la importancia de fortalecer lo que el Banco llama la “capacidad institucional”, entendida como la capacidad estatal “para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permite funcionar”. Ahora bien, como el Informe del Banco no contiene ni un concepto claro y específico de “Institución”, ni el razonamiento de por qué unas estructuras institucionales son mejores que otras en términos de desempeño económico, de equidad social o de participación política, y como, finalmente, tampoco expone ni referencia ni teoría cierta acerca de cómo cambian las instituciones, me atrevo a aseverar, que la mejor institución es aquella que después de determinar claramente su misión, visión, objetivos y metas; y asimismo, la normatividad que regula su operación, genera su estructura orgánica funcional coherente y enfocada a cumplir indiscutiblemente con su razón de ser; cabe mencionar al respecto que toda institución obedece a la

---

<sup>13</sup> Banco Mundial. Ibid.38

satisfacción plena de  $n$  demandas realizadas por la sociedad y en su participación política buscará siempre el bien común.

**“La credibilidad de la reforma del estado esta necesariamente asociada a la reforma política”.**

### **1.3 LA RAZON DEL ESTADO.**

Se ha difundido ampliamente que el Estado es cada vez menos importante y que el mercado tiene mayor capacidad de cumplir las funciones centrales de la sociedad. Sin embargo, esta versión “capitalista” de la “extinción del Estado” es falsa, al igual que lo fue la versión marxista. El cumplimiento de las diversas funciones sociales se logran mejor en condiciones cambiantes y a través de varias funciones, entre las cuales el mercado es muchas veces más efectivo y eficiente que las jerarquizadas estructuras públicas en la gestión de las actividades económicas y en la entrega de algunos servicios. No obstante, las funciones críticas que fijan el rumbo de la sociedad para el futuro pueden ser cumplidas únicamente por los gobiernos; las decisiones más críticas son del dominio legítimo y efectivo del gobierno no central.

“Un primer argumento a favor de propuestas, es ideológico. En términos de capacidad, el segundo argumento no es menos importante: sólo los gobiernos pueden desarrollar y supervisar la implantación de políticas globales sobre asuntos vitales que configuran el futuro”.<sup>14</sup>

Las decisiones detalladas y la ejecución de estos asuntos deben también ser delegadas, y frecuentemente lo son a niveles subnacionales.

Se trata de construir un Estado que sea capaz de enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad, asimismo, un Estado que obedezca a satisfacer las necesidades a nivel mundial pero adaptable a su origen; es decir, que atienda al mayor reto que consiste en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región

En el mundo actual el cambio es lo más sobresaliente, puesto que se presenta en todos los aspectos de la vida social e individual y con una dinámica que, hoy más que nunca, rebasa la capacidad de percepción y análisis de aquellos quienes están inmersos en él.

La intensidad y rapidez de los cambios tecnológicos ocurridos en las últimas décadas han elevado las condiciones de vida de los pueblos y al mismo tiempo, la posibilidad real de autodestrucción.

La investigación y el desarrollo de las ciencias bajo un enfoque humanista propone una alternativa distinta a la violencia para la asimilación del cambio. En el campo de la administración, la incorporación de las ciencias del comportamiento se

---

<sup>14</sup> North, Douglass. instituciones, cambio institucional y desempeño económico. 1985.51

orienta a mejorar la calidad de vida de las personas, transformando estructuras, sistemas, actitudes, conceptos y valores involucrados en el trabajo.

El cambio planeado es la adaptación, refuncionalización, actualización o modernización de un sistema u organismo, frente a determinantes externas, como son las nuevas tecnologías, mercados, demandas, interrelaciones, fuerzas, etc., que se generan en el medio ambiente.

Las instituciones sociales son las encargadas de planear y dirigir el cambio, porque a través suyo los individuos adquieren las pautas de conducta social que les son requeridas. No obstante, las propias instituciones pueden ser demasiado vulnerables a las modificaciones, y no resistir la velocidad y la calidad impuestas. Existen numerosas transformaciones en los valores y conceptos sociales que escapan a los directivos o instituciones, éstas parecen sorprenderlos, sus relaciones ante ellas por lo general sólo surgen en un momento de crisis y en ocasiones, demasiado tarde.

"Un programa de modernización nacional integra a gobierno y sectores sociales a través de diversos planes a corto y mediano plazo, que deben ser evaluados. Este cambio necesita establecer objetivos, tiempos, mecanismos y agentes que lo llevarán a cabo; éstos necesitan descubrir los vínculos entre los miembros de la comunidad y sus representantes, a fin de crear alianzas y eliminar obstáculos".<sup>15</sup>

Las nuevas circunstancias sociales de México demandan un esfuerzo deliberado de sus instituciones para que, en primer lugar, sus productos y servicios respondan efectivamente a las necesidades de los usuarios y se eleve la productividad de la organización y, en segundo lugar, pero con igual énfasis, para que se establezca un clima que facilite la calidad de vida y el desarrollo de su personal.

De ahí la inevitable necesidad de modernizar los sistemas de administración y desarrollo de personal hacia el interior del aparato gubernamental mexicano, para que éstos sean flexibles, ágiles, operativos, y contribuyan a hacer realidad los planteamientos de desarrollo nacional.

En razones de las reformas institucionales al Estado contemporáneo, bien puede caracterizarse como el Estado postajuste. Ello implica entenderlo en sus nuevas condiciones de vida, los medios depurados de la gestión pública y por su papel catalizador en la sociedad.

Un factor importante en la nueva fase del Estado es el vigor de la vida pública. Antes era considerada como igual o análoga al Estado. Hoy en día, la vida pública se entiende y se acepta como el gran hogar de la convivencia ciudadana y como la casa

---

<sup>15</sup> Catalá, Joan De la Administración a la Gerencia. De la Gerencia a la Gobernabilidad. UNUE 1996:25

de los grupos que dan sentido al pluralismo político y cívico. La vida pública no es ya un lugar de pasividad o quietud. Es sitio en el cual se expresa la voz y la conciencia de los ciudadanos. Es el sitio para que la vida social sea protegida a partir de los valores comunes. La vida pública es un espacio que demanda eficacia al Estado, responsabilidad a los gobiernos y cumplimiento moral e institucional de las responsabilidades a cargo de las administraciones públicas. Ello implica la rendición de cuentas públicas para que los ciudadanos tengan confianza en las instituciones gubernamentales y administrativas.

En la vida pública contemporánea, los Estados son objeto de ajuste y reformas. A la vida pública han de responder por lo que realizan, cuánto cuesta y a quién beneficia. A la vida pública deben su razón de ser y el sentido de sus acciones. A la vida pública los Estados deben rendir cuentas y comprometerse a preservarla de acuerdo con sus valores e instituciones. Las acciones del Estado no son un dato más. Forman parte de los retos de la vida pública y por ese motivo, tienen que ser eficaces, productivas y necesarias.

Lo que el Estado realiza tiene incidencia social y política. Sus compromisos públicos deben ser consecuentes con las necesidades de la sociedad. No son acciones sin responsabilidad, sino sujetas a ordenamientos públicos. No son acciones discrecionales sino formales, legales y legítimas. La vida pública es un lugar en el cual el Estado cumple con sus tareas, garantiza lo común y da unidad a lo diverso y plural de la vida en asociación.

La trascendencia de la vida pública contemporánea es incuestionable. De su auge o quietud, depende el contenido público del Estado. Este no es resultado de los que el Estado realiza, sino del modo en que con autonomía los ciudadanos y sus organizaciones participan y cooperan en la atención de los asuntos públicos.

Lo importante es que con el auge de la vida pública el paradigma del gobierno para los ciudadanos cobra importancia y viabilidad, en un tipo de gobierno en el cual las instituciones del Estado reconocen la tolerancia para que, vía la liberación y el acuerdo de compromisos, las acciones del propio Estado sean más democráticas.

Todo ello en los ámbitos de la vida pública, la cual juega un papel activo para evitar que el estatismo faraónico retorne como modo de vida. La fortaleza de la vida pública es pieza vital para que el gobierno de los ciudadanos sea entendido como el derecho que los mismos ciudadanos tienen a participar, decidir, definir y evaluar de acuerdo con la acción colectiva, lo que realiza en nombre del interés público. El gobierno de los ciudadanos responde a la democracia representativa y participativa, y en las condiciones actuales de la sociedad contemporánea, se ha convertido en demanda mundial.

En la sociedad contemporánea, los gobiernos no son instituciones cerradas. Son instituciones abiertas, es decir, intercambian con el público ciudadano información y opiniones.

Respecto a la administración pública brazo fundamental que sustenta al gobierno abierto, su papel en los ámbitos del Estado promotor y regulador también es importante. Sus atribuciones se vinculan con las necesidades y problemas de la sociedad. Por su naturaleza social, es la encargada de cuidar el bien público garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales.

Sin embargo, la Administración Pública no debe entenderse ni como caja de resonancia, ni como lugar que estimula el paternalismo del Estado a partir de relaciones clientelares. Por el contrario, la Administración Pública posajuste<sup>16</sup> no debe ser burocratizada, ritualista, formalista y deshumanizada. Debe recobrar su carácter humano social para que los individuos, familias y grupos no sean atendidos como objeto o cosas. En la etapa de los Estados crecientemente intervencionistas, la Administración Pública se alejó y en algunos casos se sobrepuso a la vida pública para dedicarse en lo fundamental a fungir como la administración del Estado *per se*.

#### 1.4 ¿EL ESTADO MEXICANO, UN ESTADO MODERNO?

Las profundas transformaciones que en años recientes ha sufrido la economía mundial, en la industria, las finanzas y el comercio, obligan a las naciones a replantear y adecuar su organización interna. "La modernización de la estructura básica de la sociedad y de aquellas prácticas que alimentan, es una tarea en la que están inmersas la gran mayoría de las naciones del mundo."<sup>17</sup>

La estrecha interrelación e interacción de diferentes sujetos en la escena mundial hizo pensar a los analistas en la inexistencia de sistemas sociales cerrados. Muestra de esto la constituyó una serie de acontecimientos que, a pesar de tener un nivel local, difundieron sus efectos por todo el orbe, hasta convertirse en problemas de carácter mundial.

De tal forma, la economía internacional se ha caracterizado por su inestabilidad, manifiesta por un lado, en las economías industriales y por otro, en el repunte de las economías basadas en la tecnología informática.

Los procesos productivos se organizan cada vez más en función de estrategia globales para su distribución geográfica y su financiamiento. Este proceso involucra tanto a naciones como a grandes corporaciones internacionales, siendo estas últimas los actores fundamentales en la movilización de capitales, tecnologías, insumos y mercancías. Esta **tendencia a la globalización**, generada por la creciente multinacionalización empresarial, constituye uno de los rasgos estructurales más significativos de la actual economía mundial.

---

<sup>16</sup> Posajuste, término utilizado en Uvalle Berrones, Ricardo; La transformación del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. 1998

<sup>17</sup> Poder ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 México, 1989 16

Las estructuras ocupacionales también se han visto seriamente impactadas por estos procesos, incrementando la competencia por el trabajo y el desempleo. Donde se tiene el capital para adquirirlas, las nuevas tecnologías –“inteligentes”- han reemplazado el uso del trabajo humano; el conocimiento está dando paso acelerado a la situación de los factores de producción tradicionales: materias primas y mano de obra.

En este contexto, la fuerza de trabajo, ya sea en las normas de tiempo, intensidad, valor monetario, patrón de consumo, o demanda del mercado laboral, tenderá a sufrir fuertes alteraciones.

Debido a la autorización, el contenido técnico de muchos trabajos ha aumentado considerablemente, lo que implica una mayor demanda de trabajadores especializados y cierta libertad por parte de ellos para elegir la tecnología y el modo de ejecutar sus tareas. Es decir, **“una mayor habilidad del trabajador hace más difícil a su jefe indicarle como efectuar su trabajo, por lo que sólo debe requerirle los resultados deseados”**.<sup>18</sup>

Por tanto la creciente automatización y modernización de los sistemas productivos no puede implantarse en forma pasiva, dada las profundas modificaciones que ello traería sobre la distribución del ingreso, los mercados y las relaciones de trabajo.

En este sentido, las ventajas comparativas determinadas por la dotación y abundancia de recursos han dejado de ser estadísticas; ahora son dinámicas, se crean, incentivan y consolidan deliberadamente, para poder sobrevivir en un contexto de alta competencia mundial, ofreciendo mejor calidad y costos más bajos.

La incorporación activa y deliberada de cada nación al flujo de intercambios mundiales y a zonas económicas autorreguladas, obliga a una revisión teórica e histórica de los conceptos clásicos de desarrollo, Estado, mercado interno y por ende, soberanía. “La soberanía económica queda incondicionada para la conducción del desarrollo nacional fundamentalmente por la existencia de: políticas generales y áreas estratégicas no negociables, actores nacionales capaces de conducir el proceso económico y político, y mecanismos que fortalezcan la identidad entre Nación y Estado”.<sup>19</sup>

México enfrentó en la década pasada y antepasada diversas dificultades de crecimiento que tienen como telón de fondo una crisis más profunda que las de productividad y deuda externa: la crisis de una forma de desarrollo basado en un Estado acumulador, propietario, regulador, paternalista y proteccionista.

---

<sup>18</sup> Hadekodi, Gopal k. “Paradigmas del desarrollo sustentable”. Revista Nueva Economía México 1992 1:119

<sup>19</sup> Dahrendorf, Ralf “La desregulación y la Intervención del Estado”, en Reforma del Estado México, IEPES, 1990.25

En el sistema político se vieron seriamente afectados los niveles de legitimidad y credibilidad, al igual que la hegemonía basada en formas de representación corporativas, haciendo del reclamo democrático una exigencia ciudadana cada vez más amplia y generalizada, pues a pesar del crecimiento económico experimentado de décadas anteriores de los años ochenta las condiciones de vida de las mayorías y las cuestiones básicas de eficiencia productiva permanecían aún sin solución.

Todo ello supuso una serie de cambios en el marco regulatorio y en las finanzas a nivel nacional e internacional. La práctica de liberación ha abierto nuevos mercados y fomentado nuevos flujos de inversión, por lo que se ha constituido en una de las estrategias centrales del Estado para abatir la inflación y modernizar la planta productiva.

El Estado, al ocupar sin límites las áreas de lo público, crea una diversidad de organismos administrativos ramificados con intensidad en los diferentes espacios de la sociedad civil. De hecho, el Estado invade a la sociedad desde el momento en que ésta no logra recuperar para sí, el lugar de lo público. Este fenómeno se agudiza en los países no desarrollados, donde la cultura de la Estadolatría, erige al Estado en el protagonista principal del acontecer social, político y económico. Fomenta de ese modo, la existencia de clientelas políticas acostumbradas a vivir en un régimen de concesiones, cuotas de poder y trato privilegiado, hasta conformar una red de poderíos y presiones contrarios a la justicia distributiva.

En la actualidad, como resultado de la privatización de la banca, la modernización fiscal, la regeneración de la deuda, la recuperación relativa del equilibrio de las cuentas externas y la desincorporación de empresas públicas, el Estado ha podido cambiar de una política de austeridad económica, a otra de gasto estratégico. Sin embargo, esta relativa recuperación no ha incidido significativamente sobre los niveles de vida de la población. Si a partir de los gobiernos posrevolucionarios el Estado jugó un papel protagónico, hoy tal tendencia se revierte a favor de un proyecto de desarrollo basado en la reducción del gasto público y de la intervención estatal. En síntesis, todos estos factores y cambios que están transformando las estructuras económicas, políticas y sociales de nuestro país, sustentan los procesos de desincorporación, desregulación, simplificación administrativa y reforma política de la reforma del Estado en México.

La modernización es un proceso de cambio social que sirve de eje a evoluciones presentes y futuras; es un imperativo del desarrollo que debe traducirse en estrategias de avance, en acciones encaminadas a abatir problemas nacionales, tales como los bajos niveles productivos, las discrepancias políticas y la desigualdad social, cuestiones que demandan una respuesta impostergable. México debe adaptarse a un mundo que cambia vertiginosamente porque no puede quedar excluido de él. En este sentido, modernización significa readecuación de estructuras y comportamientos, públicos y privados, en todas y en cada una de las actividades del país.

El reto básico de la modernización radica en alcanzar eficiencia y equidad; en combatir la desigualdad externa elevando la productividad; en controlar el crecimiento desmesurado de la población urbana y en conciliar la escasez de recursos y servicios con las necesidades de la ciudadanía, a fin de evitar situaciones recurrentes y agudas de ingobernabilidad económica, política y social.

La modernización se orienta a dar respuesta a los rezagos sociales producto del decenio de la crisis, y a atender las nacientes y previsibles demandas propias de las tendencias demográficas de la población; “elevar los niveles de bienestar es una gran tarea que sólo puede lograrse con la recuperación económica estable y con las comunidades mismas, mediante la participación sin demora de la sociedad.”<sup>20</sup>

Elevar la eficiencia de las acciones del estado significa, como se señala en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, reestructurar el sector paraestatal, esto es:

- “Lograr su modernización a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.
- Consolidar a los órganos de gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente, mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de la autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función.
- Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales.
- Lograr que éstas cumplan, en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos, con los objetivos para los que fueron creadas, ya sean éstos preponderantemente económicos o de servicios institucionales.
- Establecer la concertación como principio básico para mantener adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades”.<sup>21</sup>

Este proceso implica también eliminar trabas a la iniciativa y creatividad de cada trabajador mexicano. Así, como parte de la modernización se da fundamental importancia al factor humano, sin descuidar aspectos de capacitación, ambiente laboral, motivación, estímulos y recompensas, remuneraciones y el bienestar general del personal.

En este sentido, la administración de personal cobra gran importancia dado que a través de ella es posible beneficiar simultáneamente al trabajador y a la empresa donde presta sus servicios, beneficios que a la vez, se traduce en favor del

---

<sup>20</sup> Salinas De Gortari, Carlos. IV Informe de Gobierno México, 1992

<sup>21</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 13 y 14

desarrollo nacional. "Se trata de aprovechar cabalmente el potencial productivo de los mexicanos para la elevación de sus propias condiciones de vida, lo que a su vez contribuirá hacia su realización social y personal".<sup>22</sup>

En este proceso de cambio no se trata sólo de restringir las funciones de la Administración Pública o de cortar los brazos no funcionales, sino de transformar las actitudes, las instituciones y los estilos de administrar lo público. Ello implica transformar la relación tradicional existente entre Estado y sociedad; no más, pero tampoco menos.

La gestión estatal deberá generar y desarrollar los mecanismos adecuados para administrar la complejidad social; incorporar elementos de la nueva dinámica, es decir, un perfil más orientado a la negociación e interlocución con grupos e instituciones sociales, con capacidad para inducir políticas públicas que consideren la participación de agentes no estatales y, de este modo, lograr una mayor articulación con sus necesidades y la actividad real del sector público, así como el aprovechamiento pleno de las potencialidades.

*"Por lo que respecta al comportamiento del administrador público al exterior de la institución, bajo conceptos de flexibilidad se pretende formar un funcionamiento con los conocimientos técnicos necesarios pero sobre todo, con sensibilidad frente a los diversos actores políticos y sectores sociales, ligado de tal forma a las realidades nacionales, que cree condiciones favorables a la participación ciudadana, articule y movilice las potencialidades de la sociedad civil".*<sup>23</sup>

Recuperar la creatividad e inventiva de los sistemas administrativos, especialmente de sus cuadros directivos, implica priorizar la inversión intelectual en conocimientos en la formación de personal. El cambio necesario en la Administración Pública no es tanto de estructuras y funciones, como de actitudes e identidades, que una vez instaladas en la mentalidad de jefes y colaboradores, reflejen sus efectos en el funcionamiento del aparato público.

Por tanto resulta prioritario partir de una nueva cultura administrativa, una nueva concepción, percepción y vivencia, del quehacer público, en la que se practique como nuevos valores y pautas de acción:

1. La vocación de servicio,
2. La transparencia en la información,
3. La fluidez en la comunicación y
4. La planeación estratégica.

---

<sup>22</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Acuerdo Nacional Para la Evaluación de la Productividad y la Calidad México, 1992 3

<sup>23</sup> Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública" INAP. México, 1990:180-181.

En este proceso el propio servidor, funcionario, administrador, gerente o directivo público es el elemento propulsor, porque él tiene el mando y los medios, y porque a él interesa más que a cualquier otro actor social, resarcir el grado de eficiencia del aparato público como el principal prestador de servicios de la sociedad, lo que significa también resarcir la justificación y legitimación de su propia existencia.

En conclusión, se ha dicho que “la transformación del Estado ha sido un largo y duro proceso lo cual ha implicado emprender ajustes de fondo, es decir, estructurales. A consecuencia de ello, se han modificado niveles y formas de vida que, en diferentes etapas, reacomodan las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado”.<sup>24</sup>

Hoy el Estado es objeto de una revisión fundamental para que la sociedad acceda a otras etapas de bienestar y desarrollo, hoy el Estado no realiza todo, sino aquello que es estratégico para promover el esfuerzo individual y las energías sociales. Hoy el Estado vive en una realidad donde prevalecen economías abiertas, intercambios en gran escala y una innovación sin precedente. Bien sabemos que el Estado es una institución formada para asegurar a favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida. El Estado es un instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios que, al conjugarse, adquieren una suma de poder que se explica por su propia naturaleza. “Lo Estatal pertenece al ser del Estado. No es equivalente a estatismo o burocratismo. Estas son anomalías, disfunciones y patologías que dañan su esencia y provocan mediante prácticas, costumbres y procesos, que la vida pública sea dañada por lo oneroso de sus costos, por su improductividad y porque son contrarios a los beneficios públicos”.<sup>25</sup>

En este sentido, El Estado debe asumir compromisos donde la vida tiene que protegerse más allá de los criterios del mercado. Lo estatal, por tanto, es necesario en términos de utilidad social y política y no puede ya impugnarse por sí, sino revalorarse en sentido positivo, creador y transformador.

Es evidente que las condiciones que imperan en el protagonismo del Estado obedecen a un Estado injusto, demagógico, autoritario, y que van en contra de lo prometido por el gobierno zedillista, en el que se establece en supuesto, consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, y ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia; además propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos, crear, a través de la adecuación normativa

---

<sup>24</sup> Von Justi, Juan. Ciencia del Estado. Preparación y Estudio Introductorio por Guerrero Omar, 1997:40

<sup>25</sup> Uvalle, Ricardo Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea 1998:42

correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, institucionales y administrativos para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial. Todo lo anterior suena fantástico en un ideal lleno de utopía, puesto que la realidad es completamente diferente, el gobierno no ha sido capaz de proporcionar una distribución de riqueza de manera proporcional, se ha manifestado completamente autoritario y contra todos los derechos de los ciudadanos, impone condiciones de vida que únicamente obedecen a sus intereses políticos, la misma Constitución Política se ha visto pisoteada de manera brutal y nadie es capaz de frenar a este gobierno criminal, que se ha encargado de elevar el porcentaje de la población pobre y miserable, y ha desobedecido al supuesto avance de un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades y al desarrollo regional que obedecen a una Administración Pública moderna y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

El que la Administración Pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una Administración Pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales. La naturaleza de la autoridad conjunta legítima e institucionalizada ha evolucionado desde la familia extendida hasta las organizaciones internacionales.<sup>26</sup>

En la práctica, la Administración Pública no puede probar su superioridad con respecto a la administración privada, que es más maleable, flexible, de buenos modales, más rápida, directa, personal, acomodaticia y atenta. Con todo la administración privada adolece de las mismas buropatologías. Es menos abierta, responde menos al público, es menos ética, pero esconde mejor estas cosas y atrae la atención hacia su parte positiva y no la negativa "El público está más dispuesto a darle a la administración privada el beneficio de la duda y parece juzgarla de modo diferente (esto es, más favorablemente). Con más razón la Administración Pública debería esforzarse más. En términos de ampliar y mejorar sus capacidades de dirección, la reforma del Estado permite dotarlo de mejores medios de gobierno. Esto implica dejar atrás la visión estatista y burocratizada que de la sociedad se tiene para dar paso a la existencia de un Estado útil, eficaz y socialmente necesario".<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Barzelay, Michael. *Interdisciplinary Management*. The London School of Economics.

<sup>27</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*, México. FCE, 1989:56

En resumen, es necesario cambiar la vertiente del Estado actual, en el cual predominan la irracionalidad de funciones, la falta de sensibilidad política, la incompetencia, y sobre todo el Estado que favorece a la burguesía, lleno de reprocesos en su accionar. En este contexto, se requiere instrumentar políticas que obedezcan, favorezcan y conlleven a una racionalidad en el quehacer público y en la institucionalidad del Estado, que en términos generales y concisos podamos resumir la racionalidad como el conjunto de actividades y el comportamiento orientado hacia el establecimiento de objetivos. En la Administración Pública tradicional suponemos que sentamos metas sensatas y que después nos organizamos para alcanzarlas. Nuestras organizaciones están diseñadas de tal manera que suponemos que existe un acuerdo en cuanto a objetivos, que éstos han sido aclarados y entendidos y que, sobre todas las cosas, podemos alcanzarlos. Suponemos que sabemos *que* hacer en estos momentos, y que el único problema que se nos presenta es descifrar como hacerlo. Para ello debemos ser promotores de la planificación, la cual se relaciona estrechamente con las acciones; una buena planificación es actuar; una planificación moderna y exitosa es la innovación guiada hacia una dirección acordada por todos.

Asimismo, se necesita desarrollar organizaciones administrativas que cuenten con una estructura en estricto apego a la realidad, la cual se compruebe por una creciente democracia en el sitio de trabajo, mayor autoridad ejercida por el grupo de trabajo y no por el patrón, un compromiso para proporcionar no sólo un empleo, sino empleos que produzcan razones de igualdad; es de vital importancia disgregar nuestras tradiciones weberianas en el diseño o disposición de las organizaciones, jerarquías de escala, cadenas de mando, unidades de mando, lapso de control, autoridad en el título o en el puesto, etc. Optemos por un cambio en nuestras prácticas políticas para que éstas nos encaminen a un crecimiento y a una estabilidad económica que origine el *boom* de nuestro desarrollo.

La idea es tener un criterio de cambio que permita realizarlo en el momento en el que se precise éste. Los criterios llegarán a ser la manifestación dominante de la organización pública, no el patrón, la jerarquía, ni el sistema de expedientes pendientes.

La Administración Pública ha de ser entonces fuente innovadora en la profesionalización del servicio público y será realmente una amalgama de personas educadas en todos los campos del servicio gubernamental con sus respectivas especializaciones. Es preciso idear modelos de capacitación para hacer más estrecha la brecha que existe entre nuestras escuelas, programa de administración pública y del servicio gubernamental.

*Compartir el conocimiento nos permite ser inmortales.*

## CAPITULO II

### LA INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

#### 2.1 POLITICA Y GESTION PUBLICA

El enfoque de sistemas está relacionado conceptual y prácticamente con el enfoque de sistemas de la Administración. El criterio del enfoque sistémico menciona que una organización es un sistema compuesto de subsistemas y delineado por límites marcados por su supersistema circundante.<sup>28</sup> "La teoría general de sistemas describe mejor no como teoría, sino como una tendencia de la Filosofía contemporánea de la ciencia encauzada hacia la integración de diversas áreas de contenido por medio de una metodología unificada de conceptos de investigación".<sup>29</sup>

El problema básico que se plantea a la ciencia moderna es una teoría general de la organización. La teoría general de sistemas es, en principio, capaz de dar definiciones exactas de tales conceptos y, en casos apropiados, de relacionarlos con el análisis cuantitativo.<sup>30</sup> Esto señala que el problema central de la ciencia y el problema primario que debe afrontarse en la teoría de sistemas es formular leyes universales de organización de sistemas. Ciertamente la teoría de sistemas tiene otros problemas, como las dinámicas de sistemas, pero en el estado actual de desarrollo es prioritaria la organización de sistemas. Hay límites superiores al tamaño de la organización. Las organizaciones se constituyen para tener la eficacia de la cooperación. Pero cuando una organización crece demasiado, puede volverse menos eficiente. Los economistas proponen economías de escala para explicar este fenómeno, y en un nivel de macrosistema el Club de Roma encargó un estudio de los sistemas vitales del planeta Tierra, en que se usaron métodos de simulación empírica para conocer los límites del crecimiento demográfico, del abastecimiento de alimentos, de los recursos naturales, bienes en general, etc.

Uno de los problemas más agobiantes de la Administración moderna es idear sistemas complejos que impidan la inestabilidad y el fracaso. Se trata de dos circunstancias que se han presentado ya en sistemas de energía eléctrica. Es cierto que el gran tamaño de estos sistemas es parte del problema, pero lo es más su extrema complejidad. Estos sistemas tienen artificios para avisar y comunicar, capacidad redundante, complejos interruptores, conversión de energía, etc. De modo similar, la complejidad organizacional también puede determinar el deterioro y desplome de sistemas económicos.

---

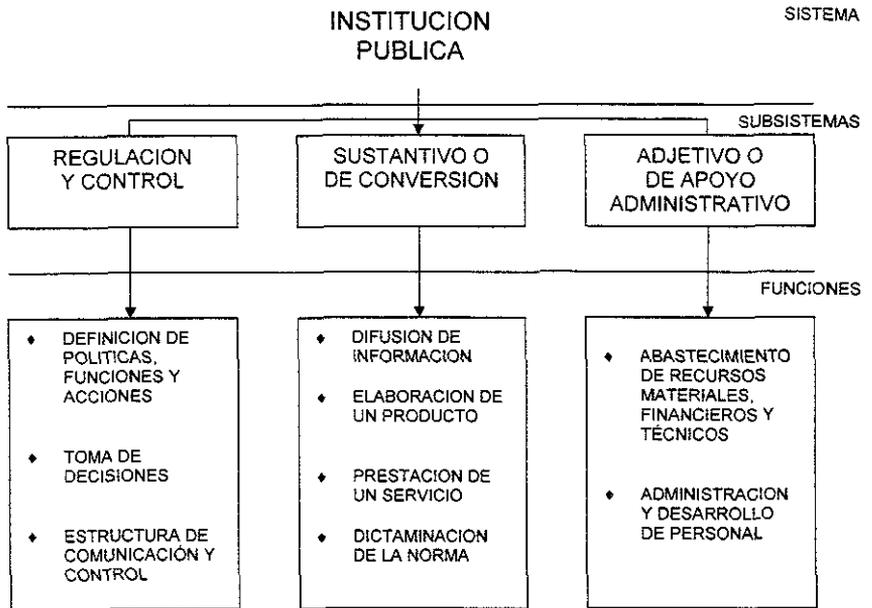
<sup>28</sup> Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig. "General System Theory" Academy of Management Journal. 1972:460

<sup>29</sup> Rapoport, Anatol "General System Theory" En David Sills International Encyclopedia of de Social Sciences 1968:452

<sup>30</sup> Von Bertalanffy, Ludwig "General System Theory". En George Brazillier. New York. 1968 34

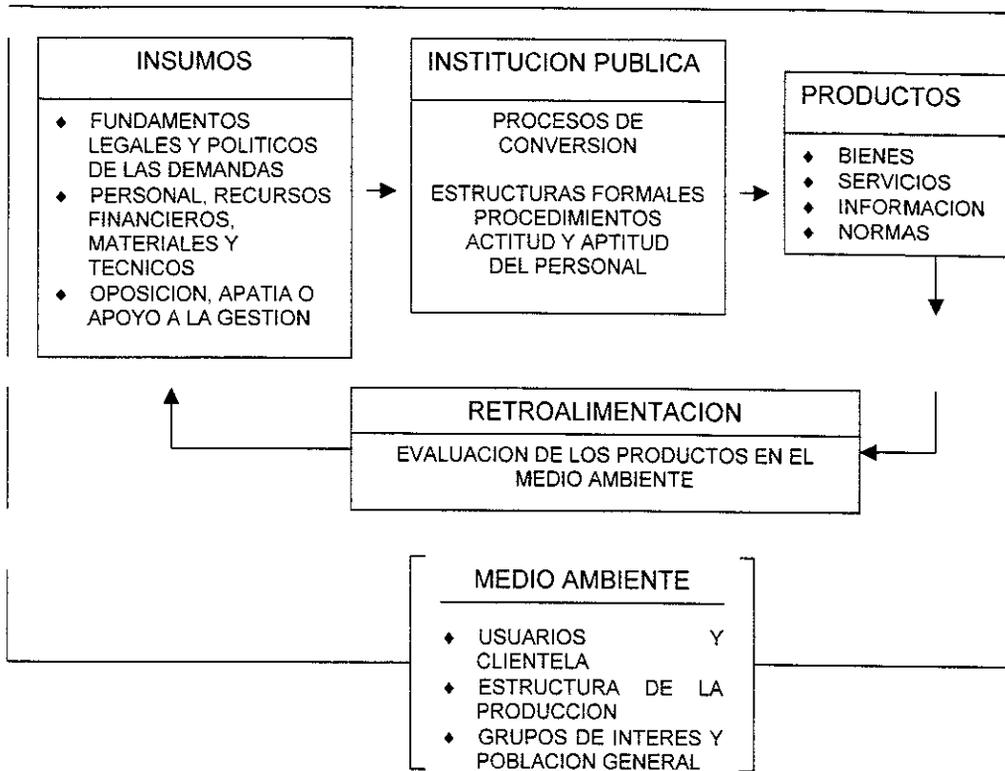
"Muchas organizaciones se han vuelto tan grandes que los gerentes no pueden mantenerse al paso de ellas".

## ENFOQUE SISTEMICO INTERNO



Fuente: E. H., Anderson The Science of Production Organization Wiley New York. 1958 83

## ENFOQUE SISTEMICO INTEGRAL



Fuente Adaptado por J. Schonberger, A Taxonomy of System Management. Nebraska. 1973:36

Las organizaciones se consideran como **sistemas probabilísticos** debido a que en la predicción de su funcionamiento existe incertidumbre. Sin embargo, a partir del desarrollo de procedimientos y métodos estadísticos, un aparato burocrático y sus reglamentos tiende a convertirse en **sistemas determinísticos**, esto es, de los cuales puede predecirse su comportamiento con objetividad.

En este sentido, el estudio de todo tipo de sistema administrativo a nivel macro o micro es usado como un medio para "resolver con éxito los problemas que obstaculizan la capacidad de la Administración Pública para cumplir sus objetivos dentro de una realidad en constante transformación.

Las organizaciones son sistemas abiertos, puesto que reciben influjos, insumos o estímulos del ambiente social en el que se encuentran inmersas, por medio de vías específicas denominadas entradas, por otra parte, envían respuestas, reacciones, resultados o productos a este medio, empleando para ello salidas determinadas.

En este intercambio o comunicación determina y condiciona el comportamiento de la organización. A su interior, ésta se da entre los subsistemas que la componen, entre mayor sea la información pertinente que posea, menor será la incertidumbre.<sup>31</sup>

Un sistema que rompe su comunicación con el exterior tiene asegurada la muerte, de ahí la importancia de la retroalimentación constante, a fin de adecuar a él sus productos y mantener su supervivencia. La retroalimentación permite evaluar los efectos en el medio ambiente de los productos, esto es, conocer la satisfacción o insatisfacción de necesidades y diagnosticar las nuevas condiciones. Toda esta información servirá de insumo para un nuevo proceso en la organización.

El medio ambiente al que se dirigen los productos internos de la organización, es el sistema social donde ésta se ubica; en él podemos hallar:

- a) Usuarios o clientela de los productos o servicios que brinda la organización.
- b) La estructura de producción que determina los costos de la materia prima que se consume en los procesos de transformación.
- c) Grupos de interés y población en general.
- d) Otras unidades de Gobierno.

Entre los insumos del exterior, es decir, entre los estímulos y demandas del medio social dirigidos a la organización, podemos encontrar:

- a) Fundamentos legales y políticos de las demandas sociales.
- b) Personal para operar los procesos en la organización.
- c) Recursos financieros materiales y técnicos.
- d) Oposición, apatía o apoyo a la gestión.

Es evidente y comprensible si se considera que otras disciplinas contribuyeron a su formación y desarrollo hasta que la administración de personal se convirtió en una especialidad con un campo de estudio específico, como las fueron: La ingeniería industrial llamada como la "Administración Científica" con Frederick Taylor como principal autor, la psicología industrial que tuvo a Hugo Münsterberg como pionero y principal exponente, y, la sociología industrial representada por Elton Mayo.

Al respecto se ha señalado que:

---

<sup>31</sup> Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Trillas, México, 1975

“La administración de recursos humanos es el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc., de los miembros de la organización en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general”.<sup>32</sup>

“Las grandes tareas de la administración de personal son las de encontrar y conservar hombres y mujeres idóneos, y ayudar a la creación y mantenimiento de condiciones de trabajo bajo las cuales puedan dar el máximo de sus potencialidades”<sup>33</sup>

“Se refiere principalmente al reclutamiento de empleados para la organización (incluyendo las promociones y transferencias de un cargo a otro), con la separación de los empleados de la organización por medio del retiro, el despido o la renuncia; con el adiestramiento de los empleados, sus sueldos y jornadas y su salud, seguridad y bienestar”.<sup>34</sup>

“La administración de personal esencialmente tiene como finalidad asignar racionalmente los recursos humanos, mantener e incrementar el nivel de las habilidades que los mismos deben de poseer conforme a la estructura orgánica y técnica de las organizaciones y sustentar en ellas cierto patrón de comportamiento, congruente con las operaciones que éstas realizan para lograr sus objetivos”.<sup>35</sup>

Toda la Administración Pública y Privada es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se puedan y se deben reducir siempre a sus elementos humanos.

A continuación se muestra un pequeño análisis del marco jurídico que comprende el derecho y la obligación de los servidores públicos en las diferentes áreas de competencia con la intención de sustentar diferentes argumentos que serán expresados a manera de propuestas para lograr comprender el comportamiento de la Administración Pública en la penumbra del Siglo XXI.

## 2.2 LEGISLACION LABORAL

La importancia de la función pública y su eficiente desempeño requieren del conocimiento de las disposiciones aplicables al factor humano o personal integrante de la organización estatal. Para ello, habrán de precisarse aquellos ordenamientos legales, generales o particulares, de modo que le permitan al administrador de personal analizarlos, interpretarlos y aplicarlos adecuadamente, a fin de otorgarle seguridad jurídica al actuar y evitar que caiga en condiciones de ilegalidad o abuso

<sup>32</sup> Arias Galicia Op. Cit., 27

<sup>33</sup> Leonardo D. White, citado por Muñoz Amato, Pedro. Int a la Administración Pública. FCE México, 1978 14

<sup>34</sup> H. Simón en Muñoz Amato Op cit ; 14

<sup>35</sup> Martínez Silva, Mario “Los sistemas de personal en la Administración Pública” en la Administración Pública federal 38

de poder. Debe recordarse que el llamado "principio de legalidad", aplicable al sector público, implica que el Estado sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido en las leyes, es decir, que necesariamente debe existir una norma jurídica que lo faculte.

La metodología empleada para este análisis se basa en el orden jerárquico de la legislación nacional, tomando en cuenta su importancia, profundidad y pertinencia con relación a los diferentes aspectos de la administración de personal público, por lo que comienza con la Constitución Política y finaliza con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso nacional, la normatividad jurídica que regula las relaciones laborales deriva de un marco general, parte de éste se aplica al sector privado y a algunas entidades auxiliares del Ejecutivo; para el sector centralizado y para las demás entidades paraestatales existe una legislación específica, y, por último, existen algunas otras leyes que colateralmente deben conocerse por su influencia en la relación laboral.

Sin pretender que los servidores públicos encargados de coordinar o dirigir los esfuerzos del personal al servicio del Estado, o de quienes específicamente tienen como actividad fundamental la administración de personal público, se convierten en especialistas en materia jurídica-laboral, la presentación de este tema se hace en la extensión, contenido y profundidad adecuadas, a fin de respetar las funciones que en defensa de los intereses del Estado deben hacer quienes manejen profesionalmente la especialidad jurídica.

El reconocimiento de que las relaciones obrero-patronales originan derechos y obligaciones susceptibles de conformar un área específica de análisis, una especialidad dentro de la ciencia jurídica, o una disciplina con alto grado de autonomía dada su distinta filosofía y principios, surge en una sociedad de manera formal y sistemática.

Desde épocas remotas y en distintas civilizaciones se encuentran señalamientos sobre aspectos laborales como la regulación de salarios, gratificaciones, jornales de obreros, marineros, pastores, honorarios de médicos y matemáticos, etc., contenidos en el Código Hamurabi, vigente alrededor del año 2000 A. C. en Babilonia. Estas disposiciones, como las que posteriormente aparecen en Grecia y en Roma sobre todo, o incluso en la Biblia, son antecedentes importantes del actual derecho laboral.

Inicialmente, la relación entre quienes prestan un servicio y quienes lo reciben sólo es de interés para los propios participantes, por los que su regulación original se circunscribió al ámbito del derecho civil o área a la que correspondían estas conductas. Cuando en la Edad Media surgieron los gremios como asociaciones artesanales y por tanto, la necesidad de reglamentar su funcionamiento y participación dentro de la sociedad, dio inicio el proceso que independizara la regulación laboral.

Cuando a mediados del siglo XIX se publicó el Manifiesto Comunista, dio inicio la sensibilización de la sociedad internacional en relación al trabajo. Durante los años siguientes se consolidaron algunos principios en diferentes ordenamientos jurídicos, que influyeron también en la conciencia nacional, en la que poco a poco se fue consolidando un espíritu de protección y defensa de los trabajadores.

En México, en el Congreso Constituyente que sesionó en 1856, para un año después promulgar la Constitución del 57, hubo emotivas intervenciones, entre las que destacaron las de Ignacio Ramírez e Ignacio Vallarta, quienes propusieron consignar en ella la protección al salario y la jornada laboral, además de una disposición más avanzada, referida a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Sin embargo, éstas fracasaron en su intento de ser congruentes en dicha Constitución.

En Contra de los que probablemente indicaría el sentido común, fue durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo cuando se promulgó el "**Estatuto Provisional del Imperio**" y la "**Ley del Trabajo del Imperio**". Este primer antecedente legislativo daba al trabajador la libertad de separarse de su trabajo; regulaba el pago efectivo del salario; prohibía las cárceles privadas y los castigos corporales a los trabajadores; e imponía sanciones pecuniarias por violación de las normas laborales, entre otras medidas.

A pesar de estas avanzadas ideas sobre el trabajo a los asalariados, siguió persistiendo en el país un clima social de explotación. Este llegó a su límite con el Gobierno de Porfirio Díaz. El sistema social opresivo y dictatorial tuvo como consecuencia el estallido de la Revolución Mexicana de 1910.

A partir de ese momento, inspirado en las reivindicaciones sociales de Emiliano Zapata bajo cierta equiparación entre el obrero asalariado y el peón o campesino explotado, comenzó a gestarse un movimiento que, sin el postulado de "Tierra y Libertad", perseguía objetivos similares de justicia hacia los trabajadores.

En 1914 surgieron en Aguascalientes postulados que establecía la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, el descanso semanal y la prohibición de la reducción de salario.

En el mes de octubre de ese mismo año, expedida por Cándido Aguilar, surgió la primera "**Ley del Trabajo del Estado**" en Veracruz, reivindicando el levantamiento de los obreros de Río Blanco. En los dos años posteriores, tanto en Yucatán como en Coahuila, fueron publicadas "Leyes de Trabajo" por los gobernadores Salvador Alvarado y Gustavo Espinosa Mireles, respectivamente.

Lo anterior repercutió favorablemente en la institucionalización inicial de la relación laboral. Al publicarse la convocatoria para el Congreso Constituyente en septiembre de 1916, prevalecían las tesis fundamentales sobre el derecho del

trabajo, que se vieron plasmadas el 23 de enero de 1917, fecha en que se aprobó la inclusión del artículo 123 en la Constitución de 1917.

Por primera vez en el ámbito de la Ley fundamental, la relación laboral es reconocida de manera autónoma, bajo una regulación distinta al derecho civil, contenida en el documento base de toda la pirámide jurídica de un Estado.

El original artículo 123 constitucional facultó a los Estados miembros de la Federación a expedir leyes sobre el trabajo, fijó la duración máxima de una jornada en ocho horas, estableció los días de descanso obligatorio, protegió a mujeres y menores de trabajos insalubres y determinó los lineamientos para la fijación de los salarios mínimos, las condiciones de pago y el tiempo extraordinario.

Por lo que toca a los patrones, se les impuso la obligación de proporcionar habitación, educación, enfermería, y se les responsabilizó de posibles accidentes y enfermedades profesionales, así como del pago de indemnizaciones. Para los trabajadores, dicho artículo reconoció la posibilidad de coalición y la licitud de la huelga para obtener el equilibrio entre los factores de la producción y sobre todo, sentó disposiciones dirigidas más a la sociedad que a los individuos, como la de nulificar cualquier renuncia de derechos que pudiera darse en una relación laboral, generalmente aceptada por los asalariados en ese momento histórico, debido al excedente de mano de obra. Ver el siguiente resumen gráfico:

Leyes de indias durante la Colonia	Protegen a prestadores de servicios respecto a salario y jornadas, así como a mujeres y niños
Congreso Constituyente de 1856	Ignacio Ramírez y Vallarta proponen la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
Ley del Trabajo del Imperio de Maximiliano	Regula el pago en efectivo del salario, reconoce el derecho de separación y prohíbe castigos corporales
Postulados de Aguascalientes de 1914	Proscriben las reducciones al salario
Disposiciones de San Luis Potosí y Tabasco de 1914	Establecen el salario mínimo y jornadas laborales de 8 horas.
Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, 1914	Primera ley del Trabajo expedida por el gobernador Cándido Aguilar reivindica a los obreros de Río Blanco
Leyes de Trabajo de Yucatán y Coahuila, 1914 - 1916	Expedidas por Salvador Alvarado y Gustavo Espinosa gobernadores, respectivamente
Artículo 123 Constitucional de 1917	Nulifica toda renuncia de derechos laborales Faculta a los estados para expedir leyes sobre el trabajo Reconoce la regulación de la relación laboral autónoma del derecho civil Determina la fijación de salarios, condiciones de pago y tiempos Fija en 8 horas la duración máxima de la jornada laboral Establece días de descanso obligatorios Reconoce los derechos de asociación y huelga Responsabiliza al patrón de la seguridad y salud del trabajador Protege a mujeres y niños

Partiendo del derecho constitucional sustentamos el derecho laboral en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual se dice: "A ninguna persona podrá impedirse se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio; las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".<sup>36</sup>

Del original artículo 123 constitucional se desprenden principios tan importantes que aún son vigentes, los cuales a través del tiempo se han ido fortaleciendo y complementando con otros, lo que ha consolidado definitivamente al derecho laboral como una de las ramas jurídicas más relevantes del desarrollo social. Del Artículo inicial destacan los principios que a continuación se presentan.

### **1. Sustitución de la voluntad de las partes por la voluntad de la ley.**

El significado de lo anterior fue innovador en ese momento porque: a) modificó radicalmente las tesis hasta entonces sostenidas por el derecho civil; b) prohibió determinadas conductas que quedaban al arbitrio de los particulares y c) obligó a los contratantes a respetar situaciones jurídicas que el Estado consideraba positivas para la paz social.

### **2. Reconocimiento y protección de los "derechos de grupo".**

Esto es, de otros valores distintos a los individuales, lo que propició la inclusión de figuras jurídicas como: cooperativas para la construcción de casas, seguros de desempleo o invalidez, constitución y protección del patrimonio familiar, etc.

### **3. Regulación de fenómenos económico – social por parte del Estado.**

Con ello se pretendió sentar un equilibrio o armonía legítima entre los derechos del trabajo y los del capital. Este es el mayor de los beneficios y el más importante de los postulados que pudo obtener en ese momento la clase trabajadora. Toda interpretación posterior a esta materia ha tenido que hacerse considerando esta perspectiva necesariamente.

---

<sup>36</sup> Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos Porrua México 1999 9

A La fecha de hoy, además de los principios, se incluyen en dicho artículo los siguientes:

#### **4. Federalización de la legislación laboral.**

En un sistema político de composición federal, las facultades legislativas se las reservan normalmente las entidades federativas que lo integran, a fin de que cada una de ellas determine cómo actuar sobre qué materia. El original artículo 123 así se consignaba, sin embargo, al atribuir al Congreso de la Unión esa facultad debe entenderse como el otorgamiento de una mayor importancia a la relación laboral en el proceso legislativo.

#### **5. Reconocimiento de los méritos, respeto y calidad que deben darse en la relación laboral.**

Esto significa en la relación de trabajo que se establece entre los contratantes, pero sobre todo a quien recibe los servicios, que se respeta la libertad y dignidad de quien los presta, así como que su trabajo le sea retribuido en condiciones que le aseguren un decoroso nivel de vida para él y su familia. Además, prohíbe toda conducta discriminatoria, sea por motivo de raza, sexo, edad, religión, doctrina política, o condición social.

Originado por el desarrollo histórico y las condiciones sociales de México, el derecho del trabajo ha incluido como principios subyacentes:

- a) La inclinación a proteger la fuerza de trabajo, es decir, una velada preferencia hacia los derechos del trabajador por parte de las autoridades al momento de interpretar las leyes laborales; otras veces está explícita en la propia legislación, por ejemplo, al subsanar las diferencias en la demanda laboral presentada por el trabajador, pues no se le exige formalidad alguna en sus escritos, se acepta su palabra como prueba de la existencia de la relación laboral y se les confiere personalidad a los menores, entre otras situaciones
- b) La supletoriedad de la aplicación de la ley, esto es, la facultad que tienen las autoridades para aplicar disposiciones que regulen casos semejantes, en caso de no existir precepto expreso, y sobre todo, la obligación de las autoridades de hacer prevalecer la interpretación de la ley más favorable al trabajador, en caso de existir dudas.

Hasta 1917, la división tradicional entre Derecho Privado y Derecho Público era suficiente para contener toda problemática jurídica, porque anteriormente sólo se había regulado la conducta del estado y de los individuos.

La opresión de grandes e importantes grupos sociales y su consecuente levantamiento armado originaron la inclusión de los artículos 27 y 123 en la

Constitución de 1917, los cuales reivindican, respectivamente, las demandas de campesinos y obreros, ejemplo que, cabe señalar, recogió Alemania en su Constitución de Weimar de 1919.

A partir de ese momento surgió en la ciencia jurídica una nueva teoría y categoría que por sus características, contenido y filosofía, se distinguió de la tradicional ambivalencia público-privado, partiendo fundamentalmente de las siguientes premisas:

1. Su objeto es el grupo y los derechos del mismo como tal.
2. La relación jurídica, ya sea como individuos o con el Estado, tiene normas ajenas a la voluntad personal de los individuos.
3. El Estado debe intervenir en ella necesariamente y dejar su papel de simple observador.

Con tales antecedentes, la problemática histórica originó otra clasificación del derecho, debido a sus características distintas, denominada derecho social, de cuya naturaleza participa el derecho laboral.

#### **NORMATIVIDAD JURIDICA DE LA RELACION LABORAL ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES**

<b>Administración Pública Federal</b>	<b>Administración Pública Centralizada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Apartado B art. 123 constitucional</li> <li>◆ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado</li> <li>◆ Legislación complementaria:               <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ley del ISSSTE</li> <li>◆ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</li> <li>◆ Normatividad del Servicio Civil de Carrera</li> </ul> </li> </ul>
	<b>Administración Pública Paraestatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Entidades a las que se les aplica el bloque normativo de la Administración Pública Centralizada</li> <li>◆ Entidades a las que se les aplica. Apartado A del art. 123 Constitucional Ley Federal del Trabajo Ley del IMSS</li> </ul>

Por ser la Constitución el ordenamiento jurídico fundamental de todo sistema político en ella se encuentran contenidos lineamientos y principios que lo sustentan, que deben ser analizados, en primer término, porque de ellos se derivan los ideales y valores que una sociedad reconoce como indispensable para su existencia y esenciales para su desarrollo. Es necesario, entonces, conocer y caracterizar la Constitución, a fin de tener una perspectiva integral del propio sistema.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se clasifica como escrita y flexible, en virtud de existir un documento que la contiene y de estar consignado en su artículo 135 el procedimiento que permite reformarla o hacerle adiciones. Este proceso se inicia con la discusión y aceptación de éstas en el seno del Congreso de la Unión, y culmina con su aprobación posterior en la mayoría de las legislaturas o congresos locales de las entidades federativas.

La Constitución está conformada por dos grandes apartados conceptuales:

**A. Parte dogmática.** Esta denominación se le da al contenido de sus primeros veintinueve artículos, en los que se señalan los principios fundamentales que, como “dogmas”, debe respetar el Estado en relación con los individuos, y que traducidos al lenguaje jurídico nacional se denominan garantías individuales.

Independientemente del momento histórico en que aparecieron en nuestra Constitución las garantías individuales y de la importancia del rango que se les dio, es conveniente observar que los constituyentes no se concretaron a reconocer los derechos de los ciudadanos, lo hicieron en general para individuos y personas, incluidos los extranjeros, por ejemplo, a quienes protege de la esclavitud en su artículo 2º

**B. Parte orgánica.** El segundo de los grandes capítulos que contiene la Constitución, calificado como orgánico, se refiere a la estructura de poder, a la distribución de competencias y funciones, y a su ejercicio.

Adicionalmente existen algunos artículos que no tienen una clasificación específica, como los que se refieren a la responsabilidad de los servidores públicos, los principios de eficacia y honradez administrativa y la separación Iglesia-Estado, aspectos todos que han requerido un tratamiento constitucional y algunas reformas.

Dentro de la parte dogmática de la Constitución y como fundamento filosófico-político de la relación laboral, existen dos artículos que es conveniente mencionar: el artículo 2º, que prohíbe la esclavitud, precisamente para dejar como única condición de subordinación reconocida aquella que se establezca con motivo de la relación laboral; y el artículo 5º, que consigna la libertad de toda persona para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo lícito que le acomode; determina además que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por la resolución judicial; que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento (salvo el trabajo impuesto en el artículo 123); que sólo las funciones electorales y censales tendrán carácter de servicio obligatorio y gratuito

y, por último, que el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin exceder de un año en perjuicio del trabajador.

Además de estos señalamientos, existen en algunos otros artículos constitucionales referencias variadas sobre las relaciones laborales, por ejemplo: el artículo 32 menciona que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno y que sólo los mexicanos podrán desempeñar algunas posiciones como las de capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y en general, de todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave amparada con la bandera o insignia mexicana, así como los cargos del capitán o comandante de puerto, aeropuerto, o agente aduanal en la República Mexicana

La referencia a ciertas limitaciones para otros cargos públicos como los de representación popular (Diputados, Senadores, Gobernadores, y Presidente de la República), Secretarios de despacho, o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo desempeño se limita únicamente a ciudadanos mexicanos por nacimiento, pueden ser considerados reguladores marginales de la relación laboral, pero de importancia. Lo mismo pasa con la prohibición de desempeñar dos cargos federales de elección popular y con el derecho de todo servidor público a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable, fijada anual y equitativamente en el presupuesto de egresos de dependencias y entidades, por el desempeño de su cargo o comisión.

Como el enfoque de nuestra investigación lleva una visión meramente pública haremos mayor énfasis en el apartado B. Cabe mencionar que el apartado A del artículo 123 constitucional rige para trabajadores de la iniciativa privada.

#### **APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**

- ◆ Fijación de salarios limitada por los presupuestos de egresos.
- ◆ Derecho de ascenso regulado por un sistema escalafonario.
- ◆ Obligación del Estado de organizar escuelas de Administración Pública.
- ◆ Despido de los trabajadores únicamente por causas imputables a ellos.
- ◆ Derecho de huelga en caso de violación general sistemática de los derechos laborales.
- ◆ Derecho de jubilación.
- ◆ Obligación del Estado de establecer centros vacacionales y tiendas económicas
- ◆ Creación de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- ◆ Respeto a las leyes aplicables a militares, marinos, cuerpo de seguridad pública y personal del servicio exterior.
- ◆ Protección a empleados de confianza en salarios y beneficios sociales.
- ◆ Sujeción del personal del sistema bancario a este apartado.

Con relación al último punto, a la fecha aún no existe precisión sobre la situación jurídica de los trabajadores bancarios, puesto que este tipo de instituciones se han reprivatizado y al dejar de ser entidades auxiliares del Ejecutivo sus

relaciones laborales quedan comprendidas en el Apartado A del artículo 123 constitucional.

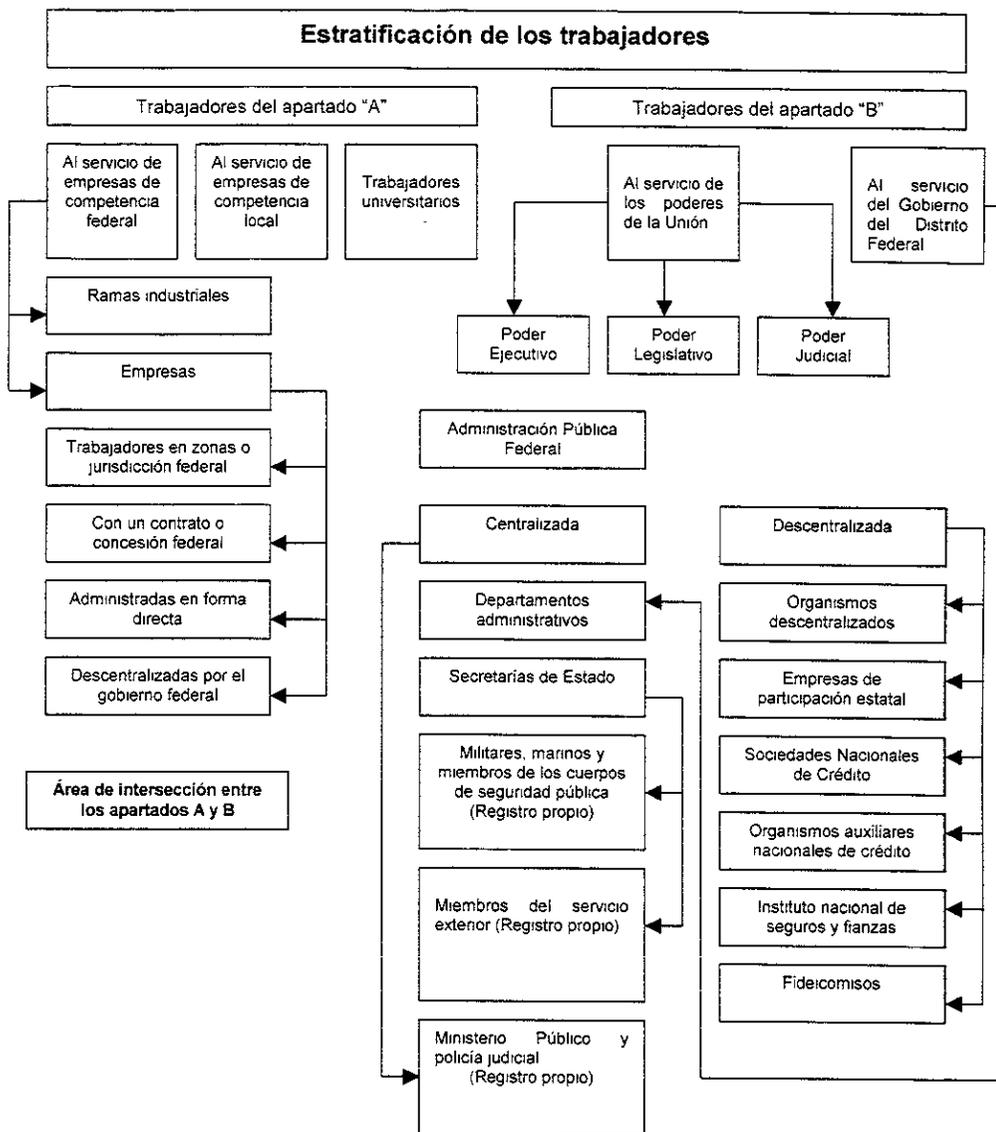
Antes de hacer el análisis de los dos ordenamientos aplicables a la Administración Pública -Ley Federal del trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado- es necesario, aun brevemente, observar las disposiciones relacionadas con la materia laboral en las leyes que regulan su estructura y funciones: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

### **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

Promulgada el 29 de diciembre de 1976, en sustitución de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, esta disposición normativa tiene como objeto fundamental actualizar y dar unidad conceptual al aparato gubernamental, conteniendo en un solo documento las dos esferas mediante las cuales actúa el Ejecutivo Federal: la centralizada, directamente subordinada a él, y la paraestatal, definida como auxiliar para el cumplimiento de sus atribuciones.

Este cuerpo normativo satisface la finalidad de toda ley orgánica, le da una estructura racional al sistema, hace una división precisa y formal de las funciones de cada componente del sector centralizado y por último, señala el método de dirección y coordinación del sector paraestatal. Los artículos de nuestro interés son el 20, 48 y 49. En relación al sector paraestatal no se precisa ningún lineamiento relativo a la problemática laboral, por lo que habrá de remitirse al análisis de la ley aplicable específica a este sector.

<b>LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL</b>	
<b>ARTICULO 20</b>	<b>ARTICULOS 48 Y 49</b>
Única disposición expresamente referida a la problemática laboral. Faculta a las Secretarías de Estado y departamentos administrativos para establecer sus correspondientes servicios de apoyo, entre ellos el personal, bajo la legislación respectiva.	Agrupan a las entidades por sectores y subsectores. Las sujetan a una secretaría coordinadora o "cabeza de sector", responsable de la programación, presupuestación, operación evaluación, y participación en los órganos de Gobierno. Crean dependencias o secretarías "globalizadoras" para dar congruencia al Sistema Nacional.



<sup>37</sup> Eduardo José, adaptado de Torres Maldonado. "La estratificación constitucional y organizacional de los trabajadores en México. Dos formas de control político", en *Reseña Laboral Burocrática*, núm. 9, GEM, STYOS, Toluca, México, p. 51.

## **LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

Inicialmente encargada de regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, exceptúa de su aplicación aquellas que tienen legislación propia, como Universidades, PROFECO, IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, etc. y distingue las áreas estratégicas y prioritarias. Regula también la intervención de las secretarías coordinadoras, la integración de los órganos de Gobierno de las entidades, su constitución, organización y funcionamiento, con la amplitud y precisión necesarias para su adecuado desarrollo, complementándose este reordenamiento legal con la posterior expedición del reglamento federal de las Entidades Paraestatales.

Respecto a las relaciones entre titulares y trabajadores, dicha Ley se circunscribe a expresar que en las leyes de creación de las entidades se determinará el régimen laboral a que éstas se sujetarán, esto es, cuál de los dos apartados del artículo 123 constitucional será el que regule sus relaciones laborales. En este sentido, debe mencionarse que aún no se ha establecido un criterio para ubicar qué entidades quedarán bajo qué apartado constitucional. Lo que ha prevalecido es una posición de respeto hacia las relaciones laborales existentes hasta el momento de surgir al Apartado B, pues los trabajadores de algunas entidades que podrían sujetarse a éste (PEMEX, CFE, IMSS), han permanecido bajo el régimen del Apartado A.

Hechos los señalamientos sobre el artículo 123 constitucional, base filosófica de la relación laboral, y sobre las leyes que regulan las dos esferas de la Administración Pública, corresponde ahora analizar de manera particular los ordenamientos aplicables a entidades y dependencias. Pro su importancia y orden de aparición se iniciará con la Ley Federal del Trabajo (LFT), para continuar con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) y hacer después algunos señalamientos sobre las Leyes del IMSS, del ISSSTE y de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

El 14 de enero de 1914, en el estado de Veracruz, inició su vigencia la primera Ley del Trabajo, como un compendio específico de disposiciones jurídicas alrededor de este fenómeno. Posteriormente surgió la Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931, abrogada a su vez por la actual, del 1º de mayo de 1970.

La LFT vigente consta de 16 títulos divididos en aproximadamente 85 capítulos, que habrán de discriminarse y ordenarse para efectos de análisis, a fin de conseguir dos objetivos: uno evidenciar lo relevante y dos, hacerlo accesible a quienes no pretenden especializarse en la materia. Por ello, el estudio de su contenido se presentará con un orden distinto al de la ley, involucrando en cada caso lo importante del tema, así como aquello que le sea pertinente bajo un manejo conjunto.

## **Relaciones individuales de trabajo.**

Son aquellas que se establecen entre una persona física o moral que recibe un servicio (patrón) y una persona física que lo presta de manera subordinada (trabajador) mediante el pago de un salario. Por servicio o trabajo se entiende toda actividad humana intelectual o material.

A partir del momento en que se acuerdan sus términos, se establece entre ambas partes una relación laboral, independientemente de la existencia de un documento o contrato en el que se hagan constar. Si éste existe, deberá contener todo lo que identifique y precise las condiciones bajo las que se preste el servicio, si no existe, se imputa al patrón su ausencia, sin privar al trabajador de sus derechos, ni limitarlos por cualquier condición distinta a las señaladas en la ley y sin validar cualquier posible renuncia de sus derechos del trabajador. Cuando el patrón utiliza intermediarios para contratar no se desliga de sus obligaciones, al igual que cuando lo representen sus empleados de confianza o quienes desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización de las labores de carácter general. La sustitución de patrón no afecta las relaciones de trabajo, durante los seis meses siguientes a ella, tanto el patrón sustituto como el sustituido son solidariamente responsables. Las relaciones laborales se pueden establecer con trabajadores mayores de 14 años y los contratos se pueden celebrar por obra determinada, tiempo determinado o indeterminado, entendiéndose esta última condición como regla general para los patrones, pues para los trabajadores la obligación máxima se limita a un año.

**Las relaciones de trabajo se pueden suspender, rescindir y terminar, sin responsabilidad para ambos casos de:**

- ◆ Enfermedad contagiosa del trabajador.
- ◆ Incapacidad temporal ocasionada por accidente o enfermedad no profesional.
- ◆ Prisión preventiva seguida por sentencia absolutoria.
- ◆ Arresto del trabajador.
- ◆ Desempeño de un cargo público obligatorio o de representante ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otros.

**Son causas de rescisión sin responsabilidad para el patrón:**

- ◆ El engaño del trabajador sobre su capacidad, aptitudes o facultades, pero sólo dentro de los 30 días iniciales de servicio.
- ◆ Faltas de probidad y honradez, violencia, amagos, injurias, malos tratos hacia el patrón, sus familiares, o compañeros, siempre que este último caso se altere la disciplina.
- ◆ Perjuicios graves o materiales ocasionados por el trabajador, sin dolo, pero negligentemente.

- ◆ Actos inmorales, que comprometan la seguridad, o que revelen información confidencial.
- ◆ Falta del trabajador a sus labores, asistencia en estado de embriaguez, sentencia a prisión que le impida cumplir con ellas, o cualquier otra causa similar.

Sin embargo, si la causa de rescisión no es procedente, el trabajador puede demandar su reinstalación, o una indemnización de tres meses de salario más los salarios no pagados hasta el momento en que se finiquite la relación laboral.

**El trabajador puede rescindir la relación sin responsabilidad:**

- ◆ Cuando el patrón lo engañe respecto a las condiciones de trabajo, dentro de los 30 días siguientes a su ingreso.
- ◆ Por faltas de probidad y honradez, violencia, amenazas, injurias, etc.
- ◆ Cuando se reduce su salario o no se le entrega en las fechas o lugares convenidos.
- ◆ Cuando existen peligros graves para su salud, su seguridad, o la de su familia.

En estos casos, el trabajador tiene derecho a una indemnización de tres meses más sus salarios caídos y otras cantidades, en función del tipo de contrato que tenga.

**Son causa de terminación de la relación laboral:**

- ◆ El mutuo consentimiento.
- ◆ La muerte del trabajador.
- ◆ La terminación de la obra o tiempo.
- ◆ La incapacidad física o mental del trabajador.

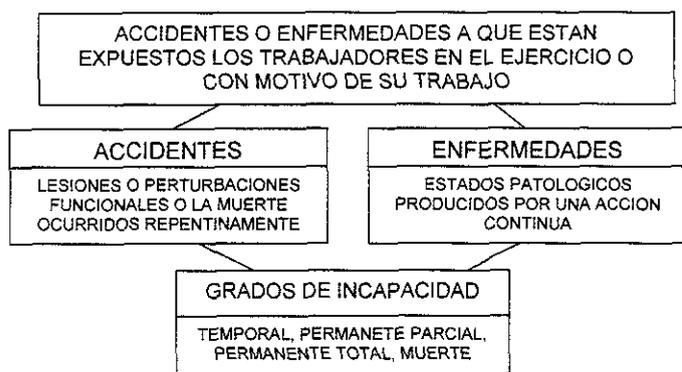
**Al igual que las relaciones laborales individuales, las colectivas también pueden suspenderse, sus causas son:**

- ◆ Fuerza mayor, caso fortuito, incapacidad física o mental, o muerte del patrón que necesariamente origine la suspensión
- ◆ Falta de materia prima no imputable al patrón.
- ◆ Exceso de producción.
- ◆ Incosteabilidad temporal y notoria de la producción, falta de fondos, o incapacidad para obtenerlos.
- ◆ Falta de suministros de fondos por parte del Estado, cuando éste sea su contratante.

Durante la relación laboral o con motivo de ella, el trabajador está expuesto a sufrir algún riesgo que la ley tipifica y del que deriva una serie de responsabilidades, tanto para el patrón como para las instituciones creadas para atenderlos. Los riesgos

de trabajo se definen como los accidentes o enfermedad a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo. Los accidentes de trabajo se entienden como las lesiones o perturbaciones funcionales, o la muerte, ocurridos repentinamente; y las enfermedades de trabajo, como los estados patológicos producidos por una acción continuada, ambos, accidentes y enfermedades, pueden causar los siguientes grados de incapacidad: temporal, permanente parcial, permanente total y muerte.

## RIESGO DE TRABAJO



Con el objeto de que ambas partes de la relación laboral cuenten con la seguridad y protección jurídica que la LFT les da como fuente de sus derechos y obligaciones, existe un capítulo a ejercer sus derechos en un tiempo determinado para no perderlos.

Por regla general, las acciones de trabajo prescriben en un año a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible. Sin embargo, hay acciones que prescriben en un mes, como las de disciplinar a los trabajadores, o las de éstos para separarse del trabajador; las acciones para reclamar el pago de indemnizaciones por riesgos, o para los beneficiarios del trabajador en caso de muerte, prescriben en dos años.

La prescripción se interrumpe por la presentación de alguna promoción ante la autoridad laboral, o por el reconocimiento del derecho de aquella persona contra quien prescribe.

## **Autoridades laborales**

Los últimos seis títulos de la LFT se refieren a las autoridades laborales, sus funciones, competencias, integración de las colegiadas, procedimientos y demás cuestiones eminentemente jurisdiccionales.

Por su importancia, se señala en primer lugar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como la dependencia a la que corresponde toda materia laboral, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que interviene como autoridad en materia de reparto de utilidades. La función de inspección del trabajo la desempeña la ST y PS mediante una Dirección General creada para estos efectos.

La Procuraduría de la Defensa del trabajo es también importante por ser la que asesora, representa y defiende los intereses del trabajador y de sus sindicatos, así como el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, que estudia y promueve la generación de empleos, la colocación de trabajadores, y organiza y supervisa su capacitación.

## **LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Tres años después de iniciada su vigencia y a fin de hacer aplicables las disposiciones contenidas en el Apartado B del artículo 123 constitucional, esta ley reglamentaria abrogó y actualizó el contenido del estatuto anterior.

Sin apartarse de los principios generales del derecho laboral, en la nueva ley se consignan algunas limitaciones que, sin llegar a nulificar los derechos esenciales, dificultan su ejercicio en función de las repercusiones que origina cualquier relación jurídica en la que participan los Poderes de la Unión como representantes del interés nacional.

La observancia de la LFTSE se hace obligatoria para los titulares de los Poderes de la Unión y los trabajadores a su servicio, así como para el Gobierno del Distrito Federal y una serie de entidades del sector paraestatal enumeradas en el artículo 1º. Es éste también se consigna una generalidad inaplicable, ya que a pesar de mencionar que regulará las relaciones laborales de otros organismos descentralizados que tengan función de servidores públicos, existen algunos como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano del Seguro social, cuyas relaciones laborales son reguladas por el Apartado A.

La LFTSE excluye además de su aplicabilidad a los trabajadores de confianza porque, al desempeñar estos "empleados" funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos y valores, auditoría y otras que impliquen poder de decisión, ejercicio de autoridad, o que obliguen al Estado, se les considera representantes de los titulares a quienes auxilien en uso de sus facultades expresamente delegadas.

Esta ley define como trabajadores al servicio del Estado a quienes prestan un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La relación laboral que se establece mediante nombramiento merece comentarse, pues este documento tiene particularidades que lo diferencian del contrato, a pesar de que en ambos existe en principio un acuerdo de voluntades.

En el contrato celebrado entre patrón y trabajador es posible acordar, con mayor o menor libertad, las condiciones esenciales (salario, tiempo, vigencia, prestaciones adicionales, etc.) y secundarias (horarios, descansos, vacaciones, etc.) que las partes consideren necesario ajustar. Aunque la ventaja sigue siendo del patrón, pues impone sus condiciones debido al exceso de mano de obra, cuando menos existe esta perspectiva.

En el nombramiento ninguna de las partes tiene esa posibilidad, puesto que las prestaciones económicas y no económicas están predeterminadas (tabuladores, categorías, catálogos, derechos, etc.), como lo están también las funciones y atribuciones del trabajador, circunstancias todas exentas de negociación.

***El acuerdo de voluntades en la relación laboral mediante nombramiento, radica en que el titular ejerce facultad o poder de nombramiento ofreciendo un puesto, y el trabajador manifiesta libremente su voluntad de aceptarlo o no. El derecho administrativo ha denominado a este nombramiento "acto unión", en virtud de que titular y trabajador se unen mediante la simple manifestación de su voluntad.***

De acuerdo con la LFTSE, otra forma de relación laboral surge figurando en las listas de raya de los trabajadores temporales, equiparables a los contratos verbales o para obra determinada, que existen en el Apartado A.

Por exclusión, la ley señala como trabajadores de base a los que no son de confianza, a quienes otorga inamovilidad por considerarlos indispensables o estrictamente necesarios para que las dependencias y entidades cumplan adecuadamente con sus obligaciones. Estos trabajadores de base desempeñan plazas o puestos contenidos en las plantillas, listados de categoría, o catálogos autorizados en los presupuestos de egresos, considerados básicos, indispensables y suficientes para el funcionamiento del sector público.

En la LFTSE se señalan los derechos y obligaciones de los titulares y los trabajadores, donde resaltan algunas diferencias en su tratamiento respecto a los demás trabajadores, como son: la reducción de la jornada a siete horas, un horario menor en casos especiales, la concesión de veinte días de vacaciones con más de seis meses de antigüedad, aunque este período no varíe durante la vida laboral del trabajador. Entre las obligaciones de los titulares se encuentran todas aquellas que son normales para el desempeño del trabajador (proporcionar útiles, cumplir con las normas de seguridad e higiene, cubrir las aportaciones a las instituciones que los

protegen, conceder licencias, etc.), además de una que nunca se ha cumplido, esta es, el establecimiento de "Escuelas de Administración Pública".

Las causales de suspensión y terminación de la relación laboral las consigna esta ley siguiendo los principios y lineamientos existentes al respecto, únicamente difiere en el procedimiento de rescisión o cese de un nombramiento sin responsabilidad para los titulares. Para que esta decisión proceda, es necesaria la intervención de la autoridad laboral: cuando el trabajador da motivo para que se le rescinda la relación laboral (faltas de probidad y honradez, de asistencia, actos inmorales, desobediencia, embriaguez, etc.), se tiene que levantar una acta administrativa con intervención del trabajador, sindicato, los testigos de cargo y descargo, y los de asistencia, para posteriormente demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento. Este tipo de sobreprotección al trabajador en detrimento de la autoridad, es una manera de evitar el frecuente autoritarismo en las esferas del poder estatal.

El título tercero de esta ley contiene todo lo relacionado con el sistema de promoción o ascenso, denominado escalafón. Si bien éste facilita y da seguridad jurídica a la participación de los trabajadores, resulta rígido porque precisa la existencia de una plaza vacante para efectuar un movimiento escalafonario, en vez de hacerlo en función al desarrollo de cada trabajador. Ello restringe los deseos de superación de los trabajadores y su interés por capacitarse.

Los factores escalafonarios que contiene esta ley se prestan inclusive a lo anterior, puesto que los más importantes son los conocimientos o principios teóricos y prácticos para el desempeño de la plaza, la aptitud o suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficiencia para el trabajo, dejando al último, por considerarlos de menor relevancia, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad.

Adicionalmente, de existir dicha vacante, queda limitada a quienes ocupen plazas inmediatamente inferiores a ella, de acuerdo con la categoría y grupo en que las ha clasificado la Comisión Mixta de Escalafón de la dependencia.

#### ***Condiciones del sistema de promoción y ascenso de la LFTSE:***

- ◆ ***que exista una plaza vacante,***
- ◆ ***que el aspirante ocupe alguna plaza inmediatamente inferior a aquella,***
- ◆ ***que muestre las aptitudes para su desempeño y, por último,***
- ◆ ***que observe su puntualidad, disciplina y antigüedad.***

Como modalidad interna del sistema, para ocupar las vacantes de última categoría se establece que el 50% de ellas las cubra libremente el titular y el otro 50% lo hagan los candidatos propuestos por los sindicatos; así, se evita la permanente lucha que se da en el Apartado A del artículo 123 constitucional, al pretender los sindicatos el monopolio del reclutamiento y proporción de la fuerza de

trabajo. Asimismo, el titular tiene la facultad de cubrir libremente las vacantes originadas por licencias menores de seis meses.

Con relación a la organización y funcionamiento de los sindicatos, las diferencias de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con la Ley Federal del Trabajo son las siguientes:

- ◆ Sólo puede existir un sindicato en la entidad o dependencia.
- ◆ No se acepta la cláusula de exclusión.
- ◆ Se prohíbe en ellos todo acto de reelección.

Del análisis de cada una de estas diferencias podría deducirse cierto grado de intervención por parte de los titulares en la vida sindical, o el establecimiento legal de importantes restricciones a su funcionamiento. Si a lo anterior se añade la participación que da la ley a los sindicatos respecto a la determinación de las condiciones de trabajo, el papel que éstos desempeñan resulta muy limitado, ya que los titulares fijan las condiciones generales de trabajo "tomando en cuenta la opinión del sindicato", no discutiéndolas o, como en el caso del contrato colectivo, acordándolas con ellos. Por último, si no se concede a los sindicatos el derecho de solicitar revisiones salariales y se establece una vigencia trianual de las condiciones de trabajo, se nulifica aún más su peso.

Sucede más o menos lo mismo respecto a la huelga, a la que el Estado condiciona y casi elimina de los derechos del trabajador porque:

- a) Prevé como única causal de huelga la violación general (de todos) y sistemática (constantes y permanente) de los derechos.
- b) En su procedimiento primero se califica y luego, declarada legal, se estalla.

Respecto a los riesgos profesionales, la LFTSE se limita a remitirlos a la aplicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En relación con las prescripciones de esta ley se refieren tanto a las autoridades creadas para resolver los conflictos de los trabajadores, como a los procedimientos que ente ellas deben seguirse. Se crea un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano colegiado que funcionará en pleno y en salas. Cada sala integrará con un Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, uno nombrado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer árbitro, que será nombrado por los dos anteriores y presidirá la sala. Al presidente del propio Tribunal lo designa el Presidente de la República.

En el caso de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, no es el anterior Tribunal el competente, sino el Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que obviamente lo coloca como juez y

parte. A fin de minimizar lo anterior, se nombran tres integrantes para conocer estos conflictos: uno por el pleno, otro por el sindicato y un tercero por ambos.

Los procedimientos en ambos casos siguen los lineamientos generales contenidos en la Ley Federal del Trabajo, por su similitud en la problemática de materia y de intereses en juego

Una vez señalados los contenidos de ambas disposiciones legales y regulatorias de la relación laboral, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conviene a manera de síntesis presentar un cuadro comparativo que ayude a su fácil comprensión y permita deducir algunas conclusiones adicionales, sobre todo en relación con los valores que una y otra protegen.

### CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

ASPECTOS	L.F.T.	L.F.T.S.E.
Jornada Laboral	48 horas a la semana	35 horas a la semana
Vacaciones	De 6 a 8 días al año	20 días al año
Protección al salario	Revisión anual obligatoria	No regulada
Estabilidad en el empleo	Relativa	Absoluta
Trabajador de confianza	Protegido	Desprotegido
Sistema de contratación	Sujeto al acuerdo de voluntades	Rígido
Sistema escalafonario	Flexible	Rígido
Condiciones de trabajo	Modificables cada 2 años	Vigentes por 3 años
Sindicatos	Los necesarios	Uno por dependencia
Huelga	Factible	Sólo si se violan todos los derechos

De la observación del cuadro anterior se derivan conclusiones importantes que evidencian el distinto tratamiento que da la legislación nacional a los trabajadores del sector privado y de algunas entidades paraestatales reguladas por la Ley Federal del Trabajo, en relación con los servidores públicos del sector centralizado de la Administración Pública Federal y de las demás entidades regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como el distinto enfoque y principios que en ambos casos prevalecen o se protege.

Dentro del análisis realizado con las diferentes leyes cabe mencionar que en el ámbito del desarrollo humano en el aspecto laboral encontraremos sustento en la parte práctica en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que con miras a la modernización de la propia Administración Pública dice lo siguiente:

“ ..vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas; intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores; coordinar la formulación y promulgación de los Contratos-Ley de Trabajo; promover el incremento de la productividad del trabajo; promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública....”<sup>38</sup>

*El servicio gubernamental debe generar un mejor desempeño en la administración de los servicios ..  
una mejor toma de decisiones por los encargados de instrumentar las políticas de acción..  
una mayor rendición de cuentas y responsabilidad...*

*y.  
una mayor sensibilidad a las expectativas de los ciudadanos.*

*Un sentir como ciudadano*

---

<sup>38</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art 40. Fracc 1 - VI Porrua. México 1999. 47

## CAPITULO III ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

### 3.1 ASPECTOS NORMATIVOS Y POLITICAS GENERALES

Los principios que regulan la creación y confirmación de las instituciones se precisan en una serie de instrumentos de carácter legal administrativo, en los cuales se establecen los objetivos, las funciones, atribuciones y competencias, así como las metas de cada una de ellas. Entre ellos, es posible distinguir las leyes, los decretos, los acuerdos, los reglamentos internos y los manuales de organización y de procedimientos. Al respecto, abordaremos únicamente los manuales de organización y de procedimientos por ser más accesibles en su procedimiento al cambio y están más vinculados con el producto final del trabajo.

Los manuales de organización y procedimientos representan para los administradores, los medios a través de los cuales pueden traducir más claramente la misión y los objetivos de la organización.

***En los manuales de organización se definen: los objetivos de la institución y la estructura que se emplea para alcanzarlos, así como las funciones encargadas a las distintas áreas de la estructura.***

Por otra parte, los manuales de procedimientos detallan los procesos, las formas y los métodos que se utilizarán en la ejecución de las diferentes tareas funcionales. La identificación e interpretación clara de estos elementos permite a la organización estar en condiciones de iniciar los trabajos ulteriores para la determinación de la cantidad y el tipo de personal requerido y de esta forma cumplir con las actividades asignadas a las diferentes unidades.

Para planear y organizar adecuadamente los recursos humanos deben de fijarse una serie de políticas, las cuales requieren sustentarse básicamente en tres principios:

- A. Dar congruencia a la estructura de personal con los programas establecidos, considerando los elementos y características de los recursos humanos ya integrada a la Organización, así como de la próxima a hacerlo.
- B. Establecer sistemas y procedimientos adecuados para la captación, sistematización, mantenimiento y difusión de la información laboral y personal de los trabajadores.
- C. Comparar lo planeado con las acciones realizadas y los resultados obtenidos, mediante mecanismos de evaluación y control que permitan obtener elementos de juicio para la adecuada toma de decisiones. Lo anterior retroalimenta los programas previamente establecidos, efectuando un análisis

cualitativo y cuantitativo de los recursos humanos, tendiente a apoyar la estructura y funcionamiento del sistema.

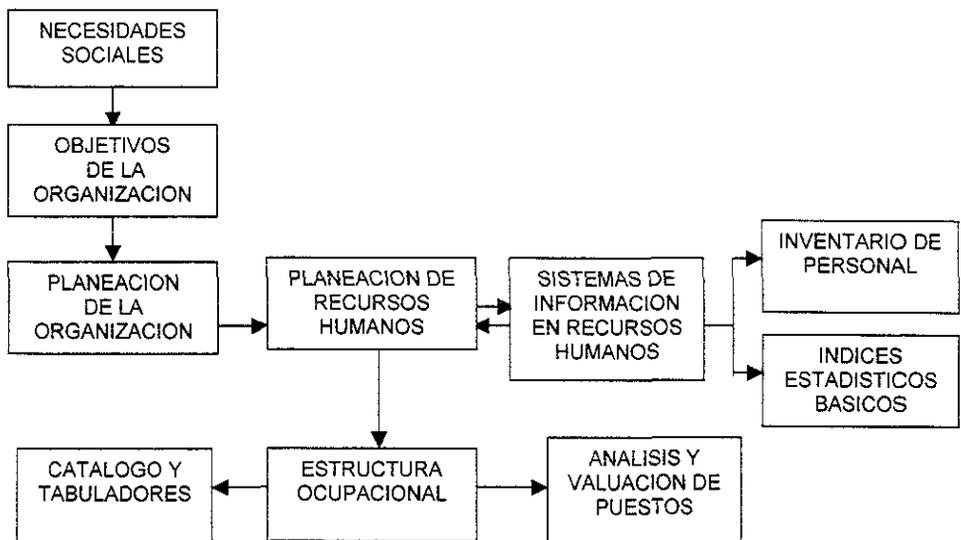
La planeación y organización del personal es un proceso fundamental, ya que se constituye como la base para la ejecución de las siguientes funciones: reclutamiento, selección, contratación, remuneración, capacitación y término de la relación laboral.

***Todos estos procesos están íntimamente vinculados con la cantidad y calidad de personal con que debe contar una organización; la adecuada regulación de su operación depende totalmente de la planeación de la fuerza de trabajo.***

### 3.2 PLANEACION Y ORGANIZACION DEL RECURSO HUMANO

La aplicación en forma racional del proceso administrativo al manejo de personal pretende dar al trabajo eficiencia, humanidad y justicia. De tal forma, la administración de personal, en la función de empleo y a través de la planeación, coordinación, organización, dirección y control del personal, apoya a las áreas sustantivas de la Organización en el logro de los objetivos planteados, de manera más eficaz y eficiente, además de que promueve el mayor grado de desarrollo individual y grupal. La planeación y organización del personal son procesos que implican una definición de la cantidad, calidad y perfil de las personas que requiere la organización, así como de la estructura ocupacional en la cual se van a ubicar.

#### PLANEACION DE LOS RECURSOS HUMANOS



En el desarrollo de este capítulo solo se hará énfasis en las etapas de mayor interés para el Desarrollo Organizacional

Una vez fijados los objetivos de la Organización y establecidas las funciones para su cumplimiento, debe darse la planeación de personal, la cual incide sobre la organización, asignación, dirección y control de las actividades de los trabajadores.

***La planeación de personal “se ocupa de la futura colocación de personas en las estructuras planeadas y evolutivas de la organización”.<sup>39</sup> En tal virtud, a través del proceso de planeación son definidos los requerimientos de personal, tanto cualitativa como cuantitativamente, mientras que la organización permite relacionar las unidades estructurales, las funciones y al propio personal.***

La planeación de personal es complementaria al establecimiento general de las políticas y los objetivos de la organización. Sin embargo, no solamente detalla los requerimientos sobre la cantidad y características del personal, también colabora en la formación del tipo adecuado de éste, capaz de cumplir eficientemente los objetivos propuestos, a través de la planeación de carrera.

En general, planear significa determinar un curso de acción concreto a futuro, una secuencia de pasos, los tiempos y medios necesarios para cumplir los objetivos y las metas fijadas por la Organización. Cualquier proceso de planeación debe apegarse a:

## **PRINCIPIOS BASICOS**

- A. **Precisión.** Se requiere definir con exactitud y en términos claros y concretos lo que se quiere hacer.
- B. **Flexibilidad.** Todo proceso de planeación debe atender a los cambios en el medio ambiente y adaptarse a las nuevas condiciones.
- C. **Unidad.** Todos los recursos con los que cuenta una organización deben integrarse a fin de encaminarlos a la búsqueda de los objetivos fijados.

Las técnicas empleadas en la planeación de personal pueden parecer sumamente sofisticadas, debido a que involucran modelos matemáticos, procedimientos estadísticos y utilización de computadoras. Sin embargo, resultan de vital importancia para la organización porque permiten el cálculo exacto o la aproximación numérica de sus requerimientos en materia de personal. De igual

---

<sup>39</sup> Mc Beath, Gordon. Organización y planeación de recursos humanos México, 1981 '63

forma, posibilitan la realización de proyecciones para describir tanto la demanda, como la oferta futura de personal.

El análisis de series cronológicas por el método de regresión y correlación, por ejemplo, permite hacer una proyección del efecto del volumen de empleo hacia futuro. "Pero las proyecciones del comportamiento pasado hacia el futuro pueden resultar desconfiables a causa de cambios rápidos e imprevistos.... el análisis consiste en dar forma a los datos históricos después de haber considerado y eliminado las variaciones cíclicas, estacionales, aleatorias e irregulares." <sup>40</sup>

Por otra parte, la investigación de operaciones se emplea para determinar la distribución óptima de personas en las diferentes áreas de la Organización. Las técnicas de simulación por computadora sirven para determinar algunas variables, tanto internas como externas, que pueden influir en el proceso de planeación de personal.

Han surgido críticas en contra de la utilización de las diferentes técnicas para la planeación de personal argumentando que representan costos elevados, pérdida de tiempo y resultados pobres. Sin embargo, con respecto a los altos costos cabe señalar que si la planeación no se realiza adecuadamente, el manejo del personal puede presentar grandes deficiencias que ocasionarían una nómina elevada y un aprovechamiento deficiente de las capacidades y talentos de los trabajadores.

Por lo que se refiere al bajo rendimiento, es importante mencionar que cualquier ejercicio de planeación requiere de un tiempo considerable para poder apreciar sus beneficios, que seguramente serán mayores en caso de que sí se realice este proceso.

Una buena planeación de personal....

- ◆ Prevé qué personal va a ser desplazado a otros puestos dentro de la organización, debido a la inclusión de nuevas tecnologías en los diferentes procesos.
- ◆ Toma en cuenta las ausencias del personal en algún período de producción.
- ◆ Considera el acceso de personal adicional para cubrir a los trabajadores ausentes por causas tales como vacaciones, permisos especiales, enfermedad y otras.
- ◆ Prevé el reemplazo de los trabajadores que dejarán su empleo por cancelación del puesto, jubilación o muerte.
- ◆ Facilita el reclutamiento y la capacitación de las personas que cubrirán los puestos que queden vacantes.

---

<sup>40</sup> Alpander, Guvenc G Planeación estratégica aplicada a los recursos humanos Norma. Colombia, 1985 107

En las instituciones públicas los procesos de planeación y organización de los recursos humanos han adquirido gran relevancia, dado que representan los principales medios para redimensionar el tamaño de las organizaciones que integran el sector público, además de que les permiten mantenerse dentro de los límites que marca el presupuesto.

***Algunas deficiencias en la observancia y comprensión amplia de la planeación y organización de los recursos humanos han provocado, aunado a otros factores, el crecimiento desordenado de las organizaciones públicas. El gigantismo, la duplicidad de funciones. El dispendio, el burocratismo, etc. son los efectos lógicos de este fenómeno.***

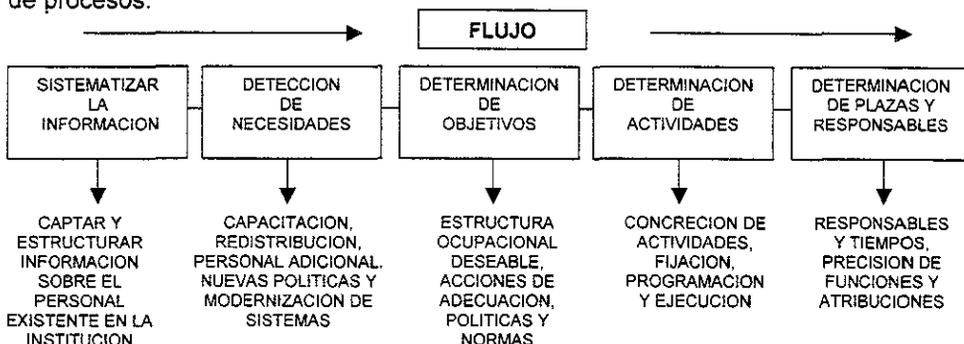
En consecuencia, la administración de personal requiere de una aplicación cuidadosa de los procesos de planeación y organización de los recursos humanos.

### 3.3 ETAPAS PARA LA ESTRUCTURACION DEL PROCESO DE EVALUACION EN UN PROGRAMA DE PERSONAL

Hoy, las organizaciones modernas requieren que en cada puesto de trabajo se obtengan resultados óptimos; con ello se está en posibilidades de alcanzar el éxito en las diferentes áreas de trabajo.

Medir o evaluar el rendimiento y eficacia de un empleado es, sin duda, una de las actividades más importantes en cualquier organización, ya que permite diagnosticar el nivel de productividad que tiene cada empleado. Como complemento del proceso de planeación y organización, requerimos de una evaluación acertada de los recursos humanos existentes, y es por ello que hacemos un paréntesis para analizar la evaluación pre o pos el proceso de planeación y organización, con el objeto de tomar las mejores decisiones y contar con una administración de recursos humanos optima y adecuada para brindar servicios de calidad en la Administración Pública.

El siguiente esquema nos muestra la estructura de un posible proceso de evaluación, la cual se deberá tomar en cuenta si es necesaria para una reingeniería de procesos.



La administración de personal debe considerar entre otros los siguientes siete factores esenciales para fortalecer su accionar:

1. Estructura Ocupacional
2. Esquema de proceso, información producto y/o servicio
3. Análisis de puestos
4. Métodos o técnicas de evaluación de puestos
5. Factores y subfactores para la evaluación de puestos
6. Catalogo de puestos
7. Tabuladores

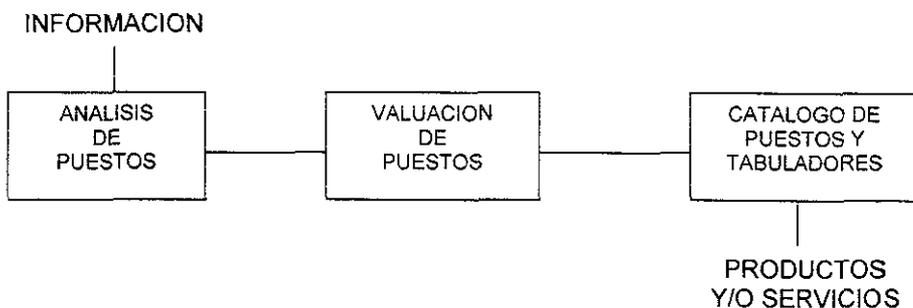
## 1. ESTRUCTURA OCUPACIONAL

La planeación y organización de los recursos humanos supone la presencia de objetivos cuantificables, de un claro concepto de los principales deberes y actividades involucradas en su consecución, así como de un área de decisión o autoridad, a fin de que la persona que ocupe el puesto conozca lo que debe hacer lograr el resultado. La organización de los recursos humanos lleva de manera directa a la conformación de la estructura ocupacional.

Estructura ocupacional. Conjunto de puestos ubicados de acuerdo a un nivel predeterminado que depende de:

- ◆ Grados de autoridad
- ◆ Grados de responsabilidad
- ◆ Nivel de remuneración
- ◆ Nivel de preparación y experiencia

## 2. ESQUEMA DE PROCESO



### **3. ANALISIS DE PUESTOS**

#### Partes básicas

- a) Datos generales del puesto
- b) Descripción genérica del puesto
- c) Descripción analítica de las funciones
- d) Requerimientos o perfil del candidato a ocupar el puesto
- e) Referencias

### **4. METODOS O TECNICAS PARA LA EVALUACION DE PUESTOS**

- A. De alineamiento, jerarquía o rango
- B. De escalas, grados predeterminados o gradación previa
- C. De comparación de factores
- D. De evaluación por puntos

## 5. FACTORES Y SUBFACTORES PARA LA EVALUACION DE PUESTOS

**A. CONOCIMIENTOS  
Y  
APTITUDES**

- ◆ Conocimientos
- ◆ Criterio e iniciativa
- ◆ Experiencia

**B. RESPONSABILIDAD**

- ◆ De deberes
- ◆ Por dirección y supervisión
- ◆ Económica
- ◆ Por relaciones
- ◆ Por la seguridad de otros
- ◆ Por información confidencial

**C. ESFUERZO**

- ◆ Ambiente y riesgo

**D. AMBIENTE**

- ◆ Mental
- ◆ Físico
- ◆ Presión de tiempo

## 6. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL CATALOGO DE PUESTOS

- ◆ Proporcionar descripciones definidas, claras y consistentes de los puestos que integran las estructuras de organización.
- ◆ Dar una base sólida a la determinación de los niveles de sueldos que correspondan a cada puesto.

- ◆ Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de integración del personal a las estructuras de organización de las instituciones, tales como reclutamiento, selección, nombramiento y capacitación.

## 7. TABULADORES

Para el debido funcionamiento del sistema escalafonario es conveniente establecer un sistema homogéneo de remuneración a los trabajadores. En este sentido, se requiere de disponer de una tabla o tabulador de asignación de sueldos que establezca diversos niveles salariales, atendiendo tanto al aspecto presupuestario de cada institución, como al logro de una equidad remunerativa, de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en cada puesto.

El tabulador de sueldos deberá contener diferencias significativas entre los diversos niveles, con el fin de incentivar el eficiente desempeño en el puesto, así como la preparación del trabajador para ascender de mayor responsabilidad.

Para la elaboración y adecuación del tabulador de sueldos debe tomarse en cuenta el marco jurídico, la equidad interna, la competitividad externa, el costo de vida y las necesidades específicas de la institución.

Dentro del marco jurídico debe ponerse especial atención a la premisa de que "a trabajo igual corresponde un salario igual". Por otra parte, para el establecimiento del límite inferior del tabulador debe partirse de los salarios mínimos establecidos.

Ahora bien, para determinar la equidad interna se procederá a elaborar una gráfica de dispersión salarial que muestre una forma clara y objetiva la estructura de los salarios, con lo cual se percibirán las irregularidades en la distribución de las retribuciones, indicando si el crecimiento es lento o acelerado, así como los desequilibrios entre las percepciones de los sueldos de base y de confianza.

En este sentido, el objetivo principal de la gráfica de dispersión salarial es facilitar la adecuación de los sueldos, indicando el monto que cada puesto debe tener de acuerdo con el valor relativo asignado.

Para efectos de actualización de tabuladores se consideran entre otros, los siguientes factores:

- ◆ Aumentos generales.
- ◆ Aumentos de salarios mínimos
- ◆ Renivelación y reclasificación de puestos.
- ◆ Modificaciones a la zonificación salarial
- ◆ Revisiones contractuales.
- ◆ Atención a pliegos de demandas.

### 3.4. EL DESARROLLO HUMANO EN LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LOGRAR LA CALIDAD

Todas las organizaciones tienen tres recursos principales: de capital, físicos y humanos. Muchos competidores globales, anteriores y nuevos, como Japón, Taiwán, Singapur y Suiza, tienen pocos recursos naturales, pero usan las mismas tecnologías básicas que cualquier país desarrollado. Se han visto obligados a crear su margen competitivo principalmente a través del recurso humano. Este recurso es el único que no pueden copiar los competidores, y es el único que puede sinergizar, es decir, brindar servicios cuyo valor sea la mayor suma de sus partes.

Deming subraya que ninguna organización puede sobrevivir sin un buen personal, personal que mejore. El papel de los seres humanos en el trabajo ha cambiado a través de los siglos, y de las décadas recientes. En la época de las poblaciones pequeñas, los artesanos diestros tenían en gran estima la calidad de sus productos, porque el nivel de vida de sus familias dependía de la venta de esos productos para sobrevivir.<sup>41</sup> El papel del capataz era asegurar que la fuerza de trabajo cumpliera con las normas de productividad. Hubo otros pioneros de la administración científica, como Frank y Lillian Gilbreth y Henry Gantt, que refinaron más el sistema mediante estudios de movimientos, mejoramiento de métodos, ergonomía, programación y sistemas de incentivos económicos.

El sistema de Taylor mejoró la productividad en forma impresionante. Sin embargo, a medida que crecieron las presiones para alcanzar mejor productividad, disminuyó la calidad. También, los principios de Taylor contribuyeron a la formación de los sindicatos y condujeron al establecimiento de una relación adversaria entre los trabajadores y administración, que todavía hay que superar. Y lo más importante es que el sistema de Taylor no pudo hacer uso de los activos más importantes de las organizaciones.

La Administración de los recursos humanos consta de aquellas actividades diseñadas para proporcionar y coordinar el recurso humano de una organización.<sup>42</sup> La Administración de Recursos Humanos (ARH) es el término moderno de los que por tradición se ha llamado administración o gerencia de personal. El papel tradicional de los "gerentes de personal" en una organización era entrevistar únicamente a los solicitantes de trabajo, negociar contratos con el sindicato, tener al día las tarjetas para los relojes checadores, en especial de los trabajadores por horas y, a veces, dar un curso de capacitación. Hoy ese papel ha cambiado en forma espectacular. Las funciones de Recursos Humanos son las tareas y deberes que llevan a cabo los gerentes de recursos humanos. Abarcan determinar las necesidades del recurso humano de la organización, reclutar, seleccionar, formar, aconsejar, y premiar a los empleados, actuar como enlace con los sindicatos y organizaciones gubernamentales, y manejar otros asuntos por el bienestar de los empleados.

---

<sup>41</sup> Deming W. Edwards; Calidad, Productividad y Competitividad, Edic. Díaz de Santos, México, 1989

<sup>42</sup> Lloyd L. Byars. Human Resource Management. Homewood, 1991 6

Los administradores de recursos humanos pueden seguir llevando a cabo las tareas tradicionales de los gerentes de personal, pero el objetivo y la importancia de su área de responsabilidad han cambiado mucho. Hoy asumen un papel estratégico en su organización. También se les pide tener en cuenta y planear el avance de la cultura corporativa de la organización, al igual que las operaciones cotidianas que se necesitan para el mantenimiento de los sistemas de ARH. Si la organización se ha comprometido con un principio de administración de calidad total, cambiarán en forma drástica tanto el proceso como el contenido del desarrollo del recurso humano, que es la forma en que se lleva a cabo su misión y responsabilidades. La posibilidad de entregar en forma consistente servicio con valor agregado necesita un desempeño superior en ocho áreas, que se han determinado como claves, para estar motivados, estas áreas son:

- ◆ Reclutamiento y retención de personas.
- ◆ Capacitación
- ◆ Educación continua.
- ◆ Uso recreativo de las tecnologías de información.
- ◆ Accesibilidad al público.
- ◆ Medición y vigilancia del desempeño.
- ◆ Reconocimiento del desempeño superior.
- ◆ Vigilancia de la satisfacción del público.

En cinco de esas ocho áreas intervienen asuntos de ARH. Las mismas ocho también se relacionan con asuntos de la calidad de la excelencia en selección y retención, desempeño interno, servicio al público y mejoramiento continuo.

### **Marco para la administración de recursos humanos**

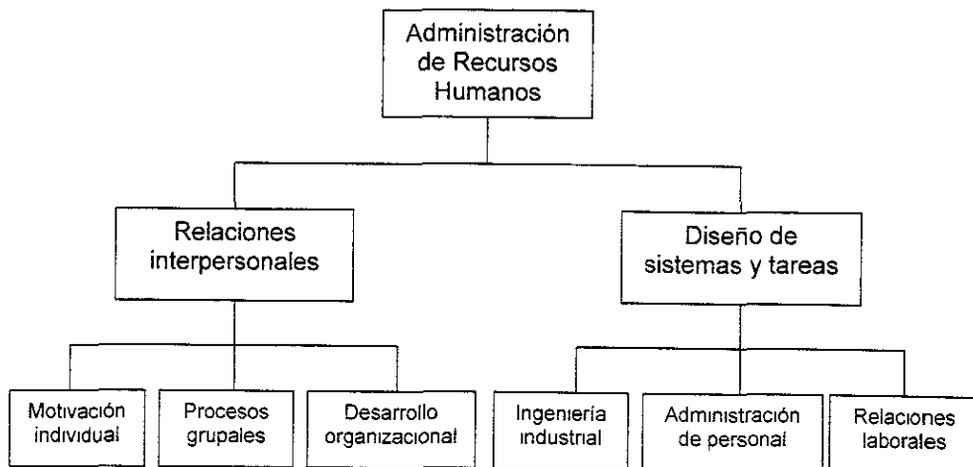
Skinner ha hecho notar la complejidad de la administración de recursos humanos, al observar que se basa en un mínimo de seis perspectivas teóricas, y gran parte de ellas están contrapuestas entre sí y establecen objetivos que se cruzan.<sup>43</sup> Estas perspectivas se pueden agrupar en dos áreas básicas: Relaciones humanas y sistemas. Las relaciones humanas comprenden la conducta individual y de grupo, y los métodos de desarrollo de la organización. La motivación es una noción clave para comprender la conducta individual. Los métodos de conducta de grupo comprenden interacción social, relaciones interpersonales y teorías de autoridad. Con frecuencia, el avance de la organización se centra en el liderazgo.

Los sistemas abarcan la ingeniería industrial, la cual, a su vez, se ocupa del diseño de trabajos para ajustarlos a las posibilidades tecnológicas y humanas, y de control del desempeño con base en estudios de ingeniería industrial: relaciones

---

<sup>43</sup> Wickham, Skinner "Big Hat - No Cattle: Managing Human Resources". Harvard Business Review. 1991. 109

laborales, lo cual descansa en las leyes laborales, políticas públicas, economía de salarios y costos, demografía y administración de la mano de obra, administración colectiva y quejas para explicar interacciones administración-trabajador, y administración de personal, que comprende actividades implícitas en manejo de gran número de personas en la organización, incluyendo reclutamiento, selección, capacitación, compensación y formación.



Fuente. Edmun R. Garay "The non linear System Experience. A Requiem" Business Horizons. 1998. 31-36

En el desarrollo humano como fuente de modernización de la Administración Pública debe predominar la capacidad de respuesta y sensibilidad a las demandas como un factor clave para determinar el valor de los servicios públicos al ciudadano.

La Administración debe tener un enfoque en la calidad del servicio, lo cual requiere que las organizaciones del sector público miren hacia fuera y en algunos casos, incluso, justifique su función y existencia. Esto representa una nueva dimensión del desempeño, en donde los sindicatos, particularmente aquellos que representan los cargos más subordinados, deben mostrar una buena disposición para tomar riesgos y tener confianza y trabajar con la disposición para obtener mejoras.

### 3.5 EL RECURSO HUMANO Y SU MEDIO AMBIENTE

#### CLIMA ORGANIZACIONAL

En el primer capítulo se mencionó cual es el Estado que debe prevalecer para poder lograr un equilibrio social en cuanto a impartición de justicia, distribución de la riqueza, oportunidades de empleo, educación, salud y vivienda.

Ahora analizaremos a la Administración Pública como la encargada de poder proporcionar todo el bienestar social en el lugar y momento oportunos.

Mucho se ha dicho del papel del Estado, que si es el más justo o no, que si la Administración Pública es responsable de las acciones del gobierno en fin; pero poco se dice de la integración que tiene cada organismo, si cuenta o no con los recursos necesarios para cumplir sus tareas, de las condiciones laborales, de los empleados, etc., Una vez entendido el rol que tiene el Estado como cabeza principal de la nación nos detendremos un poco en estudiar la célula funcional de cualquier organización y que determina la calidad de los productos y/o servicios que ofrece como producto final de su razón de ser (el recurso humano).

En toda organización ya sea de carácter público o privado el medio ambiente que impera es determinante en el rendimiento de cada uno de los empleados o trabajadores que la integran, de tal manera que si las condiciones que prevalecen no son las más indicadas para que el personal realice sus funciones sin ninguna preocupación, incertidumbre, etc., el rendimiento será diminuto, es por eso que estudiaremos las condiciones ambientales (el clima organizacional) para tratar de entender la importancia y que tan determinante es tener un buen Desarrollo Organizacional (DO).

Los seres humanos están continuamente sometidos en el ajuste a una variedad de situaciones, en el sentido de satisfacer sus necesidades y mantener un equilibrio emocional, lo cual puede definirse como un estado de ajuste.

El ajuste no se refiere solamente a la satisfacción de las necesidades fisiológicas y de seguridad, sino también a la satisfacción de las necesidades de pertenecer a un grupo social de estima y de auto-realización. Es la frustración de esas necesidades lo que causa muchos problemas de ajuste. Como la satisfacción de esas necesidades superiores depende mucho de otras personas, particularmente de aquéllas que están en posiciones de autoridad, se hace muy importante para la administración el comprender la naturaleza del ajuste y del desajuste

El ajuste, como la inteligencia, varía de una persona a otra y aún dentro del mismo individuo de un momento a otro. Varía dentro de un *continuum* y puede ser definido en varios grados, más que tipos. Un buen ajuste demuestra "salud mental". Una de las maneras de definir salud mental es describir las características de las personas mentalmente sanas. Esas características básicas son:

- a) las personas se sienten bien consigo mismas;
- b) se sienten bien en relación con las otras personas; y,
- c) son capaces de enfrentar por sí mismas las demandas de la vida.

El clima organizacional se refiere al ambiente interno existente entre los miembros de la organización y está íntimamente relacionado con el grado de motivación de sus participantes.

Atkinson desarrolló un modelo para estudiar el comportamiento motivacional que tiene en cuenta los determinantes ambientales de la motivación. Este modelo se basa en lo siguiente: <sup>44</sup>

1. Todos los individuos tienen ciertos motivos o necesidades básicas que representan comportamientos potenciales y solamente influyen en el comportamiento cuando son provocados.
2. La provocación o no de esos motivos depende de la situación o del ambiente percibido por el individuo.
3. Las propiedades particulares del ambiente sirven para estimular o provocar ciertos motivos. En otras palabras, un motivo específico no influirá el comportamiento hasta que sea provocado por una influencia ambiental apropiada.
4. Cambios en el ambiente percibido traerán cambios en el patrón de motivación provocada.
5. Cada especie de motivación es dirigida hacia la satisfacción de una diferente especie de necesidad. El patrón de motivación provocado determina el comportamiento y un cambio en ese patrón resultará en un cambio de comportamiento.

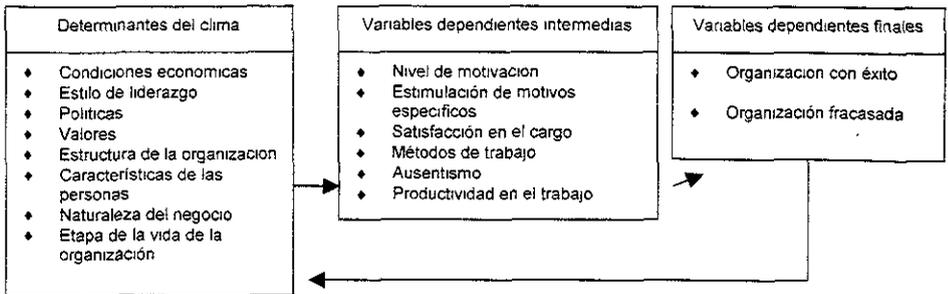
El concepto de clima organizacional comprende un cuadro más amplio y flexible de la influencia ambiental sobre la motivación. "El clima organizacional es la cualidad o propiedad del ambiente organizacional que es percibido o experimentado por los miembros de la organización e influye en su comportamiento. El término clima organizacional se refiere específicamente a las propiedades motivacionales del ambiente organizacional, o sea, aquellos aspectos del clima que lleva a provocar diferentes especies de motivación. En palabras de Atkinson, "es el sumario del patrón total de expectativas y valores de incentivos que existen en un conjunto dado" <sup>45</sup> El siguiente esquema permite una clara visualización de los factores determinantes y de las variables dependientes del clima organizacional.

---

<sup>44</sup> J W Atkinson, An Introduction to Motivation Princeton, Van Nostrand, 1964 240

<sup>45</sup> J W Atkinson, Ibid 240

## El nivel de éxito determina el clima



Fuente: Andrew Dubrin, *Fundamentals of Organizational Behavior, An Applied Perspective*, New York, 1974

El clima organizacional depende de seis dimensiones:

1. *Estructura de la organización*: el sentimiento de los trabajadores sobre las restricciones en su situación de trabajo, como reglas excesivas, reglamentos, procedimientos, etc.
2. *Responsabilidad*: el sentimiento de ser su propio jefe y de no haber dependencia ni doble confrontación de sus decisiones.
3. *Riesgos*: el sentido de arriesgar y de enfrentar desafíos en el cargo y en la situación de trabajo.
4. *Recompensas*: el sentimiento de ser recompensados por un trabajo bien hecho; en la substitución de la crítica y de los castigos por recompensas.
5. *Calor y apoyo*: el sentimiento de una buena camaradería general de la ayuda mutua que prevalece en la organización.
6. *Conflicto*: El sentimiento de que la administración no tema diferentes opiniones o conflictos. Es la colocación de las diferencias en el aquí y en el ahora.

Los climas organizacionales pueden ser creados por la variación en el estilo de liderazgo empleado en la organización. Algunos climas organizacionales pueden ser creados en un corto tiempo y sus características permanecen estables. Una vez

creados prestan efectos significativos y dramáticos sobre la motivación y consecuentemente sobre el desempeño y la satisfacción en el cargo.

## COMUNICACION

Otro elemento importante en la interacción entre personas y la organización (clima organizacional) es la comunicación, ya que ella conlleva transacciones entre personas. La comunicación la podemos entender como el proceso de pasar información y comprensión de una persona a otra. Generalmente, en el proceso de comunicación ocurre cierta cantidad de ruido, o sea una perturbación indeseable que tiende a deformar, distorsionar y alterar, de manera imprevisible, los mensajes transmitidos. Ocurren, entonces, interferencias que tienden a provocar alteraciones en su funcionamiento. Así, el proceso puede estudiarse matemáticamente, no desde el punto de vista determinístico, sino desde el probabilístico, o sea que no toda señal emitida por la fuente de información recorre el proceso de modo que llegue incólume a su destino. La señal puede sufrir pérdidas, mutilaciones, distorsiones; puede también sufrir ruidos, interferencias, vacíos, y aun ampliaciones y desvíos.

El rumor es un ejemplo típico de la comunicación distorsionada, ampliada y muchas veces desviada. En un sistema de comunicaciones, toda fuente de error o de distorsión está incluida en el concepto de ruido. Una información ambigua o que induce a errores contiene ruido.

En una conversación telefónica, por ejemplo, al ambiente ruidoso, las interferencias, el cruce de líneas. Las interrupciones y la imposibilidad de ver al interlocutor provocan ruidos. De ahí la necesidad de acudir a la repetición – redundancia- para superar los varios tipos de ruido. La comunicación entre las personas también puede sufrir otros tipos de obstáculos o de barreras.

Las comunicaciones constituyen la primera área que ha de ser enfocada cuando se estudian las interacciones humanas y los métodos de aprendizaje para producir un cambio en el comportamiento o para influir sobre el comportamiento de los otros. Se trata de un área en la cual el individuo puede hacer grandes progresos en el mejoramiento de su propia eficacia. Es también el punto de mayores malentendidos y conflictos entre dos personas, entre los miembros de un grupo, entre grupos y dentro de la organización global como sistema.

Existe una profunda relación entre motivación, percepción y comunicación. Aquello que dos personas comunican es determinado por la percepción de sí mismas y de la otra persona en la situación, y por la percepción, sobre el aspecto de su motivación (objetivos, necesidades, defensas), de la importancia en aquel momento.

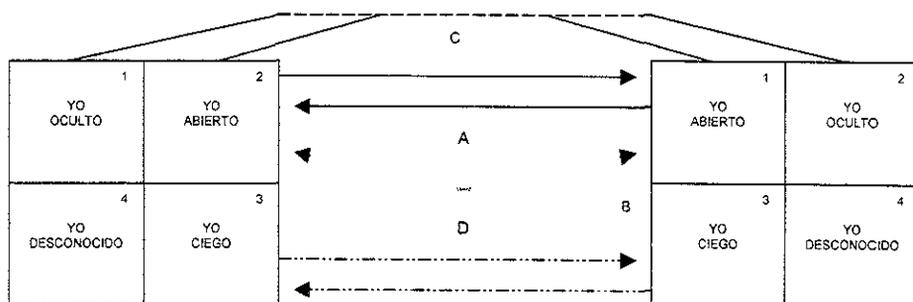
La idea comunicada se relaciona íntimamente con las percepciones y motivaciones tanto del emisor como del receptor, dentro de un determinado contexto situacional, tal como lo muestra el esquema anterior.

TIPOS DE BARRERAS		
TECNICAS	SEMANTICAS	HUMANAS
Espacio o distancia Fallas mecánicas Disfunciones eléctricas Lagunas de tiempo Interferencias Físicas	Interpretación de palabras Decodificación de gestos Traslados de lenguaje Significados de señales y símbolos Sentido de los recuerdos	Variaciones perceptivas Diferencia de sensibilidad Variables de personalidad Discrepancias de competencia Límite de sensación

Fuente. Andrew F. Sikula, *Personnel Administration and Human Resources Management*, New York, John Wiley & Sons, 1976

La percepción social es el medio por el cual la persona forma impresiones de otra, con la esperanza de comprenderla. Empatía, o sensibilidad social, es el medio por el cual la persona logra desarrollar impresiones más profundas o la comprensión real de otros.<sup>46</sup>

#### TIPOS DE MENSAJES EN UNA SITUACION DE COMUNICACION ENTRE DOS PERSONAS



Fuente: Edgard H. Schein, *Consultoría de Procedimientos: Su Papel en el Desarrollo Organizacional*, Sao Paulo, 1972

**Flecha A** – Comunicación abierta. La comunicación abierta se procesa entre dos “yos” abiertos de las personas. Un análisis superficial de la interacción entre personas puede permanecer en la superficie de ese tipo de relaciones interpersonales. Es la etapa más común de relaciones interpersonales.

**Flecha B** – Revelaciones subrepticias o inconscientes. En la segunda etapa ya se pueden percibir o captar señales o significados del “yo” ciego de una persona, cuya comunicación ella no percibe.

<sup>46</sup> Fred Massark e Irving R. Weschler, “Empathy Revisited: The Process of Understanding People”, en David A. Kolb, *Organizational Psychology: A Book of Readings*, Prentice-Hall, 1971

*Flecha C* – Confidencia o “nivelación”. Es el tercer grado de comunicación, cuando la persona deliberadamente revela algo que generalmente esconde. La persona hace la confidencia a alguien o “nivela” cuando comparte relaciones o sentimientos generados por acontecimientos inmediatos.

*Flecha D* – Contagio emocional. Cuando una persona puede influir los sentimientos de otra, sin que ninguno de los dos “yos” de ambas tengan conciencia del origen del sentimiento o de la comunicación. Por ejemplo, la tensión de quien comunica se refleja en la persona que recibe la comunicación, aunque el emisor del mensaje se niegue su estado de tensión.

Aunque nuestra intención sea el ver a las personas como recursos, o sea, portadoras de habilidades, capacidades, conocimientos, motivación del trabajo, comunicabilidad, etc., nunca se debe olvidar que las personas son personas, es decir, que son portadoras de características de personalidad, expectativas, objetivos personales, historias particulares, etc. Conviene, por lo tanto, resaltar algunas características genéricas de las personas como personas, ya que esto mejorará nuestra comprensión del comportamiento humano en las organizaciones.

***El hombre es pro-activo; el hombre es social; el hombre tiene diferentes necesidades; el hombre percibe y evalúa; el hombre piensa y escoge; y, el hombre tiene capacidad limitada de respuesta.***

Al hablar del factor humano, no podemos dejar de pensar en el fenómeno del cambio, entendido como algo inevitable que transforma una situación en otra con características distintas. En las instituciones, el cambio se presenta con una doble connotación: como un hecho natural que afecta su funcionamiento, producido por las variables del entorno social; o como la respuesta derivada de una decisión intencional, para adaptarse a las transformaciones del medio ambiente con un propósito de actualización.<sup>47</sup>

Las instituciones necesitan cierta estabilidad para lograr sus objetivos, sin embargo, en el presente su adaptabilidad está a dura prueba frente al impulso acelerado de los cambios sociales, políticos, tecnológicos y financieros, así como al ritmo de las transformaciones culturales.

Ante la posibilidad de evolución hacia una mejor calidad de vida y al ejercicio cabal de la libertad y la dignidad humanas, surge como una alternativa la planificación del cambio, es decir, un esfuerzo consciente para lograr en las instituciones la transformación progresiva de conceptos, estructuras, sistemas de operación y valores. Esto es el desarrollo de la cultura organizacional.

La filosofía de la cultura organizacional se basa en la necesidad que tienen las personas de encontrar un sentido en el trabajo que desempeñan o por lo menos, tener una “intención” por la cual hacen lo que hacen. La gente que trabaja sin

---

<sup>47</sup> Lipitt, R., Watson, Jeanne, Westley Bruce *El cambio planificado* Amorrortu, Buenos Aires, 1970

intención se limita a hacer los movimientos indicados, no se responsabiliza totalmente y encontrará constantes motivos de queja. En conclusión, se debe tener una misión y valores claramente identificados, es decir, una filosofía o mística para el trabajo que contribuya a encontrar un sentido a la labor realizada que no sea meramente el económico y a lograr los objetivos institucionales con mayor satisfacción.

La historia de la administración a promovido diferentes enfoques a fin de que las organizaciones sean cada vez más productivas. En esta trayectoria se han enfatizado aspectos como la sistematización del trabajo, el estudio de tiempos y movimientos y la administración por objetivos. Sin embargo, parece ser cada día más clara la relevancia del papel que desempeña el factor humano en las instituciones laborales, no sólo para el adecuado logro de sus metas organizacionales, sino como elemento motor e innovador de la institución. Se ha descubierto que, al completarse mutuamente las necesidades del trabajador con la necesidad de la organización, se construye un modelo de crecimiento personal, grupal y organizacional.

Bajo el enfoque organizacional, centrado en el factor humano, se integra una manera diferente de concebir el trabajo: éste deja de ser una carga o "mal necesario" para la obtención de dinero y se relacionan a él aspectos como la motivación, la satisfacción, el clima laboral y el enriquecimiento de tareas.

***El propio concepto de factor humano adquiere un significado distinto: se define como el potencial humano o capacidades que podría desarrollarse teniendo una motivación adecuada y la oportunidad de realizar un trabajo interesante, estimulante y productivo, dentro de estructuras organizacionales más flexibles y condiciones de trabajo más acordes a las necesidades humanas. En este sentido, el trabajo se vuelve algo más interno, más propio del individuo.***

También surgen ideas que sustituyen viejos supuestos como: "el hombre es malo", "las personas no cambian", "el individuo debe ser utilizado en forma mecánica", etc., por otras como: el hombre es una persona, no un objeto; es un ser racional que responde a las circunstancias, inmerso en un proceso de formación social.

La administración de personal y las políticas adoptadas a la luz de este enfoque también adquieren un nuevo significado, desde el reclutamiento y la selección del personal, su organización, los sistemas de remuneración, la capacitación y el desarrollo, hasta la terminación de la relación laboral. El trabajador asume un papel prioritario en la institución, como la pieza clave de un proceso de mejora que permite alcanzar niveles adecuados de eficacia, eficiencia y productividad.

Asimismo, se ha promovido un cambio de terminología que se ajusta de una mejor manera a esta nueva filosofía en la administración de personal: términos como

“elemento humano” o “recurso humano” han sido cambiados por el de **factor humano**, ya que las palabras “elemento” o “recurso” pueden implicar una concepción mecanicista y utilitaria de las personas, cuando lo que se pretende es recuperar, como en otras épocas y culturas se tuvo, una visión integral del ser humano como participe en el logro de metas laborales y en el desarrollo de la organización a través de un trabajo de óptima calidad. Desde la perspectiva económica, ha surgido también otro concepto importante al considerar al personal como una parte integral de la institución que requiere atención especial para que ésta optimice su funcionamiento: el de **capital humano**. En este sentido, la capacitación y el desarrollo del personal son los insumos básicos para su formación.

Esta clase de inversión puede darse por parte de la organización y de la persona, basada en una actitud activa de aprendizaje y una búsqueda de mejora en el trabajo. Con esta perspectiva, la educación y el desarrollo de personal no se ven como una inquietud filantrópica, sino como un factor de extraordinario impacto sobre el mejoramiento integral de las organizaciones, de las personas y por lo tanto, del país. Hace pocos años, se creía que el desarrollo económico podía ser alentado llevando simplemente bienes de capital a un país, empresa u organización, pero hoy es claro que la presencia de capital económico no implica desarrollo. Cada vez resulta más evidente que son los seres humanos que integran las organizaciones, quienes necesitan saber cómo aprovechar esos recursos de la mejor manera posible, porque son precisamente ellos quienes le dan sentido al trabajo. Lo mismo puede decirse de los manuales de procedimientos y los organigramas: es importante que una institución cuente con ellos, pero por sí solos no garantizan el cumplimiento de los objetivos. Son las personas que trabajan en la organización quienes hacen la diferencia, siempre y cuando estén motivadas e identificadas con su misión, fin o razón.

El ser humano es por naturaleza un ente social, cuyos vínculos con el mundo se establecen a través de grupos (familia, escuela, amigos, trabajo, etc.), por medio de los cuales logran satisfacer gran parte de sus necesidades de sobrevivencia y desarrollo. El grupo es algo más que un simple conjunto de personas, es una formación social organizada, compuesta casi siempre por un número reducido de individuos estrechamente relacionados entre sí, que cuenta con metas y necesidades comunes. En él se desarrollan características estables difíciles de cambiar porque se convierten en arraigadas costumbres, se crean fuertes lazos de identidad y se generan sentimientos mutuos. En el funcionamiento de este sistema, la comunicación y la definición de roles o papeles sociales asignados a los integrantes del grupo, forman parte de sus características

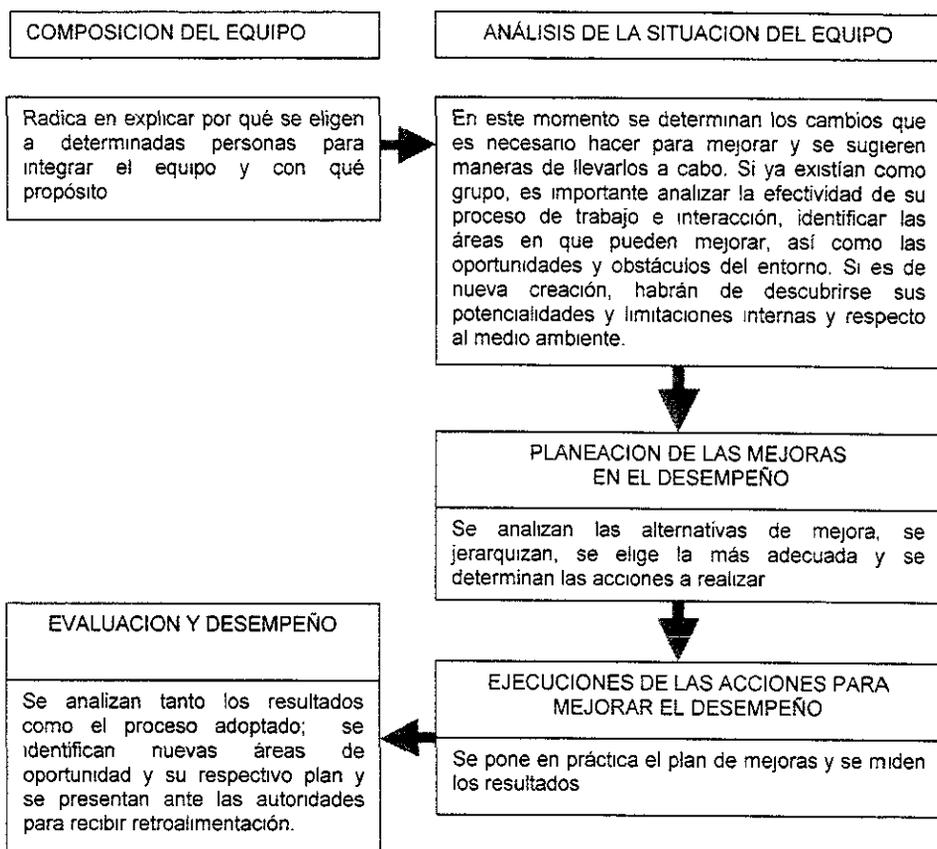
***Un equipo de trabajo es “una entidad social altamente organizada y orientada hacia la consecución de una tarea común. Lo compone un número reducido de personas que adoptan e intercambian roles y funciones con flexibilidad, de acuerdo con un procedimiento, y que disponen de habilidades para manejar su proceso socioafectivo en un clima de respeto y confianza”.***<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Rodríguez Combeller, Carlos. El Nuevo escenario ITESO México, 1993: 253.

**En los equipos efectivos de trabajo están establecidas las metas y objetivos a lograr, hay identificación con las tareas a realizar y compromiso con los resultados. Las metas deben ser claras, difundidas y factibles, tanto para ser ejecutadas como evaluadas. El acuerdo y la aceptación por todos los miembros en la asignación de roles y delimitaciones de responsabilidades se da a través de un esquema de coordinación y complementariedad; de hecho, estos equipos no requieren sistemas de control externos, puesto que para lograr sus metas tienen actitudes de autodisciplina y una constante retroalimentación.**

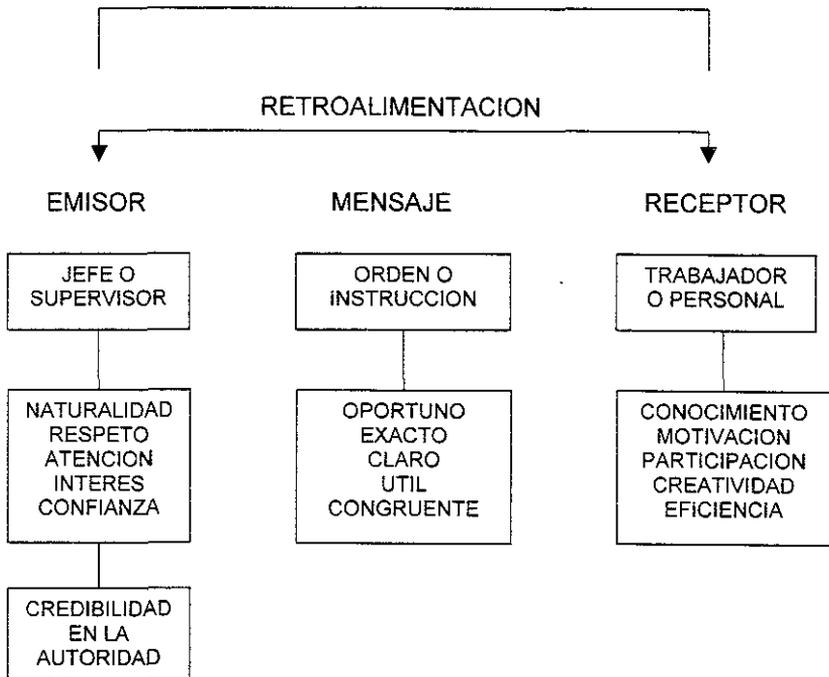
### FASES DE INTEGRACION DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO



Fuente Wendell L. French Organization development. Prentice-Hall 1973

El liderazgo requiere ayudar al grupo a vincular sus propios objetivos con la misión y visión de la organización y del área. Para el funcionamiento de los equipos de trabajo es de suma importancia considerar los procesos sociales de interacción de sus integrantes. Se puede contar con la mejor estructura orgánica y una tarea claramente definida, pero si no existe la interacción humana adecuada es imposible alcanzar el óptimo cumplimiento de las metas organizacionales.

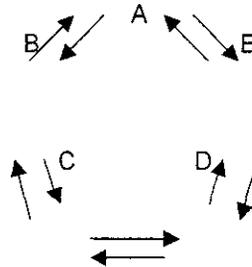
### LA COMUNICACION FORMAL EN EL TRABAJO



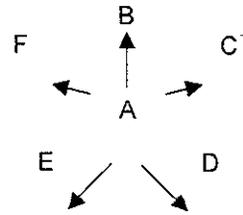
Fuente: Claude E Shannon e Warren Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*. Press 1949:6

## ESQUEMAS DE COMUNICACION

### ESTRELLA



### CIRCULO



#### EL ESQUEMA DE ESTRELLA IMPLICA

Una estructura democrática de comunicación, donde todos participan, en la toma de decisiones

Cada persona puede enviar mensajes a cualquiera de los colaboradores que se encuentran a su lado

No se propicia que un miembro del grupo esté sobre los demás como líder

#### EL ESQUEMA DEL CIRCULO IMPLICA

Una estructura de comunicación autocrata, donde las decisiones son tomadas de forma unilateral por el líder.

Una posición de mando definida.

Una comunicación bilateral entre el líder y los miembros del grupo, pero poca o nula comunicación con los demás.

Fuente Andrew J DuBrin Fundamentals of Organization Beabior Press 1974 281

## ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL

Las organizaciones son creaciones humanas que se generan para satisfacer necesidades tanto materiales, como espirituales: cuentan con un fin determinado y para lograrlo, requieren una adecuada coordinación de las acciones humanas.

Las organizaciones se han constituido en pilares de las civilizaciones modernas y sus efectos se extienden a toda la sociedad. El nivel de vida, el nivel cultural y la vida democrática de una nación dependen de un óptimo funcionamiento de sus organizaciones.

La combinación de personas y de recursos (directores, técnicos, operarios, maquinaria, materia prima, expedientes, dinero, etc.) constituye un cuerpo colectivo que permite satisfacer las necesidades sociales de manera mucho más eficaz que un individuo aislado, o que agrupaciones humanas más pequeñas y naturales, como son la familia, un grupo de amigos, una comunidad, etc.

Cuando un individuo se integra a una organización laboral, esto es, vende su fuerza de trabajo para agregar a sus relaciones personales reconocimiento, estima y pertenencia, debe existir voluntad de su parte. En este sentido, el individuo pone a disposición de la organización sus conocimientos, habilidades, experiencia, imaginación y creatividad, cualidades que se manifiestan a través de su comportamiento en el trabajo.

La naturaleza de los sistemas de administración de personal es necesariamente organizacional, por lo tanto, el diseño y construcción de modelos y esquemas de administración de personal debe ser lo más racional posible, para reducir al mínimo los efectos indeseables y alcanzar un alto grado de satisfacción en la producción de bienes o en la prestación de servicios.

Si se considera a la administración de personal con un enfoque integral, cuya acción comienza desde la búsqueda de empleados para la organización hasta su retiro y jubilación, que no se circunscribe sólo a la unidad de personal, sino que afecta a toda la administración, entonces deben ser distinguidos los diversos aspectos que la conforman como disciplina, básicos para su estudio y que se presentan a continuación.

**A)** Si la administración de personal busca obtener el máximo aprovechamiento de las capacidades físicas e intelectuales de los individuos para alcanzar los objetivos de la organización, entonces debe considerar los aspectos técnicos, entendidos como la aplicación racional de métodos y procedimientos científicos. Estos son:

**a) La planeación y organización de la fuerza de trabajo**

- Políticas de personal.
- Estructura ocupacional.
- Análisis y valuación de puestos.
- Catálogo de puestos y tabuladores.
- Sistemas de organización de personal.

**b) Las funciones del empleo.**

- Reclutamiento.
- Selección.
- Inducción.
- Seguridad e higiene laboral.

c) La administración de sueldos y salarios.

Prestaciones.

Sistemas de pago, promoción y escalafón.

Evaluación del desempeño.

d) La capacitación.

e) El post – empleo.

**B)** Si la administración de personal procura el bienestar del empleado en la organización, formarle aptitud y actitud, y desarrollar sus cualidades y potencialidades, debe referirse entonces a los aspectos humanos.

a) Procesos psicosociales.

Comunicación.

Motivación.

Liderazgo.

Colaboración y competencia.

Manejo de conflictos.

b) Equipos de trabajo.

c) Seguridad e higiene laboral.

d) Capacitación.

**C)** Si todo acto administrativo debe basarse en una disposición legal, entonces la administración de personal debe tener un marco que le sustente y la rija, conformado por los siguientes aspectos jurídicos.

a) Reglamentos de derecho y obligaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley del ISSSTE.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Normatividad específica para cada función.

En conclusión, los individuos y las organizaciones reducen disonancias entre su auto-imagen y la realidad: esto provoca cierta autodecepción que tiende a aumentar la autoconciencia de parte del individuo y de la organización. Este proceso

inicia el cambio y debe preceder al planeamiento del nuevo ambiente interno de la organización (política, estructura, sistemas, etc.). Las organizaciones alcanzan "satisfacciones por debajo de su potencial, ya sea en cuanto a su funcionamiento, o en cuanto a su desempeño. Es necesario mejorar las condiciones de las organizaciones haciéndolas más competitivas y coherentes con el mundo actual, que se caracteriza por transformaciones aceleradas e incesantes. Una tremenda cantidad de energía es dedicada a comportamientos disfuncionales resultantes de la autodecepción. El resultado de esto es la "cultura drag" como lo denomina Blake: la organización se hace inhábil para adaptarse y cambiar de respuesta a los problemas internos y externos. Se necesita una nueva forma de obtener cambios que ofrece una nueva alternativa de aprender con base en la experiencia. Es válido para lograr un buen DO considerar las teorías motivacionales, la teoría X y Y de McGregor.

El Desarrollo Organizacional es un programa educacional a largo plazo, orientado para mejorar los procesos de resolución de problemas y de renovación de una organización en particular, a través de una administración más colaboradora y efectiva con la cultura de la organización ( y de sus grupos internos), con la asistencia de un agente de cambio, o catalizador, y con el uso de la teoría y de la tecnología pertinentes a la ciencia del comportamiento organizacional.

*Las normas no deben ser usadas para juzgar al personal,  
sino para identificar prácticas que necesitan mejorarse*  
Reflexión

## CAPITULO IV CAPACITACION Y GERENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

### 4.1 VISION GUBERNAMENTAL

Dedicar un capítulo especial a la capacitación, desarrollo y gerencia, como parte de un sistema de administración y desarrollo humano, pretende clarificar específicamente el valor que representa para el funcionamiento de la Administración Pública.

En México, los esfuerzos iniciales no se centraron en la capacitación de los obreros para el desempeño de su trabajo, sino en el proceso educativo en su conjunto, debido fundamentalmente a que algunas industrias se establecieron en lugares alejados de los centros de población y a la necesidad de que tanto el trabajador como su familia asistieran a recibir educación básica. Así, esta obligación para los patrones apareció consignada en la Constitución de 1917.

La idea de proporcionar capacitación específicamente al personal público tiene su origen en el primer Estatuto de los Servidores Públicos, expedido en 1938 por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en el que se señala como obligación a los Poderes de la Unión establecer academias a las que pudieran asistir voluntariamente los trabajadores para mejorar su preparación técnica.

Con posterioridad a esa fecha, se realizaron en el país interesantes avances para formalizar el reconocimiento de lo que significa la capacitación para el trabajador. En 1953, el Gobierno Federal promovió la creación del Centro Industrial de Productividad para fomentar mediante la capacitación el aumento de la productividad laboral. En 1965 surgió el Centro Nacional de Productividad, el cual desarrolló dos programas: uno dedicado al análisis de la Productividad Industrial y el otro, denominado Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO), constituido después como fideicomiso del Gobierno federal y denominado Servicio Nacional, se le hizo depender de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, hasta que desapareció y sus funciones fueron absorbidas directamente por la propia Secretaría.

Aunque los requerimientos en materia de administración de personal no son únicamente de capacitación, de acuerdo con la opinión de Orozco Gutiérrez no debe omitirse la importante experiencia de la Comisión para la Administración Pública, que en 1966 formuló: "o se atienden los requerimientos en materia de administración de personal al servicio del Estado; el desarrollo de la Administración Pública confrontará limitaciones en la siguiente década".

Respecto a la capacitación de servidores públicos se experimentaba un profundo vacío en la formulación de personal operativo y de mando, el cual coexistía con una creciente desvinculación con sus niveles de remuneración. Así, las tareas de capacitación de carácter normativo e indicativo quedaron principalmente a cargo del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Personal. Posteriormente, a fin de dar un

carácter obligatorio a la capacitación se dispuso, a través del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación, que se creara en cada institución del sector central una Unidad de Capacitación. Por lo que se refiera a la capacitación del personal público de base, el ISSSTE asumió parte de la misma.

Sin embargo, el momento más importante en esta materia se produce el 9 de enero de 1978, fecha en que es publicado el decreto presidencial que reforma la fracción XIII del artículo 123 constitucional y establece para todos los patrones la obligación de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo.

En 1978 surgió también la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA) para desempeñar las siguientes funciones:

- La aceptación y registro de planes y programas de capacitación y adiestramiento que se pretendía implantar en empresas e instituciones.
- La aceptación y registro de las constancias de habilidades laborales que se extendían a los trabajadores al término del curso
- La aceptación y registro de los agentes capacitadores.
- La supervisión de la observancia de los ordenamientos legales en materia de capacitación y adiestramiento.

En 1983 desapareció la UCECA y se creó la **Dirección de Capacitación y Productividad** dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, en el marco de la crisis y frente a otras necesidades prioritarias, la capacitación fue relegada como una función secundaria. Como se verá adelante, serían la **Dirección General de Servicio Civil** y la Secretaría del Trabajo y Previsión social las que retomarían el impulso a la capacitación dentro de la Administración Pública, básicamente a través del Sistema Nacional de Capacitación y el Programa Nacional de Capacitación y Productividad.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la capacitación de personal público en México es un proceso afectado por diversos factores estructurales que diversifican e incrementan las necesidades de capacitación, como son: la escisión observada entre el subsistema de capacitación y el subsistema de remuneraciones, las fallas en el reclutamiento y selección de personal, las reticencias de los trabajadores a capacitarse, además de las propias deficiencias de los programas o responsables de la capacitación.

En la actualidad el Gobierno federal se muestra demasiado ambicioso al presentar su Programa de Modernización de la Administración Pública para el periodo 1995–2000. Hoy en día las circunstancias históricas exigen del Estado una notable elevación de la calidad en el desarrollo de sus funciones: por un lado se encuentran los nuevos retos originados por la interrelación con países mucho más

desarrollados y, por otro, las crecientes demandas planteadas por la sociedad al aparato burocrático. Así pues, quienes pertenezcan en el servicio público deberán participar en un proceso de capacitación permanente, que les permita mejorar sus aptitudes y modificar sus actitudes, hacia la búsqueda de mayores niveles de competitividad y eficiencia.

El grado de respuesta de la Administración Pública mexicana deberá estar acorde con los de sus nuevos y futuros interlocutores en el ámbito internacional. La competitividad ya no se reduce a la abundancia de mano de obra barata, sino al incremento de la productividad y calidad. Por ello, quienes representan al Estado deberán hacerlo con el máximo nivel de conocimientos técnicos y científicos, habilidades y sensibilidad, que sólo podrán alcanzar a través de la capacitación. El personal al servicio del Estado es el que en la actualidad está demandando mayor atención a sus inquietudes formativas y de crecimiento profesional, a fin de mejorar sus expectativas dentro y para el sector público.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 no ha sido más que un falaz documento en el cual el fondo de consulta popular para la implementación de estrategias no fue capaz de reflejar con objetividad un diagnóstico contundente para la determinación de las estrategias de los programas sectoriales y especiales que se derivan del Programa Nacional de Desarrollo.

Al estar en su etapa de culminación, no se cuenta ni siquiera con la instrumentación congruente de los indicadores que nos permitan evaluar el servicio en términos generales. Que hemos logrado avanzar en el proceso de descentralización es cierto, pero también somos víctimas de un depredador proceso de privatización, en el que se sentaron las bases del modelo actual para lograr un supuesto desarrollo y un crecimiento en la economía nacional. Sin embargo, la realidad es otra, no enfrentamos a un mundo comercial muy superior a nosotros en su capacidad competitiva, con mano de obra calificada y certificada, políticas que incentivan al comercio exterior; en cambio, nosotros contamos con una limitada capacidad de infraestructura para responder a las demandas internas, tenemos una gestión gubernamental plasmada solo a través de informes, nuestra Administración Pública a perdido la credibilidad por parte de los ciudadanos; no existe una obligatoria desregulación y simplificación administrativa que obedezca por lo menos a generar iniciativas de servicios de calidad en la Administración Pública; no hay equidad en la impartición de justicia, nuestras instituciones públicas no son capaces de brindar una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria, etc.<sup>49</sup>

Hoy se requiere dotar a la Administración Pública de una infraestructura caracterizada por la cultura organizacional, en la que se establezcan los procesos adecuados para actualizar en primer instancia, a todo servidor público en su

---

<sup>49</sup> Ver Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000

quehacer cotidiano, y posteriormente, contar con una estructura organicofuncional coherente a su función.<sup>50</sup>

*Cualquier nueva medida cuyo objeto sea contribuir al mejoramiento de las relaciones entre los servidores públicos y los ciudadanos, debe, para ser bien recibida, contener un cierto número de indicadores de eficiencia y/o satisfacción.*

## 4.2 LA CAPACITACION EN PROCESO

***El proceso de capacitación en nuestros días es un medio efectivo para generar en las organizaciones públicas los cambios de conducta que requieren para sus objetivos.***

En el entorno laboral el sistema de formación reconocido en la capacitación, que facilita e impulsa los procesos de cambio que requieren las organizaciones. La capacitación se concibe como el proceso de formación continuo e integral a través del cual se adquieren, desarrollan y actualizan conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores para su mejor desempeño.

El proceso de capacitación se compone de cuatro fases que permiten sistematizar las acciones y facilitan el seguimiento de las mismas.

- Planeación
  - Diagnóstico de necesidades
- Organización
  - Elaboración de programas
  - Selección de agentes capacitadores
  - Estructuración del plan de capacitación
- Operación
  - Preparación de los eventos
  - Formación de instructores
  - Ejecución de los eventos
  - Expedición de constancias
- Evaluación

*Planeación:* En el proceso de capacitación, la planeación es la fase que le da razón de ser y determina los contenidos que es necesario proporcionar a los

---

<sup>50</sup> Con la intención de tener un parámetro comparativo de lo anterior, se sugiere consultar el actual Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

trabajadores de los diferentes niveles jerárquicos y áreas ocupacionales. Aquí se precisan los objetivos generales del plan

*Diagnóstico de las necesidades:* Se realiza con el propósito de identificar los problemas o requerimientos que limitan a los trabajadores en el desarrollo adecuado de las funciones laborales y que son factibles de ser resueltos mediante acciones formativas.

El diagnóstico de necesidades es una investigación sistemática, que se lleva a cabo para obtener e integrar información, permite estructurar perfiles de puesto, comparar la situación ideal y real, guiar la elaboración de programas de capacitación y establecer estrategias para su operación

*Organización:* En esta fase se determina como se llevarán a cabo las acciones propuestas. Para ello conviene tomar como base de la identificación de las necesidades o requerimientos obtenidos en la fase anterior.

*Elaboración de programas:* Los programas son el conjunto de cursos y/o eventos que permiten atender las necesidades de formación, actualización y desarrollo del recurso humano en los centros de trabajo. Incorporan las actividades de aprendizaje y a los responsables de su ejecución.

Los elementos que se recomienda considerar para la elaboración son:

- **Objetivos de aprendizaje:** describen las conductas a lograr al término del proceso de formación.
- **Contenido temático:** es la información funcional, importante, suficiente y de actualidad que permitirá alcanzar los objetivos.
- **Actividades de instrucción:** son métodos y procedimientos que facilitan el proceso instruccional.
- **Recursos didácticos:** medios y materiales que apoyan el proceso instruccional.
- **Evaluación:** permite analizar el grado de cumplimiento de los objetivos.

*Selección de agentes capacitadores:* Al determinar los recursos y/o eventos de capacitación que se defina, la organización por conducto del personal designado procederá a seleccionar a los agentes capacitadores responsables de ejecutar las actividades de enseñanza-aprendizaje necesarias.

*Estructuración del plan de capacitación:* Los programas de capacitación de organizan bajo una estrategia general denominada plan, que debe incluir

información relativa a la población de la organización, estructura ocupacional, el personal que participará en los cursos y el periodo de su capacitación.

*Operación:* Es la puesta en marcha del plan de capacitación. Implica la coordinación de intereses, esfuerzos y tiempo del personal para la realización de los eventos de formación previstos. Aquí es indispensable hacer una labor intensa de promoción y sensibilización en la organización, a fin de que se comprenda su alcance, beneficios y motive una activa participación de todo el personal.

*Preparación de los eventos:* Se refiere a la organización para el desarrollo de las acciones. Es necesario determinar los aspectos que a continuación se señalan:

Del personal a capacitar:

- Edad y escolaridad
- Puesto de trabajo y principales funciones
- Nivel jerárquico
- Horario de trabajo
- Asegurar esta información da la posibilidad de integrar grupos homogéneos, lo que facilita el proceso y el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje

De los eventos:

- Tipo de eventos
- Objetivos
- Fechas de realización y horarios
- Material didáctico requerido
- Instructores responsables

De los lugares en que se llevará a cabo la capacitación:

- Si la capacitación es impartida por instructores internos, el lugar de trabajo o área de la organización que puedan servir como espacio para la formación
- Si se contratan servicios, debe decidirse si las acciones se desarrollan en la organización o en las instituciones contratadas para tal efecto

*Ejecución de los eventos:* Esta es la parte sustantiva del proceso capacitador ya que implica el desarrollo de los eventos programados, interactúan trabajadores a capacitar, instructores seleccionados, se desarrollan los contenidos y

se enriquecen las experiencias de aprendizaje, se suman esfuerzos para alcanzar los objetivos determinados.

*Expedición de constancias:* Como resultado de las acciones programadas, se debe expedir a los trabajadores las constancias de habilidades laborales respectivas.

*Evaluación:* La evaluación es también un proceso sistémico que consiste en la obtención, descripción y suministros de información para retroalimentar el proceso capacitador y normar la toma de decisiones con el propósito de mejorarlo y validar técnica y profesionalmente la capacitación que se impartió en función de los resultados.

La evaluación implica:

- Definir el grado de avance de las acciones programadas
- Determinar los recursos humanos que fueron formados
- Verificar si las necesidades de capacitación fueron satisfechas e identificar nuevos requerimientos
- Comprobar el mejoramiento del desempeño laboral de los trabajadores
- Cuantificar los recursos materiales, tecnológicos y financieros invertidos
- Determinar el impacto de la capacitación en el mejoramiento de la productividad
- Establecer condiciones actuales y deseadas a partir de los resultados obtenidos
- Establecer nuevos objetivos y metas

Las actividades inherentes a la evaluación cubren un ciclo de capacitación y hace posible contar con bases para iniciar otro proceso que responda a nuevas expectativas y transformaciones de la actividad cotidiana.

De acuerdo a lo anterior podemos mencionar que la capacitación es la actividad que permite a la organización elevar o mantener altos índices de productividad interna de servicio y de competitividad, sin que necesaria y obligatoriamente tengan que hacerse cuantiosas inversiones o sustituciones de equipo; por ello, en ocasiones se establecen estructuras autónomas para su impartición o se acude a instituciones especializadas. La capacitación laboral es importante porque es una condición del desarrollo económico, social, personal, institucional y nacional.

Genérica y tradicionalmente, el término de capacitación engloba al adiestramiento y el desarrollo, pero para efectos de análisis debe distinguirse cada uno por separado y posteriormente, tratar lo referente al proceso integral de capacitación.

## **ADiestRAMIENTO**

El adiestramiento en su acepción más simple significa hacer diestro a alguien o enseñarle a manejar su mano derecha, por ser la que normalmente se utiliza en el desempeño de las labores manuales, dicho concepto ha evolucionado y en la actualidad conforma la etapa inicial del proceso de capacitación laboral, pero se le sigue relacionando con el perfeccionamiento de habilidades físicas y mecánicas. En relación específica con la Administración Pública. Los esfuerzos de adiestramiento administrativo tienden a concentrarse a nivel operativo que es el menos vinculado con la política y por lo tanto, sujeto a mayor estabilidad

## **CAPACITACION**

Es ahora, que dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje laboral, y como etapa sucesiva y superior a la de adiestramiento dentro de su ámbito laboral, la capacitación significa preparación, enseñanza o instrucción, mediante la proporción de conocimientos teórico-prácticos, independientemente del objetivo propuesto de la finalidad a satisfacer o del sujeto al que se le imparta. "La capacitación es la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo",<sup>51</sup> lo que permite deducir que está orientada a quienes desempeñan funciones que requieren no sólo destreza manual, sino al personal de niveles o posiciones de mayor responsabilidad.

## **DESARROLLO**

La última etapa del proceso de perfeccionamiento laboral y profesionalización individual es la de desarrollo, en la que además de conocimientos específicos, se busca obtener una visión global del entorno que facilita el crecimiento interior de la persona, a fin de enfrentar los desafíos laborales con mayores perspectivas de éxito. Esta tesis, si bien tiene origen en el sector público y significa una profunda transformación de creencias y actitudes, tanto de parte de directivos como de trabajadores, debe considerarse como una conceptualización deseable de inculcar entre los propios trabajadores del Estado.

Con un enfoque amplio, a través de la capacitación se pretende elevar la productividad laboral, así como las posibilidades de realización personales de los trabajadores.

---

<sup>51</sup> Arias Galicia, Op Cit : 319

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

### 4.3 GERENCIA PUBLICA

El Estado contemporáneo se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupo de conservadores solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales, donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos. Los obreros, campesinos y grupos progresistas, que pugnan por un cambio en las condiciones sociales, igualmente cuestionan a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas. Ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y a la vez más desfavorables de la pirámide social.

Las nuevas formas democráticas que parece buscar la sociedad civil son de otro tipo. Existe un manifiesto interés en la participación directa, no sólo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se ha dado, sino también en su gestión, es decir en sus formas de solución e implementación de acciones, en la evaluación de su impacto (beneficios o prejuicios). Se tiende, entonces, al surgimiento de grupos sociales involucrados en la solución de sus propios problemas, que manejan o realizan un estrecho seguimiento de los avances, recursos y resultados finales. Todo esto, en otras palabras, es la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no más, una sociedad que sirva al aparato. Un "servidor público" que efectivamente dé un servicio a la sociedad, y no más, a sus propios intereses. La legitimación del Estado vendría ya no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios.

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado.

El aparato de la Administración Pública es el puente de la relación entre Estado-Sociedad.

En este contexto, la modernización aparece como un proceso transformador de una Administración Pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas. En este nivel de análisis la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

En este sentido las acciones modernizadoras derivadas se orientan a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, evitamiento de iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos. Además, la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos, se considera el complemento ideal de soluciones a este nivel. Sin embargo, es justo reconocer también que es una noción parcial de la crisis del aparato estatal, es decir, que son soluciones necesarias más no suficientes. Cabe preguntarse por ejemplo, si el achicar necesariamente incrementa la eficiencia, o acaso es sólo una forma de evitar ineficiencia; esto es, la búsqueda de pequeñas ineficiencias en lugar de grandes ineficiencias. El achicamiento no analiza el porqué de las ineficiencias, sólo pretende sofocarlas. Como bien se ha planteado en diversos foros,<sup>52</sup> el tema del tamaño estatal no tiene por sí mismo valor alguno en relación a una mayor capacidad de gestión ante la sociedad. Particularmente Kliksberg<sup>53</sup> plantea cómo el tema del tamaño se ha convertido en un mito desplazando incluso el problema de la eficiencia.

En esta perspectiva, la Administración Pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, regenerándose en una existencia para sí. Aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-Sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobretodo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización. Establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los tradicionales esquemas, ya agotados, es una tarea que requiere creatividad e innovación; sobretodo cuando es necesario recobrar la credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

En una sociedad post-industrial, como la actual, el recurso esencial que hará la diferencia en el largo plazo es la calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo del recurso humano. "Administrar las organizaciones tanto privadas como públicas y todas las instituciones colectivas en función de este carácter esencial del recurso humano implica un cambio profundo de razonamiento, especialmente difícil para un

---

<sup>52</sup> Véase la Relatoría del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre 1989, México, en Acción, núm 139 septiembre-octubre 1989, INAP, México

<sup>53</sup> Kliksberg, Bernardo, "Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública" ponencia, presentada en el Seminario Internacional. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre 1989, México

mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación que estaban adaptadas a la sociedad industrial".<sup>54</sup>

La Administración Pública evolucionaría más hacia un aparato de conducción y articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, haciendo de la coordinación y negociación su actividad estratégica, y no más la ejecución directa de todo tipo de iniciativas estatales. *Este hecho rompe con el supuesto de una Administración Pública vertical, grande, monolítica y planificadora.*

En la Administración Pública tradicional, sea con una vocación burocrática o tecnócrata, el administrador público adopta un perfil que se caracteriza por una apego a la norma (jurídica o técnica), centralización de su espacio de decisión, búsqueda de pertenencia al "grupo" que políticamente le dé fuerza al interior del aparato. Este perfil se identifica fundamentalmente con un decisor para el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, el evitamiento de iniciativas con una baja cuota de responsabilidad política y el uso estratégico de los recursos disponibles, son las premisas de referencia que dan lógica a su comportamiento. La identidad de este administrador público se da con el grupo que lo impulsa en la pirámide del aparato, y no con el aparato estatal.

*La Administración Pública no puede funcionar  
sirviendo al interés propio de aquellos que pagan  
por ella (los contribuyentes) sino que debe servir  
al interés público de todos los ciudadanos*  
Reflexión

---

<sup>54</sup> Crozier, M, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", ponencia, presentada en el Seminario Internacional: "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre 1989, INAP México

## CAPITULO V ESTRATEGIA

Se ha pretendido con gran insistencia en la concepción de una nueva "Administración Pública", que rebasa las tesis de un aparato "reformado" o "achicado"; hoy en día, un aparato administrativo moderno implica una capacidad de inclusión de racionalidad aparentemente contrapuestas como la política y la técnica.

En principio, un enfoque histórico nos muestra que durante mucho tiempo, la organización y administración del sector público parece haber asumido una vida propia y aparte. Los ciudadanos del país han sido prácticamente una idea vaga y lejana para la compleja red de estructuras, políticas y sistemas internos del gobierno.

Una nueva tendencia a nivel mundial se ha posesionado del pensamiento derivado de la concepción de Administración Pública, ha llegado el momento de ubicar al ciudadano como el receptor de los resultados que se obtienen de la prestación del servicio (el consumidor final en la Iniciativa Privada).

En la Administración Pública también existen parámetros para medir la calidad; por lo tanto, también es susceptible a ella, entonces, es el momento de reexaminar el fundamento mismo de los programas existentes y sus servicios. Un asunto que debe tomarse en consideración es la manera de que dicha reevaluación y rediseño pueden ser incorporadas a la introducción de iniciativas de servicios de calidad.

En la ampliación del rediseño del cual se hace referencia es importante considerar al ciudadano como cliente de la Administración Pública, -si en la práctica mala habida hablamos de clientelismo, porque no hacerlo en el supuesto de brindar servicios de calidad en la Administración- elaborar métodos de información, consulta, asociación, delegación y control, por, con y a los ciudadanos (clientes). Es prioritario desarrollar relaciones informales con los ciudadanos.

En realidad la racionalidad técnica y política aún cuando en principio corresponden a niveles operativos y ejecutivos, y la política estratégica se puede pensar que fueran racionalidades incorporadas ambas al nivel individual. Este proceso daría como resultado, en principio, mayor sensibilidad a los mandos medios y mayor valoración de las premisas técnicas a la cúpula del aparato, posiblemente el separar las racionalidades por niveles jerárquicos, como históricamente se ha hecho, es parte de los grandes males de nuestra Administración Pública. El recurso humano por tanto, es el recurso básico en el proceso de cambio, sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una "Nueva Administración Pública".

"A partir de la década de los ochenta se producen cambios estructurales de importancia en la mayor parte de los países, cambios de espectro amplio,

identificados de manera genérica como procesos de reforma del Estado. De la misma manera, los gobiernos y sus aparatos administrativos se han visto sometidos a ajustes para responder tanto a exigencias de orden interno, pero también a compromisos derivados de un contexto internacional mucho más activo.

La Administración Pública mexicana no ha sido de ninguna manera una excepción. Se ha visto sometida a cambios y reformas, buscando modernizarse con el propósito de poder dar mejores respuestas a las crecientes demandas de la sociedad y proporcionar servicios públicos, no sólo de calidad sino en un esquema regido esencialmente por el criterio de la equidad. Existe la convicción compartida por muchos sectores de la sociedad mexicana de que una administración eficiente e imparcial, sin duda, contribuye a fortalecer la legitimidad del Estado.

Para ello, la administración cuenta con un recurso privilegiado que son las mujeres y hombres que lo integran. Además de la infraestructura tecnológica capaz de coadyuvar a generar cambios significativos para modernizar procesos que impacten de manera positiva la prestación de servicios. Estos recursos resultan fundamentales en el proceso de reforma del Estado y de la Administración Pública, puesto que sirven para poner en juego toda la capacidad creativa y lograr que el gobierno y el Estado cumplan con su misión.

La Administración Pública no puede quedarse a la zaga de las veloces y profundas transformaciones que se están dando en distintos ámbitos de la vida pública y social; de hecho ha adquirido un ritmo de desempeño cada vez más rápido en todos los órdenes, modificando decisiones, actuaciones y, sobre todo, formas para enfrentar problemas. Sus esquemas de trabajo se vuelven más complejos y sus estructuras son revisadas y adecuadas periódicamente en función de las necesidades del momento, orientándose preferentemente a satisfacer demandas y prestar mejores servicios, con una visión centrada en los resultados. Ya no se acude como en el pasado, a la creación indiscriminada de unidades administrativas que dieron como resultado un Estado obeso conduciéndolo a la ineficiencia administrativa.

La experiencia en otros países ha demostrado que para lograr los resultados esperados del cambio, es necesario no sólo introducir y generar nuevas técnicas para el aparato público sino generar una transformación de largo alcance y profundidad, sobre todo en escenarios de alternancia democrática y cambio de gobierno, que en el caso mexicano se conocen ya en diversos ámbitos, tanto estatales como municipales; un cambio en la cultura político-administrativa que rige nuestro sistema actual. Se tiene que pensar en forma novedosa que contribuyan a profesionalizar la función pública, pero sobre todo a dotarla de certidumbre jurídica, esto es, institucionalizar un servicio público de carrera.

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) propuesto por el gobierno actual, incluye en el diagnóstico el problema de la limitada infraestructura con la que se cuenta para atender las demandas ciudadanas, padeciendo de forma adicional el excesivo centralismo, escasos o inexistentes

mecanismos de evaluación del desempeño y de aquellos que contribuyan a la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Resulta esencial, por un lado, generar nuevas aptitudes y actitudes bajo una también novedosa concepción de cultura y servicio público, en la que el centro de atención lo contribuyan los miles de ciudadanos que entablan una relación día con día con la Administración Pública. Pero por el otro, como lo plantea Guillermo Haro en su obra, concebir un servicio civil de carrera que permita a la función pública desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia.

Este cambio como parte esencial de la modernización de la Administración Pública, es tan urgente como necesario, no sólo por su indiscutible trascendencia política sino porque este recurso tiene que ver con la vida cotidiana, y con las expectativas e ilusiones de cientos de funcionarios, quienes su paso por la administración pública no lo entienden como una coyuntura rentable sino como un proyecto de vida y por tanto de largo plazo, horizonte bajo el que se comparte la convicción de servir a la sociedad, pero donde también se encuentra un espacio legítimo para el desarrollo y superación personal.

El estudio realizado por Guillermo Haro apoya el cumplimiento de los objetivos y acciones de profesionalización de los servidores públicos establecida como una prioridad de la Administración Pública del "México moderno", consignada tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el PROMAP.

Por todo ello, tal estudio constituye una importante aportación, de una manera amplia a la producción intelectual en ciencias administrativas y, de forma particular, el mejoramiento de la función pública. Incorpora un amplio recorrido histórico que permite apreciar el desarrollo de los que ha sido la función pública, no sólo en México sino también en otros países. Asimismo integra propuestas al incluir un proyecto "tipo" de ley (ver siguiente esquema), que puede servir como un esquema de referencia normativo y operativo para la Administración Pública Federal, tanto por lo que respecta al llamado sector central como para el sector paraestatal, proponiendo de manera adicional un modelo conceptual de carácter general, que posibilite la puesta en marcha de un servicio profesional de carrera".<sup>55</sup>

"Es notorio que a pesar de los esfuerzos no hemos podido concretar, desde 1963, un Estatuto General que regule de manera completa la carrera de los servidores públicos"<sup>56</sup>. Una investigación realizada por Guillermo Haro, presenta una propuesta académica de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal; al tenor de la siguiente estructura:

---

<sup>55</sup> Pardo, María del Carmen; "Servicio Público de Carrera", en el Prologo, INAP-Miguel Angel Porrua, México 2000, pp 13-15

<sup>56</sup> Haro Belchez, Guillermo, "Servicio Público de Carrera", tradición y perspectivas, INAP-Miguel Angel Porrua, México, 2000 pag. 23

Ley del Servicio Profesional de Carrera  
para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal<sup>57</sup>

(Modelo normativo)

Título Primero

**Disposiciones Generales**

Título Segundo

**De la Estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera**

Capítulo I De la Clasificación de los Servidores Públicos

Capítulo II De los Organos Rectores y Operadores del Sistema

Capítulo III Del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

Título Tercero

**De la Planeación de los Recursos Humanos**

Capítulo I De la Planeación de los Recursos Humanos

Capítulo II De los Planes de Empleo

Capítulo III De la Oferta de Empleo Público

Capítulo IV Del Catálogo General de Puestos

Título Cuarto

**Del Ingreso al Servicio Profesional de Carrera**

Capítulo I Del Reclutamiento

Capítulo II de la Selección

Capítulo III Del Nombramiento e Ingreso

Capítulo IV De la Inducción

Título Quinto

**Del Plan de Carrera en la Administración Pública Federal**

Capítulo I De las Trayectorias de Ascenso

Capítulo II De los Ascensos y Promociones

Capítulo III De las agendas Individuales de Desarrollo

Título Sexto

**De la Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera**

Capítulo Único de la Capacitación y Educación formal

---

<sup>57</sup> Haro Belchez, Guillermo; *Ibid*: 246

Título Séptimo

**De la Evaluación del Desempeño en el Servicio Profesional de Carrera**

Capítulo I De la Evaluación del Desempeño

Capítulo II De los Incentivos

Capítulo III De la Estabilidad Laboral

Título Octavo

**De las Remuneraciones**

Título Noveno

**De la Separación del Servicio Profesional de Carrera**

Título Décimo

**Del Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera**

Título Undécimo

**De los Derechos, Obligaciones e Incompatibilidades de los Servidores Públicos**

Capítulo I De los Derechos

Capítulo II De las Obligaciones

Capítulo III De las Incompatibilidades

Título Duodécimo

**Del Recurso de Revocación**

Capítulo I Del Recurso de Revocación

Capítulo II Del Tribunal de Conciliación y Arbitraje

Transitorios

Se requiere de una Administración Pública comandada por una personalidad con visión innovadora, con gran sentido de los niveles decisionales, emprendedor, con capacidad de negociación e identidad con el proyecto institucional; asimismo, orientado a la tarea y al logro institucional.

La tendencia predominante en esta nueva Administración Pública en el nivel operativo deberá considerar, la antigüedad en la dependencia, rotación casi nula, baja movilidad en los puestos; en el nivel coordinador o ejecutivo, adicionalmente a lo anterior, la rotación por institución deberá ser nula, se tiene la necesidad de contar con formación profesional en las organizaciones públicas; y de ser posible considerar grados de postgrado (Maestría y/o Doctorado) en temas de gestión pública en organizacionales y políticas específicas; y en niveles estratégicos, lo elemental será contar con perfiles especializados en Administración, Economía y Gestión Pública.

## PRINCIPALES PROCESOS DEL SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL FEDERAL <sup>58</sup>

<i>Fase</i>	<i>Acciones</i>
<p><b>Reclutamiento</b> Proceso que permite captar e identificar a los aspirantes que cubran el perfil del puesto a ocupar. Atraer el mayor número de candidatos viables.</p> <p><b>Selección</b> Proceso para analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes, identificando a los más ajenos.</p> <p><b>Capacitación</b> Profesionalizar a los servidores públicos dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades a fin de elevar su productividad, eficiencia y calidad.</p> <p><b>Evaluación y desempeño</b> Reconocer a los servidores públicos, cuyo desempeño en sus funciones exceda a las expectativas. Elemento indispensable para la obtención de un ascenso, para agregar puntos adicionales en los concursos por nuevas plazas. Ayudar a los servidores públicos cuyo desempeño no se ha mejorado a través de la capacitación. Separar del servicio a los servidores públicos cuando a pesar de haber recibido la oportunidad y el apoyo para mejorar, su desempeño continúe siendo insatisfactorio.</p> <p><b>Sistema de Compensación</b> Movimiento ascendente basado en el principio de mérito, permitiendo acceder a mejores niveles salariales o a puestos de mayor responsabilidad o jerarquía.</p> <p><b>Separación de Promoción</b> Permitir al servidor público separado del cargo contar con ciertos recursos durante un tiempo hasta encontrar otra posición.</p>	<p>- <i>Convocatorias</i> 1º Para personal en activo 2º Convocatoria abierta, publicada en medios de difusión</p> <p><i>Contendrán</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Características y requerimientos del puesto y procedimiento</li> <li>• Examen de conocimientos sobre administración pública</li> <li>• Exámenes técnicos para el puesto</li> <li>• Aplicación de exámenes psicométricos. Entrevista con el jefe inmediato, quien participa en el proceso de selección</li> <li>• Periodo de prueba</li> <li>• Examen médico.</li> <li>• Detección de necesidades del puesto</li> <li>• Impartición de cursos y seminarios.</li> <li>• Evaluación para medir el impacto real de la capacitación en el servidor público.</li> <li>• Programa de educación formal.</li> </ul> <p>Para los mandos medios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación por parte de los pares o similares del puesto</li> <li>• Estímulos diseñados para recompensar a los servidores públicos cuyo desempeño exceda las expectativas inherentes a su puesto, haciendo más de lo que se espera.</li> <li>• Evaluación de Puestos, método a través del cual se determina el valor de los puestos en función de las habilidades que requieren en la solución de problemas.</li> <li>• Siete niveles salariales para permitir el desarrollo</li> </ul> <p>Movimientos dados por competencia, garantizando imparcialidad e igualdad de oportunidades. Ascensos de grupo jerárquico</p> <p>Establecimiento de un fondo de separación de carácter voluntario con aportaciones del gobierno federal y de los servidores públicos.</p>

<sup>58</sup> Alfredo López Rodríguez, "El proyecto de servicio civil de carrera en México", en Profesionalización de los Servidores Públicos IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, INAP, México, 20 y 21 de agosto de 1998, pp 109-119.

Lo esencial en todo este proceso de modernización en la Administración Pública, consiste en concienciar al recurso humano con que se cuenta a manera que todo servidor público conciba los fundamentos del servicio como algo esencial en su quehacer cotidiano y a través de su propia realización.

Para que algo extraordinario suceda fuera de las instituciones se requiere que pase algo extraordinario dentro de ellas. Esto es, los servicios de calidad excelente de los ciudadanos (clientes) internos. El servicio es fuente de satisfacción; servir no degrada sino por el contrario engrandece.

Debe tener un significado para las personas y ser fuente de satisfacción, gratificación y crecimiento. Actualmente, esta reviste una gran importancia, ya que la evolución del movimiento de calidad se ha venido gestando a través del servicio y del desarrollo humano como concretización de una calidad real.

Satisfacer al ciudadano es algo que vale la pena por sí mismo, buscar un trato amable, en el que además de solventar el problema, se persiga reestablecer en su completo valor los contactos iniciales de los ciudadanos y crearles la expectativa de que en los futuros encuentros que tengan con la institución serán valiosos

El concepto clave aquí es indiscutiblemente el del Desarrollo Organizacional. Al hablar de organismos públicos suelen surgir problemas cuando se le intenta dar un ente de esta índole un fuerte enfoque hacia el ciudadano (cliente), dado que la mayoría de ellos no están orientados hacia tal fin.

Esto se explica en parte, ya que, por regla general, los organismos públicos no tienen competidores a diferencia de las empresas privadas, lo cual los lleva a dirigir su organización a otras metas que no sean precisamente la satisfacción del ciudadano (cliente) y el desarrollo humano.

Sin embargo, se manifiesta como evidente que centrarse en el ciudadano (cliente) es la alternativa más provechosa a largo plazo, por ende, el objetivo fundamental de incrementar su valor en el mercado esta absolutamente necesario para un organismo público como para una empresa del sector privado

El paso esencial para cualquier organización pública o privada debe ser incrementar el valor de la organización hacia el ciudadano (cliente) y hacia el Desarrollo Organizacional (crece la organización, crece el *recurso humano* y se beneficia el consumidor final).

Es importante que los profesionales en materia dejemos la *corsitis* y convirtamos a la capacitación en programas estructurados, integrados a una planeación estratégica, otorgar ahora más que nunca una nueva connotación a la capacitación, de opcional a necesaria y convertirla en una herramienta de cambio y productividad.

Las instituciones actuales tendrán que obedecer a la tendencia de la competencia global, a una transformación radical de las organizaciones, determinar nuevos estándares de lealtad y compromiso, nuevos estilos de liderazgo, crear grandes redes de información que impulsen la aplicación tecnológica, integrar al trabajo alta tecnología, y realizar un cambio estructural en la función de capacitación.

La mayor complejidad en la gestión que implica una perspectiva de este tipo, requiere de nuevas estructuras técnicas y enfoques de la relación Estado-sociedad, así como de nuevas actitudes en el decisor, esto es, a incorporación de nuevas premisas y de una convicción mística o identidad de su quehacer diferente.

En la mayoría de los servicios gubernamentales, no hay mercado que conquistar, en lugar de la conquista del mercado, un organismo gubernamental debe suministrar económicamente el servicio mandado por la ley o reglamentación. El objetivo es ofrecer un servicio superior, el progreso continuo del servicio gubernamental se ganaría la estimación del público y mantendría los puestos de trabajo en el servicio y ayudaría a la industria a generar fuentes de trabajo.

En conclusión, se requiere en el escenario actual, dadas las condiciones de evolución de la sociedad, del propio Estado y del país ante su inserción a la dinámica internacional, es el de un administrador o gerente público cuya capacidad emprendedora, comprensión de la necesidad del cambio y profesionalización, le permitan inducir a procesos de transformación en el aparato. Por lo tanto, la modernización no sólo se dará vía incrementos en la eficiencia del aparato, sino buscando un efecto integral en el que toda ganancia en eficiencia repercute en mayores logros (eficacia) y acercamientos a la sociedad (legitimidad). Es indudable que aún en este escenario, parte de la lógica de acción del administrador o gerente público se orienta a la ampliación de su presencia y espacios de poder, sin embargo, la estrategia para ello se modifica, dado que es la capacidad negociadora, emprendedora y ejecutiva, la que le reportará posibilidades de ascenso y no el esquema del manejo de recursos para obtener apoyos, se trata de una nueva cultura organizacional que premia y da espacios a quien tiene una mayor capacidad de iniciativa y de interlocución con el entorno, tendrán más oportunidades quien tenga más logros en su trayectoria como administradores o gerentes públicos y un mayor impacto real en el entorno. El uso estratégico de los bienes y servicios en función de los apoyos políticos recibidos es una característica de esta visión. La estrategia organizacional, por tanto, se concibe como un entorno, el uso estratégico de bienes y servicios en función de los apoyos políticos recibidos es una característica de esta visión. La estrategia organizacional, por tanto, se concibe como un entorno (sociedad, instituciones, agentes, etc.) que gira alrededor del aparato, siendo éste el que le da la dinámica al entorno. En la gestión pública, se adopta un enfoque estratégico orientado a impulsar y articular los procesos de cambio a los que se ve enfrentada la sociedad; la armonización de las inquietudes sociales, en un contexto cambiante y de escasos recursos limitados, y donde la sobrevivencia misma del aparato es un reto constante.

*La calidad no debe ser una consideración moral agregada a la drana administración cuando se cuenta con el tiempo y dinero suficientes para hacer algo al respecto.*

*La calidad se percibe como la efectividad contemplada desde otro ángulo y modernizada ya que los deseos de los ciudadanos son explorados en forma sena y sistemática.*

*La calidad se orienta a la efectividad de los resultados*

## EPILOGO

De la crisis del Estado liberal se produjo la entrada del Estado en el mercado como propietario de bienes de producción para, a través de sus recursos económicos salvar al mercado. Nos habíamos acostumbrado, así a que se aplicase el Derecho Privado al Estado en cuanto a sujeto o agente económico. De la crisis del Estado de bienestar se produce, en cambio, que el mercado se presenta *prima facte* como la alternativa para que el Estado economice, de acuerdo con la eficacia y la eficiencia, sus recursos para la mejor consecución de sus objetivos públicos. De aquí que la recuperación del Derecho público como el instrumento idóneo para la obtención de los resultados públicos deba realizarse a través de una triple vertiente. Por un lado, destacando las mayores cotas de garantías y derechos que el ciudadano obtiene por medio de la norma pública. De otro lado, flexibilizando en términos de personal y contratación, la actuación administrativa para obtener la calidad y la rapidez que hoy demandan los ciudadanos a los servicios públicos. Finalmente, exigiendo el levantamiento del velo de las personificaciones interpuestas para el control de los fines públicos que estuviesen en el inicio de la decisión pública de la creación de una sociedad privada y la aplicación de determinados principios en su actuación como la publicidad y la transparencia.

Lo reflexionado invita a tomar la participación de la comunidad como uno de los elementos determinantes, más no exclusivos de la dinámica gubernamental a través de cada institución pública, siendo las aspiraciones de la comunidad la materia prima para que representantes sociales y autoridades compartan gestión y decisión mediante la concertación necesaria, principio que garantizará el logro de las metas establecidas. De esta manera la comunidad deja de ser objeto para ser sujeto de desarrollo.

Las anteriores consideraciones se cimientan en el desarrollo económico, social y cultural. Es innegable que el nuevo Estado del siglo XXI, necesita funcionarios públicos mejor preparados, es decir, requiere desarrollar recursos humanos de alto nivel que se encuentren a la altura no sólo del nuevo contexto de la Administración Pública (privatización, modernización-simplificación), sino también de las condiciones de cada comunidad, de tal manera que se adquiera una vocación de servicio público que supere la preparación y el servicio civil como un mero instrumento de movilidad social. En tal sentido, dichas políticas manifiestan sus expresiones en las políticas públicas, siendo la Administración Pública el aparato ejecutor principal que garantiza la integración y reproducción social, al generar condiciones orgánicas e ideológicas entre el conjunto nacional y las entidades estatales.

Es necesario contar con una administración de personal organizada de tal modo que los profesionistas en Administración Pública sean fuente de reclutamiento.

La Reforma Gerencial del Estado, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una

burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuestas a los dilemas de la Administración Pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) Por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos.
- b) Por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores.
- c) Por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se puede aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la Reforma Gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano -la profesionalización- y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a México.

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitirá a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de Gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una elite burocrática técnicamente capaz y motivada. Sólo adquiriendo mayor capacidad de Gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones de México, que no esta por demás reiterar: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y, el mejoramiento en la distribución de la riqueza.

El fin y la razón de la Administración Pública es ser un instrumento eficaz y eficiente para el logro oportuno de los objetivos del Estado. Analizando las características de la Administración Pública en México, podemos resaltar que en la mayoría de sus acciones no ha actuado como tal, debido a que con frecuencia los servidores públicos carecen de profesionalismo, especialización, ética y continuidad en la realización de sus programas.

Es un axioma que cualquier institución es tan buena como lo son los miembros que la integran, la Administración Pública mexicana no es una excepción al respecto. Las características que en ella hemos enunciado radican en que sus servidores públicos, debido a la falta de un programa de administración de personal adecuado,

tiene pocas posibilidades de desarrollar un trabajo eficiente que responda a los objetivos establecidos.

Por otro lado, mucho se ha hablado de un servicio público de carrera, de un sistema de información y de la desconcentración administrativa como instrumento de modernización para la Administración Pública. Se dice que para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de los habitantes, la Administración Pública se integrará con base en un Servicio Público de Carrera, que será el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos, mismos que se establecen en la normatividad gubernamental y que se sustentarán en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente. Asimismo, la Administración Pública contará con un sistema integral de información, mismo que estará a disposición de los habitantes, con sujeción a los lineamientos que para tal efecto se expidan. La Administración Pública promoverá permanentemente la desconcentración administrativa, entendida como el proceso jurídico-administrativo que permite delegar atribuciones y transferir recursos presupuestales y los apoyos administrativos necesarios a los Organos Político-Administrativos y Desconcentrados.

La desconcentración administrativa buscará que los Organos Político-Administrativos cuenten con funciones de carácter operativo y presten de manera directa los servicios públicos que demanden los habitantes de manera eficaz y expedita. Esta desconcentración deberá ajustarse en todo momento a la disponibilidad de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros. La pregunta es ¿Cuándo contaremos con servidores públicos capacitados para ejercer sus funciones con calidad y honradez?

Considero que la Administración Pública necesita más que un proyecto piloto que tiende a invertir poco en capacitación y en el mejoramiento productivo y de desarrollo organizacional debido al costo que esto implica y por carecer de una orientación adecuada.

Se requiere de un programa de capacitación y productividad, que de acuerdo con las necesidades del aparato gubernamental sea orientado a aspectos tales como el desarrollo de habilidades múltiples, la participación de los servidores públicos en la toma de decisiones dentro del proceso que emana de la prestación de servicios y al desarrollo de capacidades para el aprendizaje continuo, a fin de establecer y desarrollar estrategias de mejoramiento (mejora continua); lo anterior, mediante un diagnóstico que permita conocer las necesidades y la elaboración de programas que se encaminen a satisfacer las mismas como se muestra a continuación.

En toda institución se debe de partir del conocimiento integral de la misma. Para ello es necesario elaborar el diagnóstico situacional que permita conocer las condiciones y características actuales del centro de trabajo a efecto de compararlas con los objetivos organizacionales y traducir las diferencias en un programa de trabajo a realizar, para mejorar el desempeño individual y colectivo, las condiciones de trabajo y elevar los niveles de competitividad; de tal forma, que en este contexto,

los problemas y diferencias identificados que tengan que ver con el adecuado desempeño de las funciones encomendadas a los trabajadores, permitan determinar las necesidades y las prioridades en la formación y desarrollo de sus recursos humanos.

Tanto el Desarrollo Humano como el Desarrollo Organizacional son propulsores de la Modernización, ambas tendencias están enfocadas a darle prioridad al recurso humano en cualquier proceso de producción y/o prestación de servicio. Dentro de cualquier institución, sólo los hombres mejor preparados pueden ejecutar las acciones, cumplir las metas y lograr los objetivos; además, el trabajo es la única vía para alcanzar mejores condiciones sociales. El Gobierno, por lo tanto, será tan eficiente como lo sea el conjunto de servidores públicos que lo integran. Es por ello que se debe implantar un sistema que propicie cualidades como: Escolaridad, Objetividad, Capacidad, Especialización, Experiencia, Capacitación constante, Desarrollo, Continuidad en las acciones y propósitos, Sentido de equipo, Vocación de servicio y Ética intachable.

Existen otras estrategias que contribuirán a la consolidación del Estado posmoderno como la vinculación entre el diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos, la formación de gerentes públicos y el desarrollo de nuevas teorías de organización ligadas a aspectos sociales y no meramente ordenadores. Sin embargo, el propósito de todo esto es reflexionarlo y debatir los elementos que sustentan una prospección de los que será el Estado y la Gerencia pública en el futuro, alejándonos de predicciones que a menudo resultan fallidas.

El mejoramiento de las condiciones laborales, es el buscar que una determinada labor produzca satisfacción a quien lo realice, la capacitación, el desarrollo de los empleados, el mantenimiento de relación armoniosa, así como la justicia al otorgar el premio, por mencionar algunos, son actividades que existen con la vida organizacional debido a que los administradores han visto la necesidad de un acercamiento profesional a la administración de personal, sin embargo existen pruebas de que algunas organizaciones han fracasado. El problema de la baja productividad, las huelgas ilegales, el ausentismo, los accidentes y los abusos sociales como discriminación sexual y racial, seguían presentes hasta la última década del siglo XX. Si los administradores de personal logran una cobertura comprensiva y sistemática de la relación laboral en todas las actividades relacionadas con la administración del personal, y siguen el método conveniente pueden ayudar al ambiente dinámico y que contribuyan al logro de los objetivos organizacionales.

Existen dos niveles de análisis en la administración de personal.

- *El nivel descriptivo:* Es aquel en que se exponen las actividades que se deben realizar para que la administración de personal cumpla con su cometido.
- *El nivel de proceso:* En donde la relación esta entre los miembros del grupo administrativo.

En las actividades de la administración de personal se marca el concepto de sistema, que es un conjunto de partes interdependientes cada una, de las cuales proporcionan insumos a otra. Esto ayuda a explicar las actividades de la función como algo que posee una relación lógica y es adaptable para hacer frente a las necesidades cambiantes de la organización.

Otra característica de un sistema es que la retroalimentación hace posible que este se adapte al cambio. Así el sistema de actividades se describirá como un conjunto relacionado de actividades que se adaptan a las circunstancias y que proporcionan una cobertura amplia de la relación laboral.

En el corazón de todas las actividades de personal, está el plan de recursos humanos. Esta es la base donde se muestran los objetivos cooperativos, en cuanto a la cantidad de personas que requiere cada área de producción tanto de ventas como de administración, etc.; así como las habilidades que se requieren y los costos. El plan puede cubrir cualquier periodo, sin embargo en general, se acostumbrará que cubra un lapso de uno a cinco años y formar parte del programa presupuestal de la organización.

Con frecuencia la planeación corporativa se intenta durante un ciclo continuo de cinco años, cada año se actualiza a medida que se acerca el año en curso, por lo general, el plan de recursos humanos se lleva a cabo mediante procedimientos. En el plan de recursos humanos se manifiesta la necesidad de mano de obra por parte de la organización y esto conduce que el administrador de personal examine la reserva interna de manos de obra, cuando sea posible las vacantes se cubrirán con personal que ya está dentro de la organización como fuente más eficiente de mano de obra.

*Porque en la mucha sabiduría hay un gran dolor;  
y quien añade ciencia añade pesar (Eclesiastés 1:18)*

## BIBLIOGRAFIA

- Alpander, Guvenc G. Planeación estratégica aplicada a los recursos humanos. Norma. Colombia, 1985
- Andrew Dubrin, Fundamentals of Organizational Behavior, An Applied Perspective, New York, 1974
- Andrew F. Sikula, Personnel Administration and Human Resources Management, New York, John Wiley & Sons, 1976
- Arias Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Trillas, México, 1975
- Banco mundial. I Congreso Interamericano del CLAD. 1996
- Banco mundial. Informe Anual. 1997
- Barzelay, Michael. Interdisciplinary Management. The London School of Economics
- Bresser, Luiz Carlos. I Congreso Interamericano del CLAD. "Conferencia Inaugural". 1996
- Catalá, Joan. De la Administración a la Gerencia. De la Gerencia a la Gobernabilidad. UNUE. 1996
- Claude E. Shannon e Warren Weaver, The Mathematical Theory of Communication. Press 1949
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrua. México 1999
- Crozier, M. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", ponencia, presentada en el Seminario Internacional: "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre 1989, INAP México
- Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno, México. FCE, 1989
- Crozier, Michel. La Transición del Paradigma Burocrático a una cultura de Gestión Pública. 1996
- Dahrendorf, Ralf. "La desregulación y la Intervención del Estado", en Reforma del Estado
- Dror, Yehezkel. I Congreso Interamericano del CLAD. "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina". 1996
- E. H., Anderson. The Science of Production Organization. Wiley. New York. 1958
- Edgard H. Schein, Consultoria de Procedimientos: Seu Papel no Desenvolvimento Organizacional, Sao Paulo, 1972
- Edmun R. Garay. "The non linear System Experience: A Requiem". Business Horizons. 1998

Fred Massark e Irving R. Weschler, "Empathy Revisited: The Process of Understanding People", en David A. Kolb, *Organizational Psychology. A Book of readings*, Prentice – Hall, 1971

Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig "General System Theory". *Academy of Management Journal* 1972

Hadekodi, Gopal k. "Paradigmas del desarrollo sustentable". *Revista Nueva Economía*. México 1992

Haro Belchez, Guillermo; "Servicio Público de Carrera", tradición y perspectivas; INAP-Miguel Angel Porrúa, México, 2000

J. Schonberger, *A Taxonomy of System Management*. Nebraska. 1973

J. W. Atkinson, *An Introduction to Motivation* Princeton, Van Nostrand, 1964

Kant Immanuel. *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*

Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública". INAP. México, 1990

Kliksberg, Bernardo, "Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública" ponencia, presentada en el Seminario Internacional: "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre 1989, México.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Porrúa, México, 2000

Ley Federal del Trabajo, Porrúa, México 2000

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa. México 1999

Lippit, R.; Watson, Jeanne; Westley Bruce. *El cambio planificado*. Amorrortu, Buenos Aires, 1970

Lloyd L, byars. *Human Resource Management* Homewood. 1991

López Rodríguez, Alfredo; "El proyecto de servicio civil de carrera en México", en *Profesionalización de los Servidores Públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública*, INAP, México, 20 y 21 de agosto de 1998.

Mc Beath, Gordon. *Organización y planeación de recursos humanos*. México, 1981

Muñoz Amato, Pedro. *Int. a la Administración Pública*. FCE. México, 1978

North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1985

- OCDE. II Congreso Interamericano del CLAD. "La Reforma de la Administración Pública". 1997
- Poder ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989
- Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo XXI. 1990
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000
- Przeworski, Adam. Democracy and Representation. 1986.
- Rapoport, Anatol. "General System Theory". En David Sills. International Encyclopedia of Social Sciences 1968
- Relatoría del Seminario Internacional: "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre 1989, México, en Acción, núm. 139. septiembre-octubre 1989, INAP, México
- Rodríguez Combeller, Carlos. El Nuevo escenario. ITESO. México, 1993: 253
- Salinas De Gortari, Carlos. IV Informe de Gobierno. México, 1992
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Acuerdo Nacional Para la Evaluación de la Productividad y la Calidad. México, 1992
- Uvalle, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. 1998
- Von Bertalanffy, Ludwig. "General System Theory". En George Brazillier. New York 1968
- Von justí, Juan. Ciencia del Estado 1997
- Wendell L. French. Organization development. Prentice-Hall. 1973
- Wickham, Skinner. "Big Hat – No Cattle: Managing Human Resources". Harvard Business Review. 1991