



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Contaduría y Administración

INTRODUCCION AL MARCO TEORICO Y PRACTICO
DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR
PUBLICO CENTRAL.

Seminario de Investigación Administrativa

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P r e s e n t a n

Eusebio Isaias Flores Almaraz

José Luis Rocha Correa

Félix Villafaña Hernández

Director: L.A. EMILIANO OROZCO GUTIERREZ

México, D. F.

1978

8997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO:**

**Como homenaje y agradecimiento por
el esfuerzo hecho por su comunidad
en beneficio nuestro.**

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.	4
LA ADMINISTRACION EN EL SECTOR PUBLICO - CENTRAL	
1.1 Desarrollo histórico de la administración en el Sector Público Central	5
1.2 Introducción conceptual	10
1.3 Reforma Administrativa	16
1.4 Proyección de la Administración Pública en México	35
CAPITULO II.	40
PAPEL DE LOS RECURSOS HUMANOS EN ADMINIS TRACION PUBLICA CENTRAL	
2.1 Marco conceptual	41
2.2 Factores obstructores de la homeostasis	46
2.3 Objetivos y políticas del desarrollo de recursos humanos en el Sector Público - Central	56
2.4 Contexto legal	74

	Pág.
CAPITULO III.	81
CAPACITACION Y DESARROLLO DEL PERSONAL	
3.1 Evolución funcional	82
3.2 Marco jurídico	84
3.3 Planteamiento conceptual	89
3.4 Trascendencia de la función capacitadora	96
3.5 Perspectivas para la capacitación en Mé xico	101
CAPITULO IV.	110
PROBLEMATICA DE LA CAPACITACION Y DESA- ROLLO EN FUNCION DE:	
ASCENSOS	
MOTIVACION Y	
ESCALAFON	
4.1 Introducción	111
4.2 Objetivos de la vinculación entre ascen- sos, motivación y escalafón	115
4.3 Determinación del problema	119
4.4 Opciones de solución al problema	122
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	136

I N T R O D U C C I O N

Presentamos a continuación el esfuerzo conjunto y continuo que, con el apoyo de nuestros padres y maestros, hemos realizado durante muchos años, y que en este momento encuentra su culminación.

Empezamos una nueva vida, no se puede decir que hemos terminado la carrera, sino todo lo contrario, nos hemos iniciado en una de las tareas más delicadas y difíciles, debido a la situación del país.

Nuestro país con tantas carencias, con tantos problemas, necesita administradores capaces de afrontar con éxito situaciones tan adversas como las actuales. Las nuevas generaciones debemos demostrar en este momento que no todo es vicio y corrupción, y que lo único que necesitamos es que se nos tenga confianza, pues no la defraudaremos.

Vivimos en un país en el que se oyen, por todos lados, quejas y problemas. La gente hace burla y platica chistes a costa de los funcionarios gubernamentales, a los que además de atacarlos, se les considera responsables de todo lo que acontece.

Nosotros hemos considerado que los servidores públicos juegan un papel muy importante dentro de la economía nacional y que esto repercute, de una manera u otra, en todos los ámbitos, beneficiando a y perjudicando a otros. Así surge una relación estrecha entre el gobierno y la iniciativa privada.

Se ha hablado mucho sobre la deficiente administración pública, la incapacidad de nuestros funcionarios, los métodos de selección y la falta de técnicas de control.

Después de un análisis concienzudo de esta situación, pensamos que uno de los problemas principales es la mala preparación administrativa existente en todos los niveles, ya que nuestros dirigentes son Licenciados en Derecho, Arquitectos, Ingenieros, Economistas, etc. que se vuelven administradores públicos de la noche a la mañana gracias a algún compadrazgo. Por sus ambiciones políticas no logran darse cuenta que están perjudicando grandemente al país y, no conformes con esta situación, colocan en puestos muy delicados a familiares y amigos formando así una "cadena que muy poco beneficia al país".

Estos vicios existen desde hace mucho tiempo y no es nuestra intención tratar de erradicarlos. Como único medio para lograrlo y hacer más eficiente la labor pública contamos con la capacitación, adiestramiento y desarrollo del personal, y, a manera de incentivos, con las promociones y ascensos basados en un programa de escalafón efectivo.

Ante tal situación creemos que este trabajo será de mucha utilidad para el país, y si de alguna manera logramos este objetivo nos sentiremos sumamente satisfechos y orgullosos.

**INTRODUCCION AL MARCO TEORICO PRACTICO DE LA CAPA-
CITACION EN EL SECTOR PUBLICO CENTRAL**

C A P I T U L O I

LA ADMINISTRACION EN EL SECTOR PUBLICO CENTRAL

- 1.1. Desarrollo histórico de la administración en el Sector Público Central
- 1.2. Introducción conceptual
- 1.3. Reforma Administrativa
- 1.4. Proyección de la Administración Pública en México.

1.1. Desarrollo histórico de la administración en el Sector Público Central.

La necesidad de la administración aparece - probablemente en la familia, se traslada a la tribu y después llega a las Organizaciones Políticas. La actividad administrativa se realiza sobre una base de "pruebas y error", sin ninguna teoría.

El pensamiento administrativo existió en -- las sociedades antiguas más desarrolladas, pero -- hasta Platón y Sócrates fue cuando apareció la palabra administración referida a una actividad humana.

La incipiente tecnología en los registros y la comunicación deficiente impidieron transmitir el pensamiento administrativo y la sistematización de los conceptos formulados en esquemas unificados.

Al realizar un estudio sobre los pueblos -- más antiguos de la humanidad nos damos cuenta de -- la creación y aplicación de una Administración Pública muy rudimentaria, la cual, a través del tiempo, se ha venido perfeccionando hasta llegar a la actual.

El Lic. Mario Martínez Silva nos dice al -- respecto: "En Babilonia se establece un control financiero mediante registros en tabletas de barro" -- (1). En este lugar surge la primera ley escrita, --

(1) MARTINEZ SILVA, MARIO, Apuntes de teoría de la Administración Pública 1, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tema XI: la Administración Pública en la Antigüedad.

el Código de Hamurabi, en el que se establece la responsabilidad del ejecutivo

El Egipto aparece otra forma de Administración Pública. Allí surge una incipiente planeación con la Organización y Control en aprovechamiento del Río Nilo y en la construcción de las pirámides. Estas no se hubieran realizado si no hubiera existido un minucioso proceso administrativo, por medio del cual los gobernadores tuvieron que saber administrar muy bien sus recursos. "La implantación de una Organización Descentralizada en el Imperio Egipcio, provoca su debilidad y finalmente su derrumbe". (2)

"En China, Confucio establece las bases de un Gobierno" (3). Recomienda a los dirigentes del país recorrer y conocer todo su territorio con el fin de adentrarse en los problemas públicos.

"Otro filósofo Chino, Chu (1100 A.C.) creó y utilizó un Manual de Organización en el que se hablaba de funciones, sanciones y reglamentos".(4)

(2) JANETTI D. ELENA, Apuntes de Introducción al Pensamiento Administrativo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 1975, pág. 20.

(3) IBID, pág. 20.

(4) COSS CASTILLO, JORGE, Apuntes del curso de Teoría de la Administración Pública 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1976, pág. 14.

Uno de los pueblos más adelantados en cuestiones de organización era el de los Griegos, pues tenían grandes ideas. Aparecieron allí conceptos como: democracia, bule o consejo, discatema, dikai y grapahi. La licenciado Elena Janetti los define de la siguiente manera:

"Democracia es la participación activa del pueblo por medio de asambleas, en donde se discutían y formulaban políticas (criterios de acción). Era una masa ciudadanos que se reunían a discutir para tomar decisiones de política y/o de carácter administrativo".

"Bule o consejo. No pasaba de quinientas - personas divididas en diez grupos de cincuenta cada uno".

"Dicastema. Tribunales Populares".

"Dikai. Negocios Privados".

"Grapahi. Negocios públicos". (5)

Roma constituyó la primera experiencia en organización imperial para mantener el control, la lealtad y los impuestos en un imperio geográficamente disperso.

(5) JANETTI D. ELENA, Apuntes de Introducción al - Pensamiento Administrativo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1975, pág. 24.

Catón, "el censor", y Marco Terencio desarrollaron conceptos de supervisión aplicados a la producción agrícola.

En el estudio de Roma se distinguen dos épocas: La de la República y la del Imperio. Existía la división territorial en provincias, la división de funciones y la división de poderes (civil, militar y religioso), la cual aparece por primera vez.

Durante la Edad Media, la Administración, como todas las ciencias, permaneció en una oscuridad que se tradujo en un estancamiento, y no fue hasta el Renacimiento, que surgió Nicolás Maquiavelo (1469-1527), quién revivió la Administración en sus obras: "El Príncipe", dedicado a Lorenzo el Magnífico y "Discurso sobre la primera década de Tito Libio".

En los siglos XVI, XVII y XVIII surgió un grupo de administradores alemanes y austriacos. Se les conoció con el nombre de los Cameralistas, nombre que se deriva de Kammer, salón donde los consejos llevaban a cabo la Administración de Rentas de la comunidad.

"Los cameralistas enfatizaban la riqueza física del Estado, asimismo, racionalizaban su intervención en materia económica al reglamentar: importaciones, exportaciones, comercio, utilidades y gravámenes.

"Otra función que tenían era la de impartir la "cameralia" o sea, un conjunto de conocimientos de Economía, finanzas públicas, gastos gubernamen-

tales y administrativos.

"Con esto promovían la tecnificación y profesionalización de la Administración Pública.

"Establecieron sistemas de selección a través de exámenes, sistemas de capacitación, ordenamientos escritos para los funcionarios, sistemas de control, métodos de preparación de decretos y de simplificación del ceremonial, sistemas de administración rápida de justicia". (6)

Entre los principales Cameralistas encontramos a Melchor Von Osse, Georg Zincke y Johann Von-Justi.

(6) MARTINEZ SILVA, MARIO, Apuntes de Teoría de la Administración Pública, impartidos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, -- 1976.

1.2. Introducción conceptual

La Administración Pública es una parte de la ciencia de la administración. El año de 1937 - Luther Gulick la definió así y delimitó al ámbito de la Administración Pública:

"La Administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la Administración es, por lo tanto, el sistema de conocimientos con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la Administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos en relación con las ramas legislativas y judiciales. La Administración Pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales". (7)

Esta división en la Administración Pública-

(7) Science, Values and Public Administration, en Papers on The Science of Administration, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937, pág. 191 cita de MUÑOZ AMATO PEDRO, Introducción a la Administración Pública, 3a ed., Fondo de Cultura Económica, México- Buenos Aires, 1963, pág. 18.

es comprensible ya que la administración, como ciencia social, es el conjunto de conocimientos sistemáticos pertenecientes a la actuación del hombre. Por eso afirmamos que el objetivo primordial de las ciencias sociales es el ser humano y su convivencia en el medio ambiente que lo rodea (8).

Ahora bien, la administración como ciencia-política es un proceso que incluye la formulación-aprobación y aplicación de programas del gobierno; relaciona a los administradores públicos con otros muchos participantes activos que tienen intereses creados en la política y que pueden ser funcionarios de otras ramas del gobierno, ciudadanos privados, partidos políticos y, a veces, portavoces de gobiernos extranjeros. Así mismo, dentro del proceso político se incluyen las ideas, los recursos, los estímulos y los constreñimientos que influyen en los participantes. (9)

Con respecto a lo anterior Leonard D. White, en conferencia dada en 1950 nos dice:

"...Definida en sus términos más amplios, la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tiene como propósito la realiza-

(8) Véase, Fernández Arenas, J. Antonio, El Proceso Administrativo, 8a. ed., Herrero Hnos., - - 1973, México. pág. 69.

(9) Véase, Ira Sharkansky, Administración Pública- la. ed., Editores Asociados, 1972, México, - - págs. 13-14.

ción o cumplimiento de la política pública..." - -
(10)

"Un sistema de Administración Pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinado para la realización y -- ejecución de la política pública". (11)

En un sentido amplio, Administración Pública es el sistema de gobierno que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política; es el - instrumento que el gobierno moviliza para la ejecu- ción y práctica de sus programas; es la actividad- administrativa y los procedimientos que, a través- de todos sus órganos, realiza el Estado para satis- facer sus fines. (12)

La actividad de la Administración Pública - Federal se realiza en virtud de facultades expre- sas y limitadas, establecidas a través de un com--

(10) Introduction to the Study of Public Adminis- tration, 3a. ed., Nueva York, 1950, pág. 3. - Cita de MUÑOZ AMATO, PEDRO Introducción a la Administración Pública, 3a. ed., Fondo de Cul- tura Económica, México- Buenos Aires, 1963, - pág. 20.

(11) IBID, pág. 4, cita ibid, pág. 20.

(12) MUÑOZ AMATO, PEDRO, Introducción a la Adminis- tración Pública, Fondo de Cultura Económica, - 3a. ed., México Buenos Aires, 1963, pág. 15.

plejo sistema normativo, jerárquicamente relacionado.

Este sistema constituye el marco jurídico de la Administración Pública, el cual descansa en una norma suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, consecuencia del movimiento revolucionario popular de 1910, crea los órganos a través de los cuales el pueblo, en su calidad de titular originario, ejerce la soberanía nacional (artículo 39), señala a esos mismos órganos sus esferas de competencia (artículo 40) y establece las bases de su organización (artículos 50, 80 y 94). (13)

Los órganos fundamentales del Estado Mexicano son: Un Poder Legislativo depositado en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Un Poder Ejecutivo - cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo, - denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, por último, un Poder Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales dependientes de éste.

Cada uno de estos órganos del estado presenta una estructura propia, y ellos, en sus respectivas esferas de competencia y a través de su organi

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, 58a. ed., 1976, México, págs. 37, 50, - 60 y 66.

zación específica, deben cumplir los objetivos previstos en la Constitución.

El Poder Ejecutivo Federal depositado, para su ejercicio, en una sola persona que es el Presidente de la República, representante de la soberanía popular y jefe de Estado, actúa como un órgano político, en la jefatura del gobierno y con carácter de órgano administrativo, en esta esfera específica a la exacta observancia de las leyes del --congreso (fracción 1 del artículo 89 Constitucio--nal). (14)

En su calidad de órgano administrativo, el Presidente de la República es la máxima autoridad y funge como jefe supremo de la Administración Pública Federal.

A partir de 1917, las funciones encomendadas a la Administración Pública Federal se han incrementado cualitativa y cuantitativamente y, en consecuencia, los órganos y organismos que deben cumplirlas. Los primeros, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los determina el Congreso mediante una ley, mientras que los segundos, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, los crea el Congreso de la Unión o el propio Ejecutivo Federal.

La diferencia entre estos dos tipos fundamentales de organización ha originado dos grandes-

(14) IBIDEM pág. 63.

grupos: Administración Central y Administración --
Descentralizada (15), de las cuales hablaremos en
el siguiente capítulo.

(15) Véase, JANETTI D. ELENA, Conferencia dictada-
en la Facultad de Ciencias Políticas y Socia-
les, la Administración Pública, UNAM, México,
1976.

1.3. Reforma Administrativa.

Administración Central

Al consumarse la Independencia Nacional en 1821, únicamente existían cuatro ministerios:

Guerra y Marina, Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos y Hacienda. Estos se encargaban de las cuatro funciones originales del Estado. A lo largo de la vida independiente del país, la Administración Central ha evolucionado en cuanto a sus funciones y provocado un incremento de sus órganos. La evolución de las ideas sobre la función gubernamental y las necesidades del país llevaron, a mediados del siglo pasado, al establecimiento del Ministerio de Fomento y el de Comunicaciones y Obras Públicas se creó a fines del siglo pasado (16).

Al recoger la Constitución de 1917 las reivindicaciones de las clases populares, se originó, como consecuencia, un incremento en las funciones de la Administración Pública y, consecuentemente, en los órganos y organismos para realizarlas.

La Organización Central de la Administración Pública fue prevista por el Congreso Constituyente de 1916- 1917, al considerarse que, para el-

(16) Véase, JIMENEZ CASTRO WILBURG, Revista de la Administración Pública, No. 26, Sept. - Dic., 1973, Instituto Nacional de Administración Pública, pág. 37.

desempeño de sus labores, el ejecutivo necesita de dos tipos de órganos para atender los distintos ramos de la Administración, "según la doble función de dicho poder", el cual ejerce atribuciones políticas y administrativa. De ahí se originan los -- grupos de órganos, los que ejercen atribuciones meramente políticas o, políticas y a la vez administrativas, y los que administran exclusivamente un servicio. La Secretaría de Estado pertenecen al -- grupo de órganos políticos y políticos-administrativos. Los departamentos al segundo grupo, pues -- son meramente administrativos.

Los titulares de estos órganos obedecen única y exclusivamente a la ley, así como a los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes e Instruccio--nes del Presidente de la República.

A los Secretarios de Estado, como auxilia--res inmediatos que son del Presidente de la Repú--blica, correspondiendo la facultad de refrendo, es decir dar validez a las normas expedidas por el -- Ejecutivo (17).

Aún cuando solo son responsables administra--tivamente ante el titular del Ejecutivo, esta fa--cultad del refrendo ministerial y la obligación de rendir cuentas e informes ante el Congreso de la -- Unión, confiere cierto grado de responsabilidad política.

(17) Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos, Ed Porrúa, 58a. ed., art. 92, pág.

La constitución determina que para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación el Congreso de la Unión, a través de una ley, distribuirá los que han de estar a cargo de cada Secretaría de Estado. (18)

Con base en dicho precepto, se establecen las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación, y se señalan los asuntos que a cada una le corresponde despachar, es decir, se establece el ámbito de competencia de las diferentes entidades que dependen del poder ejecutivo federal.

Administración Descentralizada

Es la búsqueda de medios de administración para dar eficacia, en unos casos, en otros es la satisfacción de las necesidades locales de una determinada circunscripción o de un servicio público, generalmente de carácter técnico, por último, es la participación o colaboración de organizaciones privadas en la función pública, en la cual coexiste toda la gama de formas de descentralización efectiva, pues forma también en parte el Poder Ejecutivo.

"Los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, que dependen mediatamente del Ejecutivo, se han estado multiplicando últimamente, en función de muy diversas situaciones:

(18) IBIDEM, artículo 90, pág. 65

- o La decisión del Estado de crear organismos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba. Unos se hicieron necesarios para darle estabilidad al sistema económico, otros por ser indispensables para propiciar un desarrollo económico y social-sostenido.
- o La atención de actividades económicas no -- atendidas adecuadamente por el sector privado, ya sea por los altos requerimientos de inversión, las bajas tasas de utilidad o el largo plazo para recuperar la inversión, o bien, para evitar el cierre de empresas con dificultades financieras, con el objeto fundamental de mantener abiertas esas fuentes-de trabajo y evitar así el desempleo". (19)

Organismos Descentralizados

La ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, del 31 de diciembre de 1970, reconoce, para los efectos de la misma, como organismos descentralizados a aquellos creados por ley del Congreso o por decreto del Ejecutivo, cualquiera que sea la forma o estructura --

(19) JANETTI D. ELENA, Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, -- UNAM, 1976, Tema: La Administración Pública.

que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- o Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos de bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y
- o Que su objeto o fines sean la presentación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (20)

Dentro de las características señaladas, -- los organismos descentralizados presentan las siguientes variantes:

Por lo general, se encuentran regidos por un órgano colegiado, que en algunas ocasiones equivale al Consejo de Administración de una Sociedad Anónima, en otras, también se encomienda dicha función a un mecanismo de coordinación intersecretar-

(20) Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Manual de Organización de la Administración Pública Parastatal, 1977, pág. 97 "Ley para el control por parte del Gobierno Federal" Art. 3 Fracción 1.

rial, a una Comisión Mixta de Coordinación entre - sector Público y Privado, y se dan casos en que el órgano rector se fundamenta en un gobierno de autoridades y organizaciones de trabajadores y patrones.

Por lo común, del órgano colegiado depende un director general o gerente. También aquí es posible encontrar diferencias que se establecen en la ley o derecho que los crea. En ocasiones, este funcionario es nombrado por el propio órgano colegiado; en otras, lo nombra la dependencia que presida ese consejo, comisión o junta directiva y, en otras más, requiere nombramiento presidencial y -- acuerdo directo con el titular del Ejecutivo. El caso de la autonomía de las Universidades plantea una modalidad especial, pues en el nombramiento -- del Rector solamente interviene la comunidad uni-- versitaria, sin participación del Estado.

Empresas de Participación Estatal

"Son aquellas entidades en las cuales el Gobierno Federal aporta o es propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa, o cuando en la constitución de su capital se hacen figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal y le corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano equivalente; cuando tenga -- que designar al presidente o director, o al gerente; cuando tenga facultades para votar los acuer--

dos de la asamblea general de accionistas del Consejo de Administración u órgano equivalente". (21)

Este tipo de organización recurre a la estructura jurídica de la típica sociedad comercial, la sociedad anónima, y se rige por el derecho mercantil adoptando diversas modalidades.

o Si las normas jurídicas que las rigen sólo permiten el acceso como socio a las propias dependencias del Estado o entes paraestatales, se estará en presencia de lo que podría propiamente denominarse, según la actual terminología, como una Sociedad de Estado.

o A veces la estructura de la sociedad mercantil adoptada por la empresa de participación estatal, con su implícita y supuestamente necesaria pluracidad de socios, ofrece una posibilidad, desde el punto de vista económico, en cuanto constituyen, con sus recursos económicos, el Estado y los particulares, dando así origen al concepto de empresa o sociedad de economía mixta. Este es tal vez el modelo al que con mayor frecuencia se recurre hoy en día.

o Una modalidad derivada de la anterior consiste en la formación de grupos financieros en los que el Estado participa de manera importante, por medio de una empresa de parti

cipación estatal mayoritaria, que controla las acciones de otras.

Por otra parte, la legislación mexicana prevé la existencia de empresas de participación estatal minoritaria. "Son las Sociedades Mercantiles - en las que una o varias instituciones nacionales - de crédito, uno o más organismos descentralizados - y otras empresas de participación estatal (mayoritarias), consideradas conjunta o separadamente, poseen acciones o partes que representen menos del - 50% y hasta el 25% del capital". (22)

En ambos casos, las empresas de participación estatal mayoritarias o minoritarias pueden -- adoptar las diversas formas que establece la ley - para las actividades mercantiles. En México, por ejemplo, existen las cooperativas de participación estatal. Este tipo de cooperativas abrieron las - fuentes de empleo ya que, aunque los obreros no -- contaban con capital suficiente, se les adjudicaron bienes de propiedad gubernamental para su explotación.

La ley prevé también, en forma genérica, la posibilidad de que existan sociedades asimiladas - al régimen de participación estatal, cuando una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados, u otras empresas de participación estatal, consideradas conjunta o

(22) IBIDEM págs. 97- 98.

separadamente, poseen acciones o partes de capital que representen el 50% o más.

Fideicomisos Públicos

Otro de los canales a través de los cuales se manifiesta la actividad administrativa del Estado está representado por el contrato de fideicomiso público o gubernamental, mediante el cual el fideicomiso, que por ley es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, que sólo puede ser del Gobierno. Los fideicomisos de este tipo debían tener un control especial por un comisario designado por la extinta Secretaría de Patrimonio Nacional cuando tenían por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios, etc..

La vinculación de la Administración Descentralizada y la de Participación Estatal con la Central se lleva a cabo por medio del control presupuestal que ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del administrativo que realiza la Secretaría de Patrimonio Nacional y del de inversiones y programas que efectúa la Secretaría de la Presidencia. Además, se integran con la Administración Central mediante la participación de ésta en sus organismos directivos.

Tribunales Administrativos

En el año de 1936 se operó un serio cambio en nuestra legislación al expedirse, el 27 de agosto, la ley de Justicia Fiscal, que creaba el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer lo contencioso-fiscal, y establecía en el estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, el 5 de noviembre de 1938, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los tribunales de los contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Los tribunales administrativos establecidos en México son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En Materia laboral, se ha establecido, en el ámbito de la administración, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para los trabajadores asalariados del Estado.

Coordinación

La actual administración ha procurado la atención de problemas vitales con mayor agilidad, lo que ha dado lugar al establecimiento de mecanismos de coordinación entre las dependencias de la administración central, así como de éstas con las

de la administración descentralizada y con los sectores internacionales. Estos mecanismos de coordinación extiende su ámbito de acción, funcionalmente, a todo el territorio nacional. Algunos tienen por objeto la consecución de metas de carácter regional. Se les distingue también, según el imperio de sus resoluciones, entre mecanismos decisiorios, operativos o de consulta. Algunos son permanentes y otros transitorios.

Para mencionar sólo algunos de estos mecanismos señalaremos los siguientes: La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la Comisión Nacional Tripartita, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Reforma Administrativa

Desde sus inicios la historia de la administración pública mexicana muestra cómo se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimiento históricos.

Los esfuerzos realizados revelan que éstos casi siempre fueron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y, en la mayoría de los casos, no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse de una manera completa, ya sea porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o porque las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido no lograron su

eficaz implantación.

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más completa administración pública. Fue así que en 1917 se creó, de acuerdo a la Constitución, un nuevo tipo de órganos, dependientes directamente del presidente: Los departamentos administrativos, distintos a las Secretarías de Estado.

Asimismo, el Ejecutivo Federal recurrió nuevas formas de acción para cumplir los objetivos -- que tiene asignados: a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos, entre otros. Así ha incrementado su complejidad y tamaño hasta llegar a contar, actualmente, con más de 850 organismos. Este crecimiento ha exigido, a su vez, diversos intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa que busquen permanentemente el incremento de la eficiencia.

El proceso actual de reforma administrativa, promovido desde diciembre de 1970, pretende obedecer y cumplir las siguientes características: proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico-adaptiva de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país.

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de -- Programación Económica y Social.

El marco de referencia para el actual programa de reforma, elaborado por la Dirección General de Estudios Administrativos, partió de la idea de que el Poder Ejecutivo cuenta ya, para las vastas tareas encomendadas al Estado, con un apartado burocrático constituido por un complejo conjunto de órganos, si bien, éstos están estructurados, jurídica y administrativamente de diversas maneras y -- bajo distintas denominaciones. Más que una tarea incremental parecería que se necesita de un esfuerzo de coordinación y aumento de productividad.

De acuerdo a estos lineamientos, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y análisis de la estructura y el funcionamiento tanto a nivel macro como a nivel microadministrativo del aparato burocrático estatal.

Se investigó cuantas dependencias lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad (salud, agropecuario, etc.) y cuáles tienen asignadas funciones normativas y -- de coordinación o de control en los sistemas administrativos de apoyo comunes a varias dependencias (programación, personal, adquisiciones, entre -- otros).

"El programa quedó finalmente integrado por las directrices siguientes:

- o Incrementar la eficiencia y la eficacia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente con sus atribuciones.
- o Simplificar, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de sus entidades, acelerando y simplificando los trámites.
- o Procurar que el personal público cuente -- con las posibilidades necesarias para cumplir adecuadamente con sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de -- servicio, así como una actitud innovadora, -- dinámica y responsable.
- o Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo, como política de gobierno.
- o Responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a sus cargos la coordinación y ejecución de las acciones públicas".
(23)

(23) JANETTI D. ELENA, conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, -- UNAM, 1976, tema La Administración Pública.

"Se persigue así desarrollar una administración pública que permita:

- o Al titular del Ejecutivo Federal, llevar a cabo, con la mayor eficiencia posible, los objetivos y programas con los que desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia de desarrollo económico y social y los que atañen a los funcionarios y funciones de defensa de la soberanía nacional, -- conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.
- o A los responsables de la instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas - que les permitan el mejor cumplimiento de - los objetivos y programas que tienen encomendados aprovechando al máximo los recursos humanos materiales y financieros con -- que cuentan y fortaleciendo la coordinación, participación y trabajo en equipo como políticas fundamentales del Gobierno.
- o A los trabajadores al servicio del estado desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo, - que tome en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe en general, en los servicios públicos, las estructuras mentales y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

o A los ciudadanos y a la sociedad en general mejorar constantemente en lo económico, social, político y cultural, así como la atención eficiente de los asuntos que tenga que tramitar y de los servicios que tenga derecho a demandar ante las dependencias públicas". (24)

Como podrá observarse la reforma administrativa exige la participación de todos y cada uno de los sectores y niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización.

Los acuerdos presidenciales, en consecuencia, responsabilizan de las reformas internas a los titulares de cada institución, para lo cual les señala la obligación de contar con órganos y mecanismos adecuados a análisis administrativo.

A ello responde la creación de las Unidades de Programación y de las de Organización y Métodos; así como el establecimiento de las Comisiones Internas de Administración y mecanismos de participación integrados por los diversos responsables en cada dependencia u organismos. Estos serán presididos directamente por su titular a fin de planear y realizar las reformas necesarias para el me

(24) JANETTI D. ELENA, conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1976, Tema La Administración Pública.

mejor cumplimiento de sus metas y programas, así como para incrementar la eficiencia de la entidad y contribuir, de esta manera, a la eficiencia del sector público en su conjunto.

En el estudio y programación de la reforma participan quienes habrán de llevarla a cabo directamente, así se asume, en todos los niveles y ámbitos, la responsabilidad, que a todos atañe, de mejorar la administración pública.

Es por eso que la reforma administrativa -- del Gobierno Federal está propiciando un acercamiento de la administración a los ciudadanos, una prestación humana y eficiente de los servicios y un cambio en la actitud mental y en la conducta personal de los ciudadanos y de las autoridades.

Cuando se habla del servidor público, hombre o mujer, naturalmente se habla de idoneidad, integridad, rectitud, capacidad, energía y respeto a las relaciones de jerarquía, y compañerismo; Esto es lo que, en su conjunto, debe hacer la integración social en la administración pública, motor definitivo de los servicios y de su eficacia y productividad.

Si bien no todos los mexicanos tienen la oportunidad de participar dentro de la administración, los que la tienen adquieren también una alta responsabilidad, ante la nación y ante nuestros conciudadanos. Todo servidor público debe tener una conciencia moral con respecto a la administración en que se desempeña, esta consiste en

identificarse con la finalidad misma del organismo en que labora.

La motivación para el trabajo público, por su parte, es primordial; el interés, el entusiasmo, la lealtad y el saber comprender a los demás, son las bases fundamentales de la entrega al pueblo en forma de trabajo.

Todos los servicios público son factor fundamental para el cumplimiento de programas bien de finidos, ya que por medio de su participación activa y del ejercicio de su responsabilidad, materializan los programas.

Servidores públicos son desde el señor Presidente de la República hasta el más modesto burócrata. El servidor público, en cualquier nivel de jerarquía, debe saber capacitarse, buscar la perfección en su trabajo, dejar que se le ayude y hacerse respetar. Debe tener conciencia cívica de sus privilegios y responsabilidades, y de la ubicación y magnitud de sus tareas personales, que siempre son importantes, particularmente en este momento en que buscamos, aceleradamente, el progreso de México.

Por tal motivo la reforma administrativa reclama de todos los servidores públicos un cambio de mentalidad y la comprensión de un nuevo concepto de servicio y propiciar una mística en beneficio de las causas y necesidades populares y por la solidaridad con sus semejantes, no sólo en México, sino en el mundo entero.

Quienes sirven son servidores públicos, y -
deben tener siempre presente que servir es entre-
garse, y cuando esta entrega se hace al pueblo, se
dignifica y engrandece la persona.

1.4. Proyección de la Administración Pública en México.

La historia de la Administración Pública Mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 150 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y, en la mayoría de los casos, no respondieron a un plan integral, no alcanzaron a instrumentarse de una manera completa, bien porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido para su eficaz implantación.

En los últimos 55 años, el Ejecutivo Federal recurrió, en forma creciente, a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros. Así se han incrementado su complejidad y tamaño hasta contar actualmente con más de 850 organismos. Este crecimiento, a su vez, ha exigido diversos intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa que busquen permanentemente el incremento de la eficacia.

Puede decirse que apenas en estos últimos años es cuando se ha intentado llevar a cabo una reforma administrativa mayor o de fondo, de una manera sistemática y programada.

Dicha reforma administrativa debe ser concebida como un proceso permanente, necesariamente de liberado por parte de los altas autoridades gubernamentales y si quieren tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implantación que prevea las políticas para afrontar esos obstáculos opuestos a los intereses formales e informales que necesariamente se afectará. Requiere asimismo de la plena participación y consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuere su nivel administrativo.

Por otra parte, debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma, sino debe considerarse como un medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, una reforma administrativa se encuentra generalmente relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político.

Todo proceso de reforma, exige a su vez ser programado y administrado; esto implica contar con

un modelo básico y unos objetivos bien definidos - que le sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad científica, técnica, administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo - la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados. -- (25)

La reforma administrativa que se pretende - llevar a cabo actualmente en México, como ocurre - en otros países latinoamericanos que tienen programas similares en marcha, cuenta ya con un programa global, con lineamientos de estrategias para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos - para llevarla a cabo.

En México ya existe una "masa critica" de - especialistas en administración que puede asegurar el despegue exitoso del programa de reforma. Pero además hay que destacar el apoyo político que ésta ha recibido e intento de caracterizar al actual -- programa de un profundo espíritu de participación - y compromiso de todos los servidores públicos.

(25) Véase; Reforma Administrativa, Revista de Administración Pública, No. 26 Organo del Instituto Nacional de Administración Pública, septiembre-diciembre, 1973, pág. 59.

La inercia se ha roto y ya están en marcha reformas y conceptos administrativos de variable importancia. Pero si el proceso de programación del sector público sigue enfrentando los obstáculos que se ha visto obligado a encarar, es muy posible que a corto y mediano plazo se realicen predominantemente reformas técnicas e incrementarlas y que en un aspecto secundario, reformas programáticas.

Las reformas macroadministrativas de gran alcance como, por ejemplo, la reestructuración de toda la maquinaria gubernamental, no serán fáciles de realizar a corto plazo, a menos que se tornara comparable el costo político que estas medidas implican con el que implicaría la no realización de los aspectos más importantes del programa de gobierno. Las coyunturas políticas para este tipo de medidas suelen presentarse, por lo general, al cambio de gobierno (cada seis años).

Por otra parte, mientras no funcione debidamente el mecanismo de autorización o compatibilización de las medidas de reformas interna de las dependencias (o más bien, de autorización de costos de proyectos de reforma para integrar programas -- anuales), se corre el peligro de dispersar los esfuerzos reformadores en muchas minireformas aisladas y caer, incluso, en una crisis de cambios.

Por ello, de la mayor o menor solidez en: -
a) La institucionalización de los instrumentos de reforma (y programación), b) Las actitudes innova-

doras y participativas que se generen verdaderamente en los niveles de decisión política y c) La sensibilización que llegue a despertarse en todos los niveles administrativos, depende que pueda o no -- observarse una transformación fundamental del aparato administrativo público del Gobierno Federal - Mexicano, tanto por lo que se refiere a sus estructuras orgánicas y funcional, como en su propio mecanismo de autoestimación y evaluación en cuanto - al cumplimiento de los objetivos y valores que se han encomendado. (26)

(26) Véase: La Reforma Administrativa en México, - Revista de Administración Pública, No. 26, -- Editado por el Organo del Instituto Nacional de Administración Pública, septiembre-diciembre, 1973, págs. 75-76.

CAPITULO II

PAPEL DE LOS RECURSOS HUMANOS EN ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

SUMARIO

- 2.1 Marco conceptual.
- 2.2. Factores obstructores de la homeostasis.
- 2.3 Objetivos y políticas del desarrollo de -
recursos humanos en el sector Público --
Central.
- 2.4 Contexto legal.

2.1. Marco conceptual.

Podríamos afirmar que la administración de recursos humanos surge desde que aparece la subordinación entre los individuos, esto es, en el modo de producción esclavista.

"En China la dinastía Han (202 A.C. a 219 - D.C.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil". (27)

En Israel, la Biblia habla de "técnicas de reclutamiento, selección y capacitación" en la época de Moisés. (28)

Las grandes culturas antiguas, como Roma y Grecia, contribuyeron, de una manera u otra, al desarrollo de la administración de los recursos humanos.

"En la edad media, el año 812 apareció el - Capitulario de los Estados Imperiales de Carlo Magno, que describe los deberes de los funcionarios". (29)

(27) ZORRILLA MARTINEZ, PEDRO, La Administración - Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie Estudios N° 27, México, pág. 81.

(28) Véase: La Santa Biblia Nueva York, Sociedad - Bíblica Americana, 1941, Ed. C.I.W. Clute S.A., Pág. 67.

(29) ZORRILLA MARTINEZ, PEDRO, op. cit., pág. 82.

"En el siglo XV se fundó una de las escuelas más famosas de Administración Pública, la Escuela de Palacio de Mahoma El Conquistador, cuyos cursos se han descrito como lo más formal, sistemático y difíciles ideados para una carrera pública". (30)

La corriente administrativa de "los comercialistas" se preocupó por la selección y entrenamiento de los subordinados.

En México la administración pública existía desde antes de la llegada de los españoles tal y como lo muestra Antonio García V. en su libro: Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, al decirnos:

"Los conquistadores españoles al conocer el amplio territorio de Anáhuac y su poderosa y bien administrada Federación, que estaba integrada fundamentalmente por tres señoríos y estados: Tlacoopan, Texcoco y Tenochtitlán, quedaron poderosamente impresionados por su avanzada y eficaz organización política y por la fe sincera y profunda que depositaban en su justicia y en el alcance de sus instituciones". (31)

(30) H. ALDERFER, La Administración Pública en las naciones nuevas, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970, pág. 29.

(31) GARCIA VALENCIA, ANTONIO, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, -- Editorial Porrúa, México, 1964, pág. 27.

En el imperio azteca existían técnicas de selección de personal para escoger a quienes podían ascender a la categoría de sacerdotes, como queda al descubierto con el texto Náhuatl que reproducimos a continuación:

"Aún cuando fuera pobre o miserable, aún cuando su padre o madre fueran los pobre, no se veía su linaje, sólo se atendía a su género de vida... a la pureza de su corazón, a su corazón bueno y humano... a su corazón firme. Se decía que tenía a Dios en su corazón, que era sabio en las cosas de Dios....." (32)

En otro pasaje de la poesía náhuatl se manifiesta el adiestramiento que recibían los jóvenes que querían pertenecer a la clase directiva.

"Cuidadosamente se les señalaban los cantos, los que llamaban cantos divinos. Iban siguiendo los códices. Con cuidado se les enseñaba la cuenta de los días, el libro de los sueños y el libro de los años". (33)

También en este período precolonial se pueden apreciar los incentivos o motivaciones que tenían los servidores públicos. "Se ponían delante de él y lo saludaban, y cada uno en su turno recibía los regalos, en seguida iban a adornarse y a

(32) LEON PORTILLA, MIGUEL, Filosofía Náhuatl estudiada en sus fuentes, Instituto Indigenista Interamericano, México 1956, pág. 242.

(33) LEON PORTILLA, MIGUEL, op. cit., pág. 239.

colocarse sus insignias. A los grandes jefes el emperador les daba adornos lujosos... Cuando todos estaban equipados de esta manera, de nuevo se colocaban en fila ante Moctezuma". (34)

La Administración Pública precolonial respondió a una ordenación cooperativa del elemento humano, planificada sobre una base educativa de organización y dirección para realizar los fines de su sistema político.

En la actualidad, en todas las organizaciones donde predomina el elemento humano, la administración de recursos humanos es importante en virtud de que, tanto en la rama ejecutiva de gobierno como en la empresa privada, los problemas administrativos se refieren fundamentalmente al manejo de individuos.

"El término Administración de Personal, de origen anglo sajón, tiene su antecedente en el movimiento eficientista de la organización empresarial con perfiles típicamente materialistas, estos, no surgió, como pudiera creerse a simple vista, del trato de igualdad que debe preponderar entre los hombres, con un sentido humanístico". (35)

(34) Códice Florentino, Tomo II, pp. 114 y 115, citado por Jaques Soustelle en "La vida cotidiana de los Aztecas", Fondo de Cultura Económica, México, 1956. pág. 58.

(35) GARCIA VALENTIA, ANTONIO, op. cit., pág. 110

Glenn Stahl nos dice que la Administración de Personal "Trata de huir del viejo concepto de la jefatura de personal como órgano encargado simplemente de aplicar el reglamento y la legislación, para llegar a la nueva concepción de la dirección, como el elemento más delicado de cualquier organización". (36)

Anson y De liñan señalan que "analizando -- las principales actividades de una adecuada política de personal, llegamos a la conclusión de que to do ello responde a tres principios fundamentales. -- Estos tres pilares sobre los que se asienta el edi ficio de toda correcta política de personal, no -- son independientes, sino que se interrelacionan de formo que no tendrían sentido aisladamente. Estos principios son:

- o Reconocimiento de la importancia del elemen to humano.
- o Mantenimiento de buenas condiciones de em-- pleo.
- o Aprovechamiento del potencial humano, canali zado dentro de la organización. (37)

(36) STAHL, GLENN O., Public Personnel Administration, New York, Harper and Bros, 1956, Cap. I, pág.

(37) ANSON, FRANCISCO Y DE LIÑAN, FERNANDO, Teoría y Técnica de la Administración, Ediciones Rialp Madrid, 1961, pág. 94-95.

2.2 Factores obstructores de la homeostasis

Es evidente que un país en vías de desarrollo, como es México, requiere de una inversión - - cuantiosa para poder efectuar una transformación - - general de su organización gubernamental, lo que - resulta difícil, ya que primeramente es necesario - resolver algunos problemas, entre los que destacan el del campo, la educación y la distribución del - ingreso.

Como no se dispone de un presupuesto sufi-- cientemente amplio para estos fines, se requiere - una erogación de miles de millones de pesos. La - única posible solución es una perfecta planeación, a corto, mediano o largo plazo, que permita resultados inmediatos proyectados hacia el futuro.

El problema de falta de disponibilidad de - recursos puede aligerarse evitando las fugas de in gresos en la administración, representada por defi ci encias administrativas que aumentan los gastos y disminuyen los ingresos.

Es innegable que dentro de una organización tan inmensa como el gobierno federal, existe gran cantidad de intereses creados, que se oponen tenaz y paulatinamente a cualquier cambio o modificación estructural, por insignificante que sea.

Cabe hacer notar que la inestabilidad que - existió durante los regímenes posrevolucionarios, - representó un grave obstáculo para el desarrollo - de la Administración Pública.

Es sabido que existieron, y aún existen, -- aunque ya no con tanta frecuencia, constantes cambios de funcionarios y empleados. Esto crea una discontinuidad total dentro de las diferentes -- áreas de trabajo en el gobierno. (38)

La mayoría de las veces en que hacemos mención de los problemas de trabajo, pensamos en términos de paros o en cualquier otro tipo de situación conflictiva entre contratantes y contratados. Es verdad que a la Administración de Recursos Humanos compete resolver todos los problemas y fenómenos asociados que se presenten antes, durante y -- después de formalizar las relaciones de trabajo, -- sea ésta individual o colectiva.

Lo anterior implica el enfrentamiento teórico que supone el empeño de dilucidar cuáles son -- los factores motivacionales que impulsan a las personas a trabajar, por un lado, y por otro implica también, cuando menos, la mención de algunas situaciones de índole económica, que influyen directamente sobre los trabajadores al servicio del Estado.

El programa revolucionario ha extendido -- grandemente las funciones del gobierno. Antes, en un empleado público los factores de motivación funcionaban de otra forma. Su realidad era diferente; le bastaba recibir su paga y realizar bien su trabajo y, en ausencia de sistemas, casi se auto-con-

(38) Véase: ZORRILLA MARTINEZ, PEDRO. La Administración Pública Federal, UNAM, México, 1972, -pág. 189-191.

trolaba. No tenía, como ahora, la preparación técnica, la subprofesional o la profesional, la constante capacitación hacia nuevas tareas, la especialización, etc. Pero no sólo es eso, los problemas actuales también traen consigo la frustración y el descontento, la insatisfacción personal, la inseguridad.

"La burocracia en este sentido es una institución o complejo de instituciones, con ciertas características definibles y describibles. Concreta y muy brevemente, en su estado ideal o de total desarrollo, se caracteriza por:

1. Jurisdicción oficial y fija, ordenada - por reglas (Leyes y Reglamentos).
2. Principio de Jerarquía (superioridad y subordinación).
3. Llevar registros extensos, cuidadosos y generalmente secretos.
4. Preparación profesional, o al menos amplia, para tomar parte en ella.
5. Separación de la oficina o lugar de trabajo bajo del domicilio; y dedicación completa a una institución o cargo.
6. Funcionamiento conforme a reglas más o menos estables y exhaustivas". (39)

(39) DWIGHT WALDO, Estudio de la Administración Pública, Editorial Aguilar, Madrid, 1964, pág.

"El trabajo es parte de una vida normal que nos retribuye psicológica, económica y socialmente. Si a un individuo se le estanca psicológicamente, - es difícil que rinda económica y socialmente". - -
 (40) ¿Cómo podemos resolver parcialmente este problema? ¿Qué motiva a la gente para trabajar?.

En primer término, tendremos que revisar el concepto de motivación. El Dr. James J. Cribbin, - psicólogo industrial de la Asociación Americana de Administración, nos dice:

"El motivo es aquello que tiene la fuerza - de crear en el individuo la condición que lo estimula a comportarse de manera que satisfaga una necesidad humana". (41)

Está señalado que estas necesidades humanas, la motivación y la conducta, guardan una estrecha relación. La definición establece que un motivo - es aquello que estimula la conducta de una persona, de manera que lo más probable es que nuestras necesidades insatisfechas sean nuestros motivos verdaderos, mismos que nos incitan a comportarnos de un modo tal, que podamos o estemos en condiciones de satisfacer una necesidad. Así vemos que; "toda -- forma de conducta es causada y a la vez está - encaminada hacia una meta específica". (42)

(40) STRAUSS Y SAYLES, Personal, Ed. Herrero Hnos., México, 1969, pág. 35.

(41) Curso sobre Principios de Administración, New York, 1969, A.A.A.

(42) IBIDEM.

Cuando está insatisfecha una necesidad es importante actuar a fin de satisfacerla, ya que la persona que se encuentra presa de esa tensión necesita satisfacerla. Una vez que el individuo actúa, que se activa, la tensión disminuye y esa actividad se constituye en la conducta que está determinada por el motivo.

El ser humano tiene necesidades fisiológicas, psicológicas, sociales, culturales, etc. Si al individuo se le proporciona un trabajo fijo, lo más probable es que eso constituya un motivo suficiente para que la conducta esperada sea positiva, de lo contrario, quizá su comportamiento sea negativo o simplemente indiferente. De la misma manera, si el salario es justo, la reacción que se espera es positiva.

En cambio, si las condiciones de trabajo -- son peligrosas y desagradables, cuando la naturaleza del trabajo no lo requiere así, la actitud puede ser un tanto negativa y el trabajador dejará insatisfecha una necesidad.

Si las prestaciones son buenas es de esperarse que la conducta vaya de acuerdo con el motivo; si hay eficientes servicios al personal, la gente consecuentemente actuará bien. Todo ello unido conduce a la persona hacia una estabilidad en su trabajo.

Es evidente que, en la mayoría de los casos, en el sector público mexicano se ofrece esto y más a los trabajadores y, sin embargo, no dan el rendi

miento deseado y, en ocasiones, dan simplemente el mínimo esperado.

Este hecho nos confirma que el ser humano - tiene otros motores que lo impulsan a la acción ya que esta estabilidad en el trabajo le permiten adquirir nuevas necesidades.

Los empleados federales y estatales, probablemente son en proporción muy grande funcionarios y oficinistas y la mayoría de ellos podría clasificarse como de clase media, han abandonado totalmente el trabajo manual y están luchando por adquirir una apariencia respetable. Generalmente emplean - uno o dos creados domésticos, se esmeran por realizar hábitos de limpieza y sanidad, procuran llenar sus hogares con mobiliario que los pueda distinguir de las familias de la clase baja. La mayoría de los empleados públicos se esfuerza por educar a sus hijos en buenas escuelas y procurar conocer, - aunque sea de manera superficial, el arte y la literatura, se mortifican mucho cuando su ropa se -- maltrata un poco y ven amenazada su apariencia personal "respetable". Algunas veces se dejan llevar por tentaciones que se muestran más allá de su poder de resistencia a la deshonestidad, por ejemplo, cuando deben manejar fondos públicos o pueden exigir pagos ilegales por sus servicios". (43)

(43) NATHAN L. WHETTEN, El Surgimiento de una Clase Media en México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970, pág.

Estas nuevas necesidades no sólo son de índole social sino también de tipo psicológico e intelectual, como el compañerismo, el amor, el afecto, la estimación y el respeto a los demás. También se persigue la importancia ante los otros, el auto-respeto, auto-expresión, auto-realización, la educación, el arte, la independencia, en otras palabras, el sentimiento de ser libre.

Las instituciones que conforman el sector público mexicano, cuentan potencialmente con medios de motivación para cooperar con el trabajador a satisfacer esas necesidades. En la mayoría de los casos no utiliza esos medios de manera óptima, para satisfacer esas necesidades, si es que las conoce, y en otras ni siquiera las crea, bien por desconocimiento de las mismas o porque no se ha logrado una justa evaluación para su implantación.

Podemos poner de ejemplo como medio de motivación a la supervisión. Una supervisión adecuada permite, con cierto grado de entusiasmo, la satisfacción de realizar bien un trabajo, la cual brinda confianza y auto-respeto.

En síntesis, la administración adecuada, constante y efectiva de los recursos humanos de que disponemos resulta de la aplicación de los medios de motivación. Aunque es ocioso mencionarlo, resulta importante enfatizar que a la par que las instituciones mejoran su servicio, y lógicamente reducen sus costos, los individuos encuentran un ambiente adecuado para desarrollarse o al menos cooperan junto con la institución para lograrlo.

Uno de los problemas fundamentales que confronta nuestra Administración Pública, es la búsqueda para encontrar factores motivacionales que hagan trabajar a la gente dentro de los lineamientos que están marcados para nuestro desarrollo.

Esto de ninguna manera es tarea fácil puesto que muy pocas personas obtienen de su trabajo algo más que una simple satisfacción personal, así como muy poca sensación de realización o de obra creativa.

"Vemos cómo en el estado moderno el poder de disposición sobre todos los medios de la empresa política se amontona en la cúspide, y no hay ya ni un solo funcionamiento que sea propietario del dinero que gasta o de los edificios, recursos, instrumentos o máquinas de guerra que utiliza. En el estado moderno se realiza pues, al máximo (y esto es esencial a su concepto mismo) la separación entre el cuadro administrativo (empleados u obreros-administrativos) y los medios materiales de la administración". (44)

En las grandes organizaciones, es menester que la gente trabaje conjuntamente, que siga órdenes que pueden no ser comprendidas ni aprobadas. Además las personas tienen que obedecer instrucciones de superiores en cuya elección no tomaron parte y, aún más, pueden ser superiores a quienes quizá nunca hable, o no vea jamás. Muy pocos indivi-

(44) MAX WEBER, El Político y el Científico, Alianza Editorial, Madrid, 1967, pág. 91.

duos tienen la oportunidad de auto-expresarse o la total libertad de control como la que gozan, por ejemplo, el campesino o el comerciante independiente.

"El funcionario se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente, como si respondiera a sus propias convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre la que el funcionario descarga, naturalmente, toda la responsabilidad". (45)

El empleado público común pasa aproximadamente un tercio de sus horas atendiendo a su trabajo. Si este trabajo no es satisfactorio, puede sufrir una frustración con resultados costosos, tanto para él, como para el Estado.

Un empleado desdichado contagia su desdicha a la familia y a la comunidad. La baja moral conduce a la ineficiencia, a la baja productividad y al descontento. (46)

Pero si alguien no está contento con su trabajo, ¿por qué no lo deja? Si tiene familia que mantener, el abandono del empleo se convierte en cuestión de suma gravedad y por el hecho de que la antigüedad tenga tanta importancia, la mayoría de los trabajadores, en especial los de menor categoría, esperan pasar el resto de su vida en sus ac-

(45) MAX WEBER, op. cit., pág. 115.

(46) STRAUSS Y SAYLES, Personal, Ed. Herrero Hnos., México, 1969, pág. 36.

tuales empleos.

Por otra parte, los contratos colectivos -- sindicales hacen cada vez más difícil que se despida a los trabajadores que no encajan. Entonces, - instituciones públicas y trabajadores del Estado - están ligados uno al otro y la única alternativa - consiste en lograr, por medio de una adecuada administración de los recursos humanos, un ajuste mutuo.

2.3 Objetivos y políticas del desarrollo de recursos humanos en el sector público central.

En toda institución, la administración de recursos humanos, tiene necesariamente un doble carácter:

1. Como función "Staff"
2. Como función "Lineal"

Es indispensable aclarar lo que se entiende por línea y lo que se entiende por staff. Es me--nester, por lo tanto, revisar brevemente la naturaleza y función de una organización.

Para que las relaciones personales sean cooperativas y armoniosas y para que las actividades del trabajo contribuyan al logro de los planes u - objetivos de una institución, debe establecerse -- cierto tipo de organización formal.

Una organización formal pretende asegurar - el desempeño de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos a través de la asignación de las responsabilidades a uno o más individuos. Una organización formal permite asignar sus deberes a los individuos que la componen para evitar duplicidad en las funciones y fallas en la interpretación de los objetivos. Si se desarrolla una organiza--ción formal apropiada, la autoridad y la responsabilidad de las personas que la integran puede ser comprendida más claramente.

Por responsabilidad se entiende "la obliga--ción que un trabajador tiene ante su superior in-

mediato, de desempeñar los deberes comprendidos en su puesto". La autoridad consiste en "el derecho de prescribir qué acción debe tomarse y de dirigir a otros para tomar tal acción" (47) y proporciona, entre otras cosas, el poder de coordinar las actividades de los subordinados y asegurar su desempeño.

La autoridad ejercida dentro de una organización es de dos tipos: autoridad de línea y autoridad funcional. (48) La primera se ejerce sobre las actividades y los subordinados de quienes una persona es responsable.

La autoridad funcional es la que se utiliza para controlar el desempeño de una función particular, pero no en de las unidades organizacionales o del personal que puede estar involucrado en tal desempeño. Esta autoridad funcional se debe expresar a través del establecimiento de políticas, procedimientos, reglamentos, etc. y se debe ejercer - a través de recomendaciones, sugerencias y conse--jos.

La gran mayoría de nuestros organismos pú--blicos empezaron, necesariamente, como pequeñas - unidades de organización y fueron creciendo a través del proceso, unas veces evolutivo y otras ve--

(47) CHUDEN Y SHERMAN, Administración de Personal, C.E.C.S.A. México, 1969, pág. 73.

(48) Véase: CHRUDEN Y SHERMAN, Administración de Personal, C.E.C.S.A. México, 1969, pág. 75.

ces provocado, de la nación. La anticipación del crecimiento y la implantación de planes de desarrollo, desafortunadamente, no se adoptaron por mucho tiempo en el país. Como resultado las organizaciones actuales se han expandido conforme al impulso con que se van presentando los problemas que afectan a México.

En las grandes organizaciones, una manera eficiente de dividir el trabajo consiste en delimitar los campos entre las funciones de línea y de staff. (49)

Las funciones de línea son las que contribuyen, en forma directa, a conseguir los objetivos de la institución; las funciones de staff, consisten en las personas que fungen como asistentes o "secretarios particulares" de los ejecutivos. Su jefe les delega funciones muy importantes que no pueden canalizarlas a través de la línea pues generalmente son cuestiones de su responsabilidad.

Ahora bien, en cualquier organización, el personal de staff confronta responsabilidades que difieren de las del personal de línea, ya que este último realiza su trabajo por derecho propio, como parte del mandato directo de la institución, mientras que el personal de staff no tiene autoridad en sí o por sí, sino que actúa solamente al servicio del de línea. Un departamento staff canaliza-

(49) Véase: ERNEST DALE, Organización, Asociación-Americana de Administración, New York, 1967, -pág. 61.

sus decisiones o consejos a través de la autoridad de línea correspondiente.

Para los responsables de la Administración Pública, es muy importante conocer cuántos trabajadores prestan sus servicios al Estado, ya sea en instituciones centralizadas, descentralizadas o de participación estatal. Pero saber sólo la cantidad no es suficiente sino también, conviene conocer los puestos que desempeñan, los conocimientos y habilidades que poseen y en dónde prestan sus servicios.

Lo ideal sería que se intentase vaticinar: cuántos debieran ser, para qué puestos, con qué características, en qué lugares, a qué plazos, etc.

Los hechos nos demuestran que en la mayoría de las instituciones públicas existe una gran preocupación por resolver las necesidades inmediatas, pero que solo en algunas pocas coordinan esas necesidades con las del personal. En otras la formación de los trabajadores es ajena al programa de personal. En lo referente a planeación de recursos humanos la inmensa mayoría de los organismos no la utilizan o no la aplican en virtud de que su finalidad no está muy clara aún; el propósito fundamental de la planeación de recursos humanos consiste en detectar y clasificar las necesidades actuales y futuras de personal. (50)

(50) Véase: STRAUS Y SAYLES, Personal, Ed. Herrero Hnos., México, 1969, pág. 599.

Cualquier institución requiere naturalmente de personas para lograr su funcionamiento, de manera que busca obtenerlas. Esto no sólo es lo primero en teoría, sino que constituye uno de los pasos más críticos en el desarrollo y consolidación de un organismo.

El abastecimiento de personas calificadas - posibilita el éxito en la gestión de una institución de manera y con más o menos la misma precisión que el abastecimiento de dinero o materiales. (51)

Es necesario recordar que precisar en nuestra organización pública el problema de reclutamiento y selección es sumamente difícil, tanto por sus complicaciones políticas, como por las consideraciones técnicas que plantea su correcta utilización. Por otra parte, la falta de previsión en cuanto a las necesidades de recursos humanos hacen prácticamente imposible establecer escalas racionales de ascenso y además, es difícil determinar las bajas que se producen ya sea por renunciadas, despidos, muertes, etc.

Las realidades que debemos considerar en primer término, son las del mercado de la mano de obra, si se subestima esta situación, resulta de muy poca utilidad tratar de atraer cierto tipo de empleados en una cuota menor que la que existe en-

(51) PETER DRUCKER, "Integration of people and planning", Harvard Business Review, Vol. 33, No. 6, pág. 36.

dicho mercado. Además, es importante determinar - cuáles son las aptitudes deseadas en un trabajador para un puesto.

Ahora bien, el reclutamiento difiere considerablemente de una institución a otra por lo que cada una debe establecer su propia política de reclutamiento.

Podemos percatarnos fácilmente que existen fuentes internas que podrían estar, según sus actividades, en condición de trasladarse, ascenderse o capacitarse para el futuro. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones utiliza el mercado exterior como principal fuente de reclutamiento. (52)

"Un mercado de mano de obra consiste en zonas geográficas en las que las fuerzas de la oferta (personas que buscan trabajo) y la demanda (instituciones que demandan personas a fin de contratarlas para trabajar) actúan unas en otras, afectando así el precio de la mano de obra (sueldos y salarios). Los límites reales del mercado dependen del número de candidatos al empleo que se quiere encontrar". (53)

No obstante, en México, debido al número -- global de trabajadores disponibles, la orientación del reclutamiento probablemente debería dirigirse-

(52) Véase: LLOYD G. REYNOLDS, The Structure of Labor Markets, Horpers, New York, 1971, pág. 96.

(53) MYERS Y SCHULTZ, The Dynamic of Labor Market, Englewood Cliffs, New Jersey, 1972, pág. 63.

a establecer:

- a) Qué especialidades se necesitan en una Institución y con cuáles se puede contar.
- b) Cuántos trabajadores con esa especialidad es probable que soliciten trabajo de acuerdo a los sueldos y prestaciones que se ofrecen.
- c) Tratándose del sector Público: cuáles -- son las actitudes para con la institución por parte de los posibles solicitantes de empleo. Esto es sumamente importante.

Existen varios sistemas para reclutar al personal. El de viva voz, que consiste primordialmente en los avisos que dan a los amigos y parientes, los empleados. En las esferas dirigentes o medias, este sistema combinado con una buena "recomendación" es muy efectivo y sumamente generalizado en el sector Público Mexicano.

Existen también otros sistemas de reclutar a través de: agencias de colocación, poner anuncios en los periódicos, acudir a los centros escolares en busca de empleados y, por último, mediante el sindicato cuando éste se convierte en reclutador o proporcionador de empleos. Esta última alternativa es una arma de dos filos ya que puede resultar muy buena o muy mala, depende el tipo de institución y de la naturaleza del trabajo para poder confiar en el juicio sindical.

Por regla general, los sistemas de selección

que han dado más resultados en otros países son -- los destinados a lograr que los solicitantes "ca-- sen" con determinados empleos o labores, o sea, - adaptar empleos y personas. (54) Esta filosofía - de la selección da por sentado que las exigencias - de determinada labor y las características de un - solicitante son suficientemente únicas y explíci-- tas como para poder establecer un ajuste intelligen-- te entre ellas. Para lograr este ajuste se requie-- re de la aplicación de una serie de criterios téc-- nicos que permiten no basar la decisión solamente - en el buen juicio de quien contrata o de quien en-- trevista.

Estos criterios son las llamadas "pruebas - de psicológicas o test" de actuación, inteligencia, aptitud, personalidad, etc.

Para procurar el desarrollo del sector pú-- blico, es imprescindible atraer hacia los distin-- tos puestos a las personas más idóneas; para ello - no bastan las pruebas selectivas de ingreso, sino - que además es vital la información permanente para - fines de reubicación, ascensos, traslados, etc. - Si se atienden ambos aspectos, se ahorran costos - de capacitación y los implícitos en el bajo rendi-- miento por impericia y ejecución insegura del tra-- bajo; es menor el desperdicio de tiempo y se redu-- cen la frustración y el descontento que suele ten-- ner consecuencias nefastas. Esta área guarda es--

(54) Véase: STRAUSS Y SAYLES, Personal, Editorial-Herrero Hnos., México, 1969, pág. 498.

trecha relación con la planeación de recursos humanos y con la de capacitación y desarrollo de personal.

El establecimiento de una política en materia de ascensos es un punto crucial de la administración de personal tanto para la organización como para cada una de las personas que la integran. Para la primera, porque le puede proporcionar un abastecimiento ininterrumpido de personas más preparadas para los puestos de nivel superior o medio, y para los empleados, porque les puede significar un poderoso estímulo para progresar según sus actuaciones.

Viéndolo en un plano más realista, esta política de ascensos no funcionaría para las esferas dirigentes de una institución por las situaciones de índole político que se podría originar. Cada seis años, el cambio de gobierno origina otros tantos cambios que, a su vez, repercuten en el estilo y la forma de administrar una organización. Sin embargo, si se contara con un programa racional y sólido de ascensos para las esferas no dirigentes, quizá el cambio de autoridades no afectaría tan sensiblemente la política en este campo.

Para seleccionar a quienes han de ascender, generalmente se toma en cuenta la antigüedad se considera a la persona más capaz determinando esta capacidad en un período de prueba no mayor a 30 días, o de alguna otra forma.

Uno de los criterios más discutidos para escoger individuos para su ascenso es precisamente -

el de los años de servicio. Probablemente sean -- los sindicatos los que hacen mayor hincapié en la antigüedad, pero también ocurre lo mismo entre los trabajadores y a veces entre las autoridades de la institución. El arma que se emplea generalmente -- para defender este criterio es su objetividad. El empleo de criterios subjetivos como son: la evaluación de la actuación, las pruebas de selección y -- la opinión de personas que como tales pueden ser -- factibles, lleva a los trabajadores a revestir los acuerdos de subjetivos, pues en cuanto éstos se -- anuncian, comienzan a surgir acusaciones de favoritismo y de discriminación. (55)

Para evitar este tipo de dificultades se -- han sugerido muchas veces que los ascensos han de basarse en un criterio objetivo que en nuestro caso, el único sería el de los años en servicio.

No obstante toda administración de recursos humanos consciente de la situación, debe enfrentarse, en forma obligada, al problema de atribuir valor no sólo a lo relativo a los conocimientos y aptitud, sino también a un factor que no habíamos -- mencionado hasta ahora: el mérito. (56) Llega un momento, presumiblemente el más objetivo de la antigüedad, en que el valor de los conocimientos y --

(55) Véase: STRAUS Y SAYLES, Personal, Editorial -- Herrero Hnos., México, 1969, pág. 529.

(56) Véase: JAMES E. HEALY, "The Hability Factor -- in Labor Relations" Arbitration Journal, Vol. Núm. 1, 1970, pág. 3.

del mérito pasan a segundo plano a menos que su me
dición se fundamente en la realidad y se pueda com
probar. Sin embargo, y como la ley señala que - -
"por alguna modalidad que se convenga" se puede --
llegar a un acuerdo con los sindicatos a la organi-
zación que protege a los trabajadores para que el-
criterio de la antigüedad no sea tan absoluto y el
de los conocimientos y el mérito se valoren en su-
justa posición. Aunque esto es muy remoto que su-
ceda, se puede lograr si se posee sensibilidad po-
lítica.

El desarrollo individual de los trabajado--
res significa, para la Administración Pública, la-
posibilidad de aprovechar en forma óptima sus re--
cursos humanos más calificados.

Con base en información confiable se puede-
establecer una serie de "escalafones racionales", -
de acuerdo a las necesidades de cada institución.-
La información insuficiente y la ausencia de siste-
mas son doblemente perjudiciales; se desperdicia -
talento y se pueden cometer injusticias estancando
a quienes merecen oportunidades.

La época en que vivimos exige, en primer lu-
gar, el análisis de las políticas salariales, ya -
que el poder de compra que puede alcanzarse en el-
país, es una de las pautas que darán amplitud al -
mercado interno.

De acuerdo con los datos censales recientes,
el número de asalariados llega en México aproxima-
damente a 14 millones de personas, lo que implica,
considerando que en un alto porcentaje el asalaria

do es un jefe de familia, que alrededor del 70% de la población general recibe sus ingresos a través de los salarios. (57)

Se reconocen en la legislación mexicana tres tipos fundamentales de salarios: los mínimos legales, que constituyen garantía social y que por sus características mismas condicionan en gran medida los niveles de otros grupos salariales contractuales, que se establecen mediante los contratos colectivos y los contratos ley; el tercer grupo lo constituyen los salarios que establecen por trato individual el trabajador y el patrón, pero por efecto de la ley, reviste todas las características del contrato legalizado.

Si hacemos una estimación preliminar del crecimiento de la población económicamente activa, se puede suponer que para 1980 llegará a 25.8 millones, de los cuales 8.9 laborarán en el campo y 17 estarán dedicados a actividades industriales y de servicio. (58)

Siguiendo este cálculo podemos concluir que para 1980 19 millones de personas estarán trabajando como asalariados y de esos 19, 7 millones prestarán sus servicios al Estado. Esta cifra nos con

(57) Véase: S.E.C. "Revista de Estadística", México, agosto, 1973.

(58) Véase: JULIO ZAMORA BATIZ, Salarios y Asalariados, Revista Hoy, México, Octubre 1970, No. 1588.

duce a plantear serias reflexiones, no sólo en materia económica, sino también administrativa.

La administración de sueldos y salarios tiene como objeto fundamental: diseñar, aplicar y mantener un sistema de remuneración del trabajador -- que concilie y satisfaga, en el mayor grado posible, las concepciones e intereses encontrados de las partes contratadas y contratantes.

Es menester el estudio de un sistema para aplicar diferentes técnicas como el análisis de puestos y valuación de puestos, las encuestas de salarios y la calificación de méritos.

El análisis de puestos consiste en una investigación encaminada a definir las labores que componen e integran un puesto y especificar los requisitos deseables en una persona para que los desempeñe (conocimientos, responsabilidad, esfuerzo y condiciones de trabajo).

"La valuación de puestos es una técnica que se usa para determinar la estructura de salarios de una organización. Es un proceso de análisis y comparación de puestos, encaminado al establecimiento de una jerarquía de los mismos a la que corresponden salarios diferenciales... es un procedimiento específicamente planeado para determinar el valor relativo de cada puesto.... y por ende..... las estructuras internas de salarios....." (59)

(59) VAZQUEZ TORRES, NICOLAS, Ponderación Estadística III, Congreso de relaciones industriales, México, 1965, pág. 14.

Las encuestas de salarios son investigaciones del monto de los salarios que se pagan a puestos similares en una localidad, a fin de tener una base de compración objetiva.

La calificación de méritos consiste en una medición del desempeño individual mediante sistemas de comparación, escalas de valoración y listas de comprobación. (60)

Por otra parte la remuneración monetaria -- constituye una de las motivaciones primordiales para la mayoría de los empleados. Muchos de ellos se preocupan más por la proporción que sus salarios guardan con respecto a lo que ganan sus compañeros, que por la paga neta que puedan aportar a sus hogares. (61)

Sin un programa sano de administración de sueldos y salarios, es materialmente imposible que una administración esté en posibilidades de reclutar y mantener personas con suficiente motivación para que desempeñen sus labores a satisfacción.

El ordenamiento jerárquico para fines de remuneración debe ser objetivo y racional, y las modificaciones salariales deben atender a criterios y normas bien definidas. La experiencia demuestra

(60) Véase: PEREGO Y RICARDI, La Valoración del Personal, Ed. Hispani-Europea, Barcelona, España, 1969, pág. 114.

(61) Véase: STRAUSS Y SAYLES, Personal, Editorial-Herrero Hnos., México, 1969, pág. 698.

que la remuneración del trabajo es el vínculo crítico de la relación laboral, entonces, es evidente que este problema tan complejo y trascendental no se puede atender en forma empírica.

Sin embargo cabe notar aquí que el Gobierno Mexicano ha tendido siempre a satisfacer las demandas económicas de sus trabajadores, en algunos casos con creces como en el sector ferrocarrilero, - el sector eléctrico, etc.

Ello le ha permitido establecer una especie de equilibrio político que aparentemente permite - explicar la falta de preocupación por tecnificar - la administración de salarios.

De cualquier manera, es imprescindible disponer de información válida sobre las características del trabajo y sobre otros elementos condicionantes de la remuneración como son: costo de la vida, mercado ocupacional, zonas de trabajo, tamaño y complejidad de las instituciones, riesgos, etc.

Un programa de salarios efectivo, no solamente ayuda a motivar a los empleados y a que éstos perciban lo que justamente merecen, sino que, - en nuestro caso, ayuda a la comunidad en general - ya que se podría elevar la eficacia en el servicio. Solamente a través de un programa de sueldos y salarios objetivo y de un sistema sólido para administrarlos, se podrán solucionar muchos problemas de entendimiento que dan lugar a otras tantas situaciones conflictivas.

Al comienzo de la relación laboral, surge -

el problema de cómo reclutar y seleccionar al personal. Aparece después el problema de la contratación, donde el Derecho interviene a cada momento - para marcar las obligaciones de empleados y empleados, señalar las causas de terminación de los -- contratos y marcar posibles disciplinas y conse- -- cuencias de despidos, rescisión o terminación de -- la relación laboral. Por otra parte, se presenta la necesidad de regular el riesgo profesional y es menester, entonces, conocer este tipo de problemas para poder resolver conflictos que surgen por accidentes de trabajo o fuera del trabajo, por enfermedades profesionales o no profesionales, etc.

A la Administración de Recursos Humanos le toca prever y solucionar conflictos, y para lograr lo no solo se atiende a lo jurídico, sino también a lo humano, es decir, la atención de todos los -- problemas legales. Por tal motivo se conceden -- prestaciones y servicios a los trabajadores los -- cuales no se pueden considerar separadamente de la función de personal, ni son una dádiva, sino que -- se derivan de la relación laboral.

Es un hecho que las empresas que brindan -- más prestaciones o beneficios complementarios del salario (62) son, por lo general, las más solicita das por los trabajadores, la atención de estos -- asuntos requiere cierta especialización ya que un-

(62) Véase: AGUSTIN REYES PONCE, Servicios de Bienestar Social para los Trabajadores de la Industria III, Congreso de Relaciones Industria les, Monterrey, México, 1965, pág. 11.

programa sólido y bien administrado en esta materia, es base para llevar unas buenas relaciones laborales.

La necesidad y conveniencia de que el trabajo se ejecute en una forma segura, ayudan a definir mejor las actividades, capacitar al personal, adaptar cambios en la tecnología, eliminar riesgos, etc.

La seguridad industrial no solamente se refiere al establecimiento de normas para el personal que ejecuta o puede ejecutar cierto tipo de tareas que requieren especial cuidado por la posibilidad de accidentes, sino que está ligada a toda la función de administración de recursos humanos. Mientras una persona se encuentra bien seleccionada, capacitada, bien pagada, es decir motivada, lo más probable es que realice sus actividades con mayor cuidado y entusiasmo.

Toda la función de Administración de los Recursos Humanos requiere de manejo de información.

En consecuencia una eficiente administración en esta materia, depende, en gran parte, de que se garantice el flujo oportuno y expedito de información relevante, consistentes y válida para tomar las decisiones propias de esta función.

Como el volumen de información sobre el personal que hay en cada una de las dependencias del sector público es enorme, se aconseja que esta información se procese a través de computadoras. La medida y la forma de esto deben ser determinadas -

por las necesidades y verificadas por expertos.

La naturaleza de esta función dentro del área de personal es de carácter Staff, ya que le brinda un servicio de flujo de comunicación relevante a la línea que atiende personal. La atención de esta área, repetimos, debe ser muy especial y estar compuesta por gente de las áreas de personal y de sistemas. (63)

Las funciones que se han mencionado tienen un profundo propósito común: a) hacer más efectiva la utilización de recursos humanos en el sector público; b) consecuentemente, guardan una estrecha interrelación pues las decisiones que se toman en cualquiera de ellas incide y repercute en las demás y en el cumplimiento o no cumplimiento de los objetivos de una buena administración de recursos humanos.

(63) Véase: Personnel Information System. Advanced Management. Research, New York, 1970, pág. 8.

2.4 Contexto legal.

La administración de Recursos Humanos tiene como tarea proporcionar las capacidades humanas requeridas por una organización y desarrollar habilidades y aptitudes del individuo para hacerlo más satisfactorio a sí mismo y a las colectividades en que se desenvuelve. No se debe olvidar que las organizaciones dependen, para su funcionamiento y evolución, primordialmente del elemento humano con que cuentan. Puede decirse, sin exageración, que una organización es el retrato de sus miembros. (64) Como puede apreciarse, el esfuerzo humano resulta vital para el buen funcionamiento de cualquier organización.

En México la Administración de Recursos Humanos tanto en el sector público como en el privado se desenvuelve dentro de un marco jurídico y se enmarca dentro de lineamientos que, en nuestro medio, deben respetar cualquier relación de trabajo y por consiguiente toda relación con el ser humano y, la organización representada por la dirección. Podemos concluir que el marco jurídico al que la administración debe sujetarse, delimita las relaciones entre trabajadores y la dirección.

Para un logro eficaz de la Administración de Recursos Humanos en nuestro medio, el adminis--

(64) Véase: ARIAS GALICIA, FERNANDO, Administración de Recursos Humanos, Editorial Trillas, México, 1977, pág. 256.

trador debe conocer dicho marco jurídico, que no es otra cosa que el conocimiento de leyes y reglamentos que delimitan las relaciones de trabajo para respetarlas y hacerlas cumplir entre los trabajadores y la dirección.

El contexto legal en que se desenvuelve la Administración de Recursos Humanos en el sector público, se contiene en las disposiciones que enmarca el Artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: (65)

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

a) Entre...

b) Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de las tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

(65) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes, y Códigos de México, Colección Porrúa, 58a. edición, México, 1976, pág. 97 a 100.

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda -- ser disminuida durante la vigencia de éstos;

V. A trabajo igual corresponderá salario -- igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, des--cuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará -- mediante sistemas que permitan apreciar los conoci--mientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado--organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y anti--güedad;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser sus--pendidos o cesados por causa justificada, en los -- términos que fija la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el--procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho

a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades -- profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se -- conservará el derecho al trabajador por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y de servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en -

los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el poder judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes; y

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Para reglamentar el anterior apartado constitucional el congreso de los Estados Unidos Mexicanos decretó la LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, que reglamenta el apartado

B del artículo 123 Constitucional y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

La presente ley es de observancia general - para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito Federal y de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, -- Instituto Nacional de Protección a la Infancia, - Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, - Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y - Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores - que tengan a su cargo función de servicios públicos (Art. 1).

La relación jurídica de trabajo se entiende que queda establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirá dicha relación (Art. 2).

La presente ley consta de los siguientes -- asuntos, a saber:

a) Trata sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del estado y de los titulares. (Título segundo, Arts. del 12 al 46).

b) La reglamentación del escalafón como medio de ascensos, promociones y permutas de puestos (Título Tercero, Arts. del 47 al 66).

c) Sobre la reglamentación de la Organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo (Título Cuarto, Arts. del 67 al 109).

d) De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales (Título Quinto, Arts. 110 y 111).

e) De las prescripciones de la acción de ejercitar sus derechos los trabajadores (Título Sexto, Arts. del 112 al 117).

f) Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo (Título Séptimo, Arts. del 118 al 147).

g) De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos (Título Octavo, Arts. del 148 al 151).

h) De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores (Título Noveno, Arts. del 152 al 161).

i) De las correcciones disciplinarias y de las sanciones (Título Décimo, Arts. del 162 al 165). (66)

(66) Véase: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional. Colección-Porrúa, México, 1976.

CAPITULO 111**CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL****SUMARIO**

- 3.1 Evolución funcional**
- 3.2 Marco jurídico**
- 3.3 Planteamiento conceptual**
- 3.4 Trascendencia de la función capacitadora**
- 3.5 Perspectivas para la capacitación en México**

3.1. Evolución Funcional

La capacitación en general nace de la necesidad de mejorar la productividad, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo. Surge como respuesta del hombre a los modernos sistemas de administración, con los cuales el elemento humano adquiere la importancia que había carecido por mucho tiempo.

Es por eso que en la Administración moderna, la actividad de capacitación está implícita en todos y cada uno de los niveles jerárquicos de una institución, ya que el objetivo de la capacitación es fortalecer una organización existente y desarrollar a su elemento humano, habilitándolo para su trabajo, haciéndolo sentir satisfecho y apto para desempeñar sus labores.

Los adelantos tecnológicos ocasionan que muchas actividades se vuelvan obsoletas en pocos años. Además el progreso de todo individuo dentro de una organización hacia nuevos niveles de responsabilidad, requiere continuamente de capacitación.

La capacitación, en la Administración Pública Mexicana, no ha alcanzado a reflejarse en forma productiva, como puede observarse en la empresa privada, ya que en los organismos gubernamentales no se han introducido como pudiera desearse, los modernos elementos técnicos y administrativos que tienden a superar las deficiencias y a incrementar la productividad.

En términos generales, la función capacita-

dora del Estado en sus diferentes secretarías, se ha enfocado a la preparación del personal técnico, sin ponerse a pensar que este tipo de personal ya tiene un cierto grado de cultura y estudios por lo que resulta poco provechosa la capacitación. Además se les deja en los mismos puestos con los mismos sueldos.

La preparación académica de los empleados - de gobierno es muy heterogénea, ya que existen individuos que solo cursaron la instrucción primaria y que gracias a una recomendación han llegado a obtener un puesto. Por regla general se utiliza los medios de recomendación a nivel de amistad para empleados administrativos como para altos funcionarios.

Por ello la capacitación en la esfera gubernamental, sigue siendo deficiente, no obstante que últimamente se hayan iniciado intentos de capacitación en todas las secretarías, al grado de haberse creado academias, institutos y escuelas nuevas y - de otorgar becas a su personal para universidades y centros especiales. Asimismo se han empezado a utilizar sistemas adecuados de selección de personal, donde se han adoptado nuevas políticas.

Para que la Administración Pública pueda -- comparar su desarrollo con el de la empresa privada, deberá contar con el personal capacitado e idóneo o sea, que el éxito o la efectividad del estado, dependen de la eficiencia y capacitación de -- los funcionarios y empleados de todos y cada uno - de sus organismos administrativos.

3.2. Marco Jurídico

Las bases legales para la capacitación que deberá aplicarse en la Administración Pública Mexicana las encontramos publicadas en el Diario Oficial No. 47 del día 26 de junio de 1971, cuyo texto reproducimos a continuación. (67)

REGLAMENTO

ACUERDO para promover la mejor capacitación Administrativa y Profesional de los trabajadores al Servicio del Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, - que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidente de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto - en el artículo 89 fracción I de la Constitución, - 43 fracción VI inciso f) y 44 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo -- 123 constitucional, 3o. fracción V y 41 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y

(67) Diario Oficial de la Federación #47. 26 de junio de 1971.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que en el acuerdo Presidencial del 27 de enero último, publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año, se ordenó que las secretarías y departamentos del Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecieran Comisiones Internas de Administración con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en las que deben atenderse entre otros aspectos los relativos a sus recursos humanos, lo que incluye la selección y capacitación de su personal;

SEGUNDO.- Que en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se creó una Sub-dirección de acción Cultural, de la que depende el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, con el objeto de realizar en favor de los trabajadores y de sus familiares derechohabientes, promociones que mejoren su preparación técnica y cultural;

TERCERO.- Que actualmente funcionan la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo y en algunos organismos sujetos al régimen de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, escuelas para la capacitación de sus trabajadores, con el objeto de que éstos puedan adquirir los conocimientos necesarios para obtener ascensos conforme el escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;

CUARTO.- Que es obligación de los trabajadores al servicio del Estado asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia;

QUINTO.- Que es conveniente coordinar los programas que en materia de capacitación administrativa, de difusión cultural, deportiva y recreativa de los trabajadores y sus familiares, vengán desarrollando o promuevan las dependencias y organismos citados, con las que realicen el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Estado, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos públicos incorporados al régimen -- del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, procurarán la mejor - capacitación administrativa de su personal, a efecto de que éste pueda obtener ascensos conforme al - escalafón, así como mantener y elevar su aptitud - profesional, para lo cual coordinarán con el mismo Instituto la acción que en esta materia vengán desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultural, deportiva y recreativas de los propios trabajadores y de sus familiares.

SEGUNDO.- En la realización de los programas anteriores, la federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato de cada Dependencia u organismo tendrán la intervención -

que legalmente les corresponda.

El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo - Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de junio de mil novecientos setenta y uno.- Luis Echeverría Alvarez. Rúbrica.- El secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones - Exteriores, Emilio O. Rabasa.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Hermenegildo Cuenca-Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Luis M. Bravo Carrera.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin.- Rúbrica.- El Secretario de Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña.- Rúbrica.- El Secretario de Industria y Comercio, Carlos Torres Manzo.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Ganadería, Manuel - Bernardo Aguirre.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Eugenio Méndez.- Rúbrica. El Secretario de Obras Públicas, Luis E. Bracamontes, Rúbrica.- El Secretario de Recursos Hidráulicos, Leandro Rovirosa.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Jorge Jiménez Cantú.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Rafael Hernández Ochoa.- Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Hugo Cervantes del Río.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento - de Asuntos Agrarios y Colonización, Augusto Gómez-

Villanueva.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Turismo, Agustín Olachea Borbón.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Octavio Senties Gómez.- Rúbrica.

3.3. Planteamiento conceptual

A continuación presentaremos las definiciones técnico-administrativas más conocidas en el ambiente de la capacitación.

Según la Enciclopedia Salvat: "Capacitar es hacer a uno apto, habilitarle para alguna cosa, comisionar a una persona para hacer algo". (68).

Según Jhon H. Proctor y William M. Thorntor: la capacitación es: "Un fenómeno que se produce en el individuo, como resultado de sus propios esfuerzos". (69)

Los mismos autores señalan en otra parte, - que la capacitación es: "Aquel acto intencionado - que procura medios para que tengan lugar un Aprendizaje", (70) es decir, que el aprendizaje se produce día con día en la vida de cada persona. La - Capacitación intenta encauzar estas experiencias - diarias por canales beneficiosos y positivos y complementarlas mediante actividades encaminadas a reforzarlas.

La capacitación es el acto intencional de - la dirección, aplicada a proporcionar los medios - necesarios para la posibilidad de aprendizaje, ya sea en el trabajo o en la clase y su propósito es-

(68) Enciclopedia Salvat, Diccionario Tomo II, Ed. Salvat, México, 1971, pág. 647.

(69) IBIDEM, pág. 647.

(70) IBIDEM, pág. 647.

triba en ayudar a cada individuo para que eleve su potencialidad al máximo, para lograr una productividad óptima.

La Capacitación equilibrada o compensada -- lleva consigo la posición adecuada de las diversas partes de un programa de capacitación, la ligazón óptima entre los distintos programas de esta clase y la posición correcta del conjunto de la capacitación en relación con otros recursos utilizables y otras actividades de la Empresa. Las actividades de capacitación deben guardar un equilibrio de todas las restantes situaciones creadas entre el directivo y sus subordinados.

La Capacitación de orientación es aquella -- que comienza el primer día que un hombre se dispone a enfrentarse con un nuevo trabajo, ya sea porque se le acaba de contratar, porque ha sido trasladado o porque ha sido ascendido. (El gerente de línea debe estar involucrado en la orientación).

La Capacitación gremial y de semiespecialización se puede dividir en tres aspectos:

a) La Capacitación inicial es una clase preliminar de capacitación de adiestramiento, destinada a procurar al individuo un adiestramiento para una tarea específica o para una serie de tareas, en -- las que sería imposible llevar a cabo la instrucción durante el trabajo.

b) La Capacitación de aprendices es aquella -- en la que el individuo va adquiriendo gradualmente cada fase de la capacitación y se somete a exáme--

nes generales periódicos, sobre la materia estudiada, se hace estar bajo la autoridad de distintos - instructores experimentados cumpliendo diversas tareas para completar su formación.

c) El desarrollo de la pericia durante el trabajo es la adquisición de todos los conocimientos que deberá de manejar el trabajador o empleado una vez que está en nómina.

La capacitación profesional y técnica consiste en una ampliación de la educación, necesaria para alcanzar un status profesional de primera fila. Para la mayoría de la gente, este status requiere un título universitario o su equivalente.

La Capacitación Técnica es aquella que necesita una forma menos especializada de la profesional.

La Capacitación de pre-supervisores se denomina la que se alcanza antes y después de los ascensos.- Antes.- Es aquella por la cual se capacita a los empleados antes del ascenso a un puesto - inmediato superior. Esto se efectúa con muchos jefes en potencia.

Después.- Es aquella que se realiza después del ascenso a un puesto.

La primera parece contener la promesa de un mayor beneficio desde el punto de vista de la empresa.

La Capacitación de supervisores y ejecutivos se realiza en las siguientes actividades:

- a) Planeación de la organización.
- b) Valoración de la ejecución y comunicación de sus resultados.
- c) Examen y valoración de directivos.
- d) Desarrollo individual programado.
- e) Reclutamiento y puestos en la empresa.

a) Planeación de la organización. Consiste en el estudio de la organización de la empresa, -- con objeto de que un miembro de la gerencia experimente un desarrollo dentro de la estructura de la organización.

b) Valoración de la ejecución y comunicación de sus resultados. Sirve para que el directivo general asimile efectivamente su organización y a sus subordinados, porque el desarrollo potencial humano rara vez es obra de un solo hombre y el desarrollo personal se adquiere en forma particular, o sea, es esencial que una parte de la valoración de la ejecución sea la comunicación de los resultados al individuo.

Se ha comprobado, en diferentes Secretarías y Empresas que la función más desatendida por los directivos es la comunicación a sus empleados de la perfección de sus trabajos.

c) Examen y valoración de directivos. Son los informes de recomendaciones y valoraciones por medio de los cuales la dirección superior se coloca en excelente posición para tomar decisiones sobre la estructura organizativa, desarrollo indivi-

dual, reclutamiento y determinación de puestos.

d) Desarrollo individual programado. Esta es una actividad por medio de la cual las decisiones de la dirección superior se facilitan para el follow-up de los ejecutivos en proceso de capacitación, ya que se les permite progresar hasta los límites de su capacidad, teniendo métodos individuales y de grupo, en un esfuerzo equilibrado.

e) Reclutamiento y puestos en la empresa. - Es el resultado de las anteriores actividades, - - pues se reducen las posibilidades de conflicto entre el sistema, la práctica del reclutamiento y la designación del puesto en la empresa por una parte, y los esfuerzos de desarrollo de ésta por la otra.

Capacitación de relaciones humanas. Pretende ayudar a todos los niveles de la organización, - en especial a la supervisión de personal para comprender mejor los principios del comportamiento humano y utilizar eficientemente este conocimiento - en sus relaciones diarias, empleando fundamentalmente los métodos de capacitación. La dinámica de grupos para el cambio de actitudes y formación de hábitos básicos es fundamental para esta actividad.

Adiestramiento. - Incremento de hábitos para la ejecución de tareas específicas ya sea de orden intelectual, manual o artístico.

Desarrollo. - Perfeccionamiento de las aptitudes y disposiciones naturales o artísticas, con el fin de conseguir mantener conocimientos de aplicación-práctica efectiva y aptitudes positivas de realización personal.

Orientación profesional.- Proceso de adaptar las - disposiciones humanas a los trabajos específicos - y presupone: 1. Una recopilación de informes relativos a las inclinaciones, experiencias, aptitudes, realizaciones, capacidades y defectos de cada individuo, además del manejo de gran cantidad de información relativa a una amplia gama de profesiones.- 2. El juicio atinado en el momento de relacionar - lo que se sabe del individuo con las condiciones - necesarias para triunfar en las distintas actividades. (71)

Escuela de una dependencia pública.- Es la que ofrece la doctrina, principios y sistemas que aleccionen, den ejemplo y experiencia al personal de la misma entidad.

Escuelas técnicas.- "Son aquellas que pueden formar parte de un sistema de instrucción pública, dirigidas por las autoridades docentes. En cierto modo pueden estar sometidas al control regular de la industria esto es, algunos empleadores ejercen cierto control - a veces amplio, a veces total - de los programas y normas de las escuelas". (72)

Centro de capacitación.- Son aquellas escuelas técnicas sobre las que el sector público o privado -- puede ejercer un importante control de tipo regular.

(71) CINTERFOR-INCE, Metodología para determinación de las Necesidades de Formación Profesional, México, 1968, pág. 189.

(72) A.R.M.O. Manual para elaborar programas de -- Adiestramiento, México, 1971.

A continuación citamos la definición del -- Centro Industrial de Adiestramiento.- Capacitar es habilitar a uno para un fin; enterarse, prepararse ampliamente para algo. Viene de capacidad, suficiencia, idoneidad para alguna cosa.

Dale Yoder, nos dice: La capacitación es -- cualquier esfuerzo planeado para ayudar al elemento humano a aumentar el conocimiento de su puesto, mejorando sus habilidades y para desarrollar un -- buen entendimiento del trabajo y de la empresa". - (73)

Un folleto de Petr6leos Mexicanos afirma: - "La capacitación es el acto intencional que la administración debe aplicar como medio necesario para la superación individual y colectiva de los trabajadores, frente al trabajo y dentro del ámbito social en que se desarrolla. (74)

Según la Ley Federal del Trabajo la "capacitación profesional es toda acción activa destinada a preparar o readaptar al trabajador, independientemente de su nivel escolar o calidad de labor que desempeña, para que ejerza más eficientemente su - empleo". (75)

-
- (73) DALE YODER, Manejo de Personal y Relaciones Industriales, Ed. CECSA, 5a. ed. México, 1960, pág. 89.
- (74) Petr6leos Mexicanos, Subdirección técnica administrativa, Gerencia de Personal, Tampico, - México, 1971, pág. 23.
- (75) Ley Federal del Trabajo, art. 132, fracción XV y art. 159.

3.4. Trascendencia de la función capacitadora

Por el crecimiento demográfico que ha experimentado nuestro país, sobre todo en estas dos últimas décadas, el cual ha registrado tasas sin precedentes, podemos darnos cuenta que existe una terrible despreocupación con el crecimiento de recursos financieros canalizados por el Estado para la creación, aplicación y diversificación de las actividades productivas.

Esto trae, como consecuencia, desequilibrios económicos y sociales de los cuales solo mencionaremos los más agudos, los que está afrontando actualmente nuestro gobierno: la desocupación, el sub-empleo, el congestionamiento urbano, el mayor grado de dependencia externa y la representatividad en la distribución del ingreso, la creciente brecha entre el sistema educativo formal y las necesidades reales del aparato productivo. La mayor parte de estos obstáculos puede resolverse a mediano y largo plazo y no constituyen cuellos de botella para un ulterior desarrollo, si se aplican con decisión las medidas políticas y económicas que cada vez con mayor énfasis persigue la actual administración pública, las cuales tienden de una manera u otra, a la modificación del proceso actual de crecimiento a través de un sistema político más democrático e independiente.

Para atender a la extensa problemática del país, dentro del marco social de una estrategia nacional de desarrollo, el estado mexicano tiene ac-

tualmente la tarea inaplazable de compatibilizar - la formación de capital con la captación de mayores recursos para promover el logro de los objetivos fundamentales del desarrollo, aumentar la producción, la dependencia externa y luchar por una distribución más equitativa del ingreso.

Dentro de esta nueva estrategia, es urgente propiciar una mayor participación, social económica, política y cultural de la población, que se traduzca en un desarrollo pleno del hombre.

Dentro de este orden de ideas se debe hacer hincapié en la captación cada vez más clara, de los recursos con que debe contar el estado, para sustentar planes y programas básicos de desarrollo cuyo resultado sólo podrán evaluarse a largo plazo. - La progresiva intervención del estado en la actividad económica demanda, al mismo tiempo, el mejoramiento del aparato administrativo.

La administración pública se encuentra en un proceso de cambio deliberado, y sus protagonistas son los propios servidores públicos. El servidor público debe ser en la sociedad, por autonomía, un agente de cambio.

Sin una dignificación personal del servidor público los esfuerzos para depurar y perfeccionar el aparato administrativo gubernamental serán inútiles. Esto nos trae como consecuencia la necesidad de capacitación del servidor público que le permita la participación requerida actualmente en el país para su desarrollo económico, político -

y social. (76)

En nuestros tiempos, la capacitación es una buena arma que protege al servidor público y a los ciudadanos en general, tanto para tener los conocimientos necesarios, como para ofrecer un buen servicio. Es necesario mencionar la conveniencia de tener satisfecho al individuo, si encuentra atractiva la organización a la cual pertenece.

Para tal fin se debe:

- o Dar oportunidad a los miembros de la organización de que trabajen más como seres humanos que como fuentes de producción.
- o Dar a cada miembro de la organización la -- oportunidad de desarrollar todo su potencial.
- o Buscar un aumento en la efectividad de la - organización en todos sus aspectos.
- o Crear un ambiente en el cual sea posible -- que los miembros de la organización encuentren un trabajo atractivo que los impulse.
- o Dar oportunidad a los miembros de la organi- zación a relacionarse por medio de la in- - fluencia en el trabajo, la organización y -

(76) CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México, I.N.A.P., citado por Juan-Davis Gómez García, tesis presentada para obtener el título de Licenciado de Administración de Empresas. La Administración de Recursos Humanos como base de la Reforma Administrativa en el Sector Público Central, UNAM, México, 1976, pág. 51.

el ambiente.

- 2 Tratar a cada ser humano como una persona, - con su complejo de necesidades, todas importantes en su trabajo y en su vida. (77).

La capacitación busca fortificar una organización existente y desarrollar su elemento humano - en todos los niveles, iniciando a los trabajadores en el conocimiento de la teoría y técnica con la - práctica correspondiente, ofreciendo a la vez los - instrumentos necesarios de trabajo, calificándolos en su trabajo para que después logren la supera - ción personal que les permita establecer puentes - de comunicación adecuada. Todo esto busca una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos - de la organización y hace que los trabajadores se sientan satisfechos y aptos para progresar en el - desempeño de labores de importancia creciente.

El propósito de la capacitación estriba en - ayudar a cada persona para que eleve su potenciali - dad al máximo, para que a través del efecto acumu - lativo conseguido en la organización logre una pro - ductividad óptima.

Una fuerza que impulsa al éxito de toda ac - tividad se origina en el desarrollo intelectual de los integrantes de una organización de forma tal - que la capacitación es la actividad que más ha im - pulsado el aumento de la eficiencia productora de -

(77) Véase FERRER PEREZ LUIS, Guía Práctica de Desarrollo Organizacional, Ed. Trillas, México, 1976, pág. 18.

personal, proporcionando las técnicas y elementos necesarios para el mejor desempeño de sus tareas.

La importancia de cualquier organismo social depende de su personal. De hecho, dentro de la administración la relación superior subordinado está dirigida hacia al continuo desarrollo de la capacidad individual para beneficio tanto del organismo como del individuo. Los empleados, por mucho que prometan y por mucha voluntad que demuestren, no puede triunfar sin una adecuada capacitación. (78)

En resumen, los programas de capacitación deben procurar la mejora de la organización a través de modificaciones en los conocimientos, habilidades y actitudes de los empleados.

(78) MENDOZA MARTINEZ RAFAEL, Organización y funcionamiento de una Unidad de Capacitación en una oficina de Gobierno, Tesis Profesional, F.C.A., UNAM, México, 1972, pág. 17.

3.5 Perspectivas para la capacitación en México

3.5.1 Conceptualización

Se entienden como fuentes de capacitación - todas las áreas físicas, internas o externas de -- una organización, encaminadas a ayudar al ser humano en forma individual o colectiva, a aumentar el conocimiento de su puesto, a mejorar sus habilidades y desarrollar un buen entendimiento del trabajo y del organismo.

3.5.2 Tipos de fuentes

Las fuentes de capacitación se clasifican - de acuerdo a:

a) La forma de impartir la capacitación.

Capacitación individual. Es la que se da - al individuo de manera que únicamente lo beneficie en forma personal y tiene como característica que sólo debe aplicarse a cada uno de los candidatos - a recibirla; se enfoca, desde luego, a una labor - o puesto específicamente determinado. (79)

(79) Véase PRIETO LOREDO ANTONIO, La Capacitación - es la Esfera Gubernamental, tesis presentada para obtener el título de Licenciado en Administración de Empresas en la Facultad de Comercio y Administración, UNAM, México D.F., 1968, pág. 85.

Capacitación individual directa. Recibe este nombre por el hecho de que se transmite de manera personal y directa, como su nombre lo indica y es generalmente impartida por los supervisores inmediatos; se enfoca preponderantemente hacia los individuos de nuevo ingreso y no utiliza programas específicos, sino únicamente la experiencia del superior.

Capacitación individual indirecta. No se inculca por un individuo de mayores conocimientos a otro de menores conocimientos, sino que recibe el empleado, obrero o trabajador a través de folletos, manuales o instructivos de trabajo y debe siempre combinarse con la capacitación directa a fin de ir logrando un incremento paulatino, pero al mismo tiempo paralelo y simétrico, en lo que respecta a los avances de los conocimientos técnicos y prácticos que se pretendan hacer llegar a los individuos en proceso de capacitación.

La capacitación individual es el medio más sencillo y efectivo de lograr un aprendizaje, pero también el más costoso, además de que no siempre es posible impartir la capacitación individual.

Capacitación colectiva o por grupos. Para cubrir las diversas necesidades de capacitación se han desarrollado técnicas de instrucción de grupo, las cuales se ponen en práctica solas o en combinación con la capacitación individual.

La instrucción de grupo debe tomarse en cuenta en toda capacitación. Esta se dirige a un grupo, pero los que aprenden son los individuos.

Puede asegurarse que el aprendizaje individual en la instrucción de grupo, requiere más esfuerzo por parte del alumno que el que precisa la instrucción individual.

La capacitación colectiva tiene como características que se imparte a uno o varios grupos de individuos con el objeto de elevar su preparación-excluyendo el enfoque a labores o puestos determinados; por tal motivo se centra en áreas de acción más generales. Se considera recomendable enfocarla a los niveles intermedios y altos y dejar la capacitación individual para los niveles bajos, ya que desde el punto de vista económico resulta menos costoso este tipo de capacitación, en relación con el sistema individual. (80)

Capacitación colectiva directa. Es la que se imparte como la capacitación individual directa, por los supervisores de línea o inmediatos. Se caracteriza por un enfoque hacia los aspectos más generales del trabajo en la empresa, oficina o taller, de forma que pretende grabar en las mentes del grupo las ideas fundamentales sobre el desarrollo de las operaciones que realizarán cuando se encuentren debidamente integrados a sus unidades de trabajo.

Debe impartirse, en principio, en las propias unidades de trabajo y consiste en explicaciones sobre la marcha, a través de un recorrido organizado donde se señalan los pasos que forman los -

procesos de operación determinados.

Capacitación colectiva indirecta. Este tipo de capacitación es el que se imparte a grupos de empleados u obreros e incluye tanto a los de -- nuevo ingresos como los que ya tienen tiempo de -- trabajar en la organización. Su objetivo es re- -- frescar conocimientos y al mismo tiempo, instruir -- sobre los progresos alcanzados, tanto en los aspec -- tos técnicos como administrativos. Se hace esto -- con los de nuevo ingreso, con objeto de ubicarlos, relacionarlos entre sí y con los antiguos para fo -- mentar la unidad laboral y el espíritu de colabora -- ción entre unos y otros.

Para esto conviene contar con los locales -- adecuados y personal idóneo para impartir esta ca -- pacitación la cual consiste en dar un cierto núme -- ro de clases, con programas adecuados y bien elabo -- rados, demostraciones prácticas, conferencias, pro -- yección de películas, cartogramas y toda clase de -- gráficas y ayuda audiovisuales que puedan contri -- buir eficazmente al logro exitoso de este tipo de -- capacitación. (81)

b) Al área física donde se imparte la capa -- citación.

Capacitación interna. Este tipo de capaci -- tación es el que se imparte en los locales propios de la organización, es decir sin que haya necesi -- dad de que los individuos se ausenten de ella, se --

incluye aquí tanto la capacitación individual, directa o indirecta, como la capacitación colectiva en sus dos aspectos.

Es necesario contar con un grupo de personas adecuadamente preparadas en distintos aspectos, con objeto de realizarla eficientemente. (82)

Capacitación externa. Como su nombre lo indica, es el tipo de capacitación que se efectúa en lugares extraños a la organización.

Existen, instituciones especializadas que se dedican a impartir cursos sobre diversos temas de interés para las empresas y a donde, de acuerdo con sus necesidades y recursos, éstas envían su personal.

Este tipo de capacitación es más oneroso que la capacitación interna, por lo que se recomienda en gran escala, sólo a las empresas económicamente fuertes y se aconseja a la pequeña empresa, el envío de un número reducido de técnicos, sobretudo de los encargados de la capacitación interna, para que éstos a su vez hagan llegar a sus supervisores y personal, el cúmulo de conocimientos obtenidos.

La experiencia indica que las empresas poderosas emplean tanto la capacitación interna como la externa y obtienen con ello, un avance muy superior al nivel alcanzado por las empresas medianas y pequeñas, que en México son mayoría.

3.5.2.1 Fuentes Internas

Actualmente, el Sector Público ha generado una serie de necesidades como contar con el elemento humano mejor preparado y capacitado, por lo que se ha hecho necesario crear centros internos de capacitación, tanto en las Secretarías de Estado como en las Empresas Descentralizadas. Se mencionará a continuación los centros de capacitación que se han creado en el sector público.

Instituto del trabajo, creado por disposición del Presidente de la República el día 15 de diciembre de 1970. Los cursos que se imparten allí son para directores; jefes de departamento; recepcionistas y perforistas; procuradores del trabajo, secretarios administrativos, auxiliares de guardería funcionarios de la Secretaría del Trabajo, personal técnico de la Secretaría del Trabajo y personal administrativo de la Secretaría del Trabajo. (83)

Escuela de capacitación postal, de la Dirección General de Correos pertenecientes a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Este centro tiene la finalidad de capacitar a los trabajadores de la Dirección General de Correos y a los familiares de éstos que deseen ingre

(83) Véase: GORDILLO ROMAN JORGE OCTAVIO, La Importancia y Necesidad de Capacitación al Sector Público, tesis profesional, Facultad de Comercio y Administración, UNAM, México, 1971, págs. 65 y 66.

sar al servicio. Completa en los empleados postales el conocimiento de los diversos servicios que se prestan a través de la Dirección General de Correos y sus Dependencias. (84)

Escuela de capacitación de comunicaciones eléctricas, de la Dirección General de Telecomunicaciones. Tiene como la finalidad crear técnicos y especializar profesionistas en la operación, mantenimiento y planeación de las redes de comunicación y radio-ayudas a la navegación aérea y marítima. (85)

Escuela de capacitación administrativa, de la Dirección General de Administración. Se creó con la finalidad de impartir o completar conocimientos sobre asuntos administrativos a los empleados que lo necesiten, o a sus familiares cercanos. (86)

Escuela de capacitación y especialización en transportes ferroviarios, de la Dirección General de Ferrocarriles en Operación. Creado para la finalidad de acrecentar la preparación profesional de los participantes con objeto de mejorar todos los servicios que prestan a los distintos sistemas ferroviarios del país. (87)

(84) IBIDEM, págs. 71 y 72.

(85) IBIDEM, págs. 72 y 73.

(86) IBID. pág. 74.

(87) IBID. pág. 75.

Escuela nacional de telecomunicaciones "Ignacio Galindo", de la Dirección General de Telegrafos Nacionales. Tiene como fin capacitar personal técnico en comunicaciones eléctricas. Ayuda, además, a la formación de telegrafistas y radiotelegrafistas y a la capacitación de empleados para el desempeño de labores administrativas. Capacita también al personal por correspondencia, mediante cursos de las siguientes materias: dibujo, electricidad, física, inglés, y matemáticas. (88)

Escuela de enfermería y obstetricia, de la Dirección General de Servicios Médicos, creada con la finalidad de preparar enfermeras, que posean habilidades y destreza para el cuidado del ser humano en el reconocimiento de las necesidades individuales y de la comunidad. (89)

Centro nacional de productividad, de la Secretaría de Comercio. Este centro imparte cursos intersecretariales para jefes de departamento y para empleados de intendencia. Para el mejor desarrollo integral de los recursos humanos en el Sector Público este centro se propone:

- º Desarrollar perfectamente las cualidades en el desempeño de la profesión.
- º Aumentar el tiempo de capacitación para un mejor desarrollo de las labores. (90)

(88) IBID. pág. 77.

(89) IBID. págs. 79 y 80

(90) IBID. pág. 84

Centro de formación del personal, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, controlado por la Dirección de Servicios Generales y la Comisión Interna de Administración. En este centro se imparten diversos cursos de capacitación en áreas administrativas, profesionales técnicas y de especialización. (91)

3.5.2.2 Fuentes externas

La máxima casa de estudios del país ofrece más de 50 carreras profesionales que van desde ingeniería, medicina, administración, derecho, hasta licenciaturas en dibujo y diseño industrial; además, en sus Divisiones de Estudios Superiores ofrece especializaciones, maestrías y doctorados con el fin de preparar profesores e investigadores en todas las ramas del ser humano. De igual manera otras universidades e institutos de enseñanza superior ofrecen muy variadas carreras tanto técnicas como profesionales.

CAPITULO IV

PROBLEMATICA DE LA CAPACITACION Y DESARROLLO DEL -
PERSONAL EN FUNCION DE ASCENSOS, MOTIVACION Y ESCA
LAFON.

SUMARIO

- 4.1 Introducción.
- 4.2 Objetivos de la vinculación entre ascensos,
motivación y escalafón.
- 4.3 Determinación del problema.
- 4.4 Opciones de solución del problema en el secu
tor público.

4.1 Introducción

Los recursos humanos, convención mediante - la cual las dependencias gubernamentales reconocen la fuerza de trabajo a su servicio, son, como en - cualquier proceso productivo de bienes y servicios, el elemento primordial e insustituible, pues sin - ellos, sin una adecuada planeación cuantitativa y - cualitativa de las necesidades específicas, no es - posible el desarrollo y perfeccionamiento de los - procesos sociales que son el origen mismo de la or - ganización y de su constante evolución.

La búsqueda de procedimientos eficaces para el despacho de los asuntos propios de la adminis - tración pública se sustentan y con razón, en la ma - yor o menor posibilidad de contar con el personal - idóneo para el desempeño de las distintas funcio - nes requeridas por la, cada vez más compleja red - de actividades que desarrolla el Estado moderno, - rector ya no tan sólo de la seguridad pública, si - no también de los aspectos económicos y políticos - que afectan la estructura, el desarrollo y la exis - tencia misma de una nación.

Muchos son los aspectos que debe revisar el Estado para lograr el mejoramiento de sus recursos humanos y todos están íntimamente vinculados al es - tudio, planeación, establecimiento y operación de - sistemas de ascensos que garanticen a los trabaja - dores, además de la seguridad en el empleo, la po - sibilidad de su desarrollo dentro del mismo. Esto - lleva a la superación dentro de todos los órdenes -

de comportamiento social y ofrece al propio Estado la perspectiva de tener siempre disponible el personal idóneo para el desempeño de las diversas funciones públicas, mediante la adecuada selección de candidatos, debidamente capacitados, aptos y eficientes.

Se ha considerado prioritario, dentro del programa de reforma a la administración de los recursos humanos, efectuar un estudio a fondo de los sistemas de ascensos imperantes en las dependencias del Ejecutivo Federal. Las conclusiones de dicho análisis constituyen el conocimiento de la demanda de capacitación requeridas para que el personal esté en condiciones de desempeñar eficazmente los puestos que se ordenen en los escalafones. El establecimiento y operación de los sistemas escalafonarios implica la participación bipartita del Estado y los sindicatos.

Este será el vehículo apropiado para el establecimiento de más sanas y constructivas relaciones laborales, diseñando un sistema escalafonario: que sea capaz de responder a las necesidades programáticas de las dependencias, que sea un reflejo de las diversas actividades desarrolladas por los trabajadores en el desempeño de la función, que los puestos ordenados en el mismo sean descritos, requisitados y evaluados y que los trabajadores asciendan a los mismos previa posesión comprobada de los conocimientos y aptitudes requeridos para su desempeño eficaz.

Uno de los principales factores que influ--

yen en el bajo nivel social de la población mexicana en general y del servidor público en particular, es, sin duda, el hecho de que el acceso al trabajo suele realizarse por el último peldaño. Los trabajadores reciben ingresos mínimos durante sus primeros años y, posteriormente, tropiezan con grandes dificultades para completar su formación por falta de una base teórica. La escasa formación de los trabajadores no les permite esperar un futuro más halagueño y sólo cifran su esperanza en que los sueldos sean suficientes para mantenerse con dignidad.

Es una necesidad del Estado que no admite discusión, contar con personal eficiente que se haga cargo de las funciones, cada vez más numerosas y demandadas por el interés público. El legislador turnó la obligación al Ejecutivo de crear instituciones de capacitación para el personal federal, con el doble objeto de cubrir su propia demanda de trabajadores debidamente formados y de que éstos, con base en esa capacitación gratuita, puedan aspirar a mayores ingresos y a niveles de vida más dignos.

El cumplimiento de esta obligación del Ejecutivo ha dejado mucho que desear, ya que dentro del Marco de la Administración Pública, de instituciones de capacitación de personal, no es sino referirse a una experiencia deformada en su concepto y operatividad; es sinónimo del proceso tradicionalista que no ha sido capaz de resolver la necesidad de otorgar herramientas válidas de conocimientos para los trabajadores al servicio del Estado.-

Se ha puesto en práctica un esquema que conduce a capacitar por capacitar. En otras palabras, se gasta en costosos cursos para millares de personas que van a regresar a su trabajo a realizar la misma función, con un pequeño aumento de salarios en el mejor de los casos.

Es entonces necesario fomentar un sistema de adiestramiento y desarrollo de Personal, con un escalafón flexible en su sentido más amplio y orientarlo hacia la posibilidad concreta de obtener ascensos, a través de la posesión comprobada de conocimientos.

Pero en cualquier sistema escalafonario es prácticamente imposible que todo trabajador capacitado obtenga de inmediato el ascenso a que aspira; los escalafones, como se ha dicho, deben ser, en parte, un reflejo de las funciones que tienen encomendadas las dependencias del Ejecutivo y deben integrarse con vista en las plantillas de personal requerido para ejecutarlas.

Es así como se presenta una estrecha vinculación entre el sistema establecido para capacitar a los trabajadores, y el procedimiento que se debe establecer para evaluar los factores escalafonarios, pues, a fin de cuentas, el ascenso debe corresponder siempre, en primer término, al trabajador más capacitado para el desempeño del puesto, pues el escalafón es un sistema de preferencias de distinciones, para los mejores servidores del Estado.

4.2 Objetivos de la vinculación entre ascensos, - motivación y escalafón.

En la actualidad, el Estado tiene en el factor humano su recurso más valioso; existen ciertas diferencias entre los trabajadores al servicio del Estado, de acuerdo al cambio característico de desarrollo del país, por lo que es imprescindible -- adecuar las habilidades, aptitudes y conocimientos del elemento humano con que cuentan las dependen-- cias gubernamentales para la realización de las tareas y funciones públicas con un mayor grado de -- eficiencia. Surge entonces la necesidad de una - vinculación entre los ascensos, motivación y esca-- lafón para contar así con el personal idóneo en -- las diferentes dependencias gubernamentales benefi-- ciando al mejor y más pronto desarrollo del país.

Todo sistema escalafonario se conforma, - - principalmente, de un conjunto de plazas ordenadas en grupos, clases y categorías, de un número de -- trabajadores que ocupan dichas plazas, de un méto-- do para calificar y evaluar los diversos factores-- que integran el derecho al ascenso y de un órgano-- mixto encargado de aplicar el reglamento respecti-- vo.

El escalafón se establece como un conjunto-- de derechos para distinguir a los mejores servido-- res públicos. Sólo los trabajadores pueden ejer-- cer acciones para nombrar y remover libremente a - sus representantes.

Uno de los objetivos que trataremos de al--

canzar en esta vinculación será el de dar oportunidad a los trabajadores del estado para que trabajen más como seres humanos que como fuentes de producción. Para ello se debe diseñar un sistema escalafonario, de estructura funcional, que responda a las necesidades programáticas de las dependencias, que sea un reflejo de las diversas actividades desarrolladas por los trabajadores en el desempeño de la función, que los puestos ordenados en el mismo sean descritos, requisitados y evaluados y que los trabajadores asciendan a los mismos, previa posesión comprobada de los conocimientos y aptitudes requeridos para su desempeño eficaz.

Asimismo dar oportunidad a cada miembro de la dependencia, como a esta última, de que desarrollen todo su potencial.

Otro de nuestros objetivos es intentar crear un ambiente en el cual sea posible que los miembros de las dependencias encuentren un trabajo atractivo que los rete para que realicen un verdadero servicio. Por otra parte es una necesidad del estado, que no admite discusión, contar con personal eficiente que se haga cargo de las funciones cada vez más numerosas y disímbolas demandadas por el interés público y buscar el incremento de la efectividad en cada una de las dependencias del gobierno.

Los escalafones deberán integrarse mediante la ubicación de los trabajadores en ramas o líneas lógicas de ascenso, integradas por tantas especialidades como requieran las dependencias para el

eficaz cumplimiento de sus fines institucionales, - con mecanismos que permitan el concurso de una a - otra rama. La capacitación versará precisamente - sobre aquellas materias cuyo conocimiento deban po - ser los trabajadores para ocupar los diversos - - puestos que conformen las distintas ramas escafo - narias.

Se deberá planear, con fines escalafonarios, a partir de necesidades reales y de los reemplazos lógicos que de personal se hacen periódicamente.

No sería completo si no se intentara, frente a un hecho también real, capacitar al personal para desempeñar su actual función, ya que en infinidad de casos la persona contratada no cubre si-- quiera los requisitos mínimos para el desempeño - aceptable de su puesto.

En cualquier sistema escalafonario es prácticamente imposible que todo trabajador capacitado obtenga de inmediato el ascenso a que aspira. Los escalafones, como se ha dicho, deben ser, en parte, un reflejo de las funciones que tienen encomendadas las dependencias del Ejecutivo y deben integrarse con vista a las plantillas de personal requerido para ejecutarlas, tratando de ver a cada ser humano como una persona con su complejo de necesidades, todas importantes en su trabajo y en su vida.

El número de plazas destinadas a cada puesto, es siempre limitado. Es así como se presenta una estrecha vinculación entre el sistema establecido para capacitar a los trabajadores, y el proce

dimiento que se debe establecer para evaluar los factores escalafonarios, pues, a fin de cuentas, el ascenso debe corresponder siempre, en primer término, al trabajador más capacitado para el desempeño del puesto, pues debe ser un sistema de preferencias, de distinciones, para los mejores servidores del Estado y dar oportunidad a los miembros más capaces para influir en la manera como se relacionan con el trabajo la dependencia y el ambiente.

De la estrecha vinculación que existe entre la estructura escalafonaria y la motivación y de ésta con el proceso de evaluación de los factores escalafonarios y la determinación del derecho al ascenso, resulta que es indispensable dentro de todo procedimiento escalafonario, la práctica de las pruebas teóricas y/o prácticas, cuando el ascenso trae aparejado un cambio en la función.

Los exámenes constituyen el medio idóneo para demostrar que se tiene una preparación adecuada al puesto, dando oportunidad a cada trabajador al servicio del estado así como a las dependencias gubernamentales, de que desarrollen todo su potencial.

4.3 Determinación del problema

La falta de claridad de los principios legales, así como la dispersión normativa en materia de relaciones de trabajo burocrático, han diversificado la interpretación que de dichas normas han efectuado las dependencias del ejecutivo y los sindicatos burocráticos, creando con ello una gran confusión en materia de sistemas y técnicas escalafonarias.

Por esta razón las estructuras de los escalafones generalmente no responden a las necesidades funcionales de las dependencias. Para su creación se emplea un criterio exclusivamente presupuestario y una estructura ocupacional absolutamente rígida, incompatible con la evolución natural del aparato administrativo e incongruente con la organización interna de las dependencias.

Los escalafones en el sector público son mecanismos o sistemas mediante los cuales se promueve a los trabajadores de un nivel o categoría presupuestarios al inmediato superior, pero dentro del mismo puesto; es decir, en el desempeño de idéntica función, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Estos sistemas han ocasionado deformación de las planillas presupuestarias de las dependencias, pues éstas se han visto imposibilitadas de cubrir puestos calificados con el personal que se encuentra ordenado en los escalafones y que asciende por antigüedad, a un salario y no a una función,

lo cual ha conducido a duplicar o multiplicar el número de plazas, en partidas supernumerarias, para poder cumplir con las actividades programáticas.

Mediante el escalafón, sólo pueden llegar a los puestos superiores las personas con mayor antigüedad y no las más calificadas, sin que esto sea responsabilidad de los trabajadores ni de las autoridades de las dependencias, sino del pésimo sistema escalafonario vigente, que lejos de cumplir con sus objetivos no hace sino propiciar cada vez más la ineficiencia y la mala administración.

No tiene sentido que el estado satisfaga la obligación de crear instituciones de capacitación si con ello no se contribuye a la promoción y ascenso de los trabajadores. Y todo eso ha resultado así gracias a la aplicación de criterios presupuestarios en el ordenamiento de los escalafones y consecuentemente a la carencia de referencias programáticas para la capacitación.

El proceso de integración de un sistema escalafonario debe tener su origen en la programación presupuestal.

El proceso de integración de un sistema escalafonario debe tener su origen en la programación presupuestal, pues es en el programa general de una dependencia donde deben determinarse, con toda precisión, las funciones cuyo desempeño será necesario dar cumplimiento en los objetivos institucionales y en la consecución de las metas programadas. Para cumplir las funciones que requieren los programas se diseñan puestos con diferentes es

pecificaciones y requisitos. Debe quedar integrado un manual de puestos que sería el principal componente, por una parte, para estructurar el escala fón, y por la otra, para establecer políticas de selección, reclutamiento, capacitación y remuneración del personal idóneo para desempeñar las funciones. Al final, y solo entonces, deberá tomarse en cuenta el actual punto de partida que es la correspondencia presupuestaria del nivel del puesto, para los fines del pago del salario.

4.4 Opciones de solución en el sector público

Las estructuras escalafonarias se constituyen con un criterio exclusivamente presupuestario, por eso devienen a una estructura ocupacional rígida, incompatible con la evolución natural del aparato administrativo e incongruente con la organización interna de las dependencias.

Para superar estos inconvenientes, las dependencias deben construir sus estructuras escalafonarias a partir de catálogos de puestos específicos que analicen y valoren las actividades concretas desarrolladas por los trabajadores.

En los sistemas actuales y pese a que la legislación es explícita en los factores que integran el derecho al ascenso de los trabajadores, -- destacando principalmente los conocimientos y las aptitudes que éstos posean para ocupar los puestos a que aspiran, es frecuente que los ascensos se resuelvan por simple antigüedad.

En los sistemas escalafonarios, los méritos académicos no deberían de ser por sí mismos factores puntuables para la calificación escalafonaria, sino en todo caso, requisitos de legitimación cuando los puestos así lo exijan. La posesión de los conocimientos y aptitudes concretos que el puesto demande, se debe acreditar con las pruebas específicas que se diseñen para el efecto.

La antigüedad debería ser tomada en cuenta como factor de desempate entre idénticas condicio-

nes de conocimiento y aptitud, y en su caso de eficiencia. Debe de haber una estrecha vinculación - entre los programas de capacitación y las estructuras y procedimientos escalafonarios, de tal modo - que los cursos se diseñen con vistas a impartir -- las materias necesarias para que los trabajadores - con derecho al ascenso obtengan los conocimientos - y aptitudes requeridos por los puestos ordenados - en el escalafón.

Los empleados públicos involucrados en el - escalafón, presionan para hacer valer la antigüedad en el servicio como mérito casi exclusivo para obtener el ascenso, cuando éste es un factor que - de acuerdo con las leyes, debe ser suficiente para obtener promociones económicas periódicas, independientes del sistema.

Las dependencias deberían de hacer las provisiones presupuestales requeridas para ir otorgando a los trabajadores incentivos económicos por su antigüedad en el servicio, independientes del sistema escalafonario, tal como lo previene el artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De conformidad con el Artículo 54 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cada dependencia funciona una Comisión Mixta de Escalafón integrada por igual número de representantes del Titular y del Sindicato correspondiente y un árbitro designado de común acuerdo para ambas partes, quien únicamente interviene para decidir - casos de empate entre las representaciones.

Para llevar a la práctica en corto plazo el diseño y operación de nuevos sistemas escalafonarios, es conveniente que las dependencias de la administración central procedan de inmediato a efectuar los siguientes pasos:

a) Actualización del inventario de Recursos Humanos, con objeto de obtener la información relevante y oportuna para instrumentar la planeación general de la administración de personal de las dependencias y, particularmente para fines escalafonarios, y definición de la estructura ocupacional de la organización con base en la determinación de las actividades concretas desempeñadas por los trabajadores, así como el salario que se les paga y la forma en que éste se integra.

b) Formulación del Catálogo de Puestos de cada dependencia, producto de la estructura ocupacional que se refiere en las actividades genéricas, la especificación de requisitos para ocupar los puestos, responsabilidades, relaciones de mando y las remuneraciones mínimas, media y máxima, entre otros datos que se consideren pertinentes.

c) Integración del tabulador de salarios proyectados, con la denominación de los puestos y las percepciones totales que se les asignen.

d) Diseño de la estructura escalafonaria a partir del catálogo general de puestos, ordenándolos en los grupos y ramas que requiera la dependencia, de conformidad con su estructura ocupacional.

e) Análisis de Costos en que se especifique

la definición de las categorías, número de plazas y partidas presupuestales utilizadas para integrar la remuneración actual y la reestructurada en forma comparativa, de acuerdo a la estructura escalafonaria propuesta y al pago de compensaciones por antigüedad.

f) Elaboración de programa y calendario de aplicación de los pasos necesarios, hasta la total implantación del nuevo sistema.

C O N C L U S I O N E S

En la antigüedad el ser humano tuvo la necesidad de organizarse en su provecho para la conservación de su salud, para proveerse de alimentos, de comodidades, etc.; creando, de este modo la división del trabajo, la autoridad y la subordinación entre los individuos.

El pensamiento administrativo existió en -- las sociedades antiguas más desarrolladas, pero -- hasta Platón y Sócrates que aparece la palabra Administración referida a una actividad humana.

Al realizar un estudio por los pueblos más antiguos de la humanidad se vé la creación y aplicación de una administración pública muy rudimentaria, la cual a través del tiempo, se ha venido perfeccionando hasta la forma que actualmente la conocemos. Esta basa su teoría en un grupo de administradores conocidos con el nombre de cameralistas, los cuales enfatizan la riqueza física del Estado y promovían la tecnificación y profesionalización de la administración pública.

Esta tecnificación ha llevado a un conocimiento más amplio de la administración pública concepiéndola como un sistema a través del cual, los órganos gubernamentales realizan y satisfacen los objetivos del Estado.

La historia de la Administración Pública en México muestra como, desde sus inicios en 1921, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Esto ha dado como consecuencia el establecimiento de diversas técnicas, adecuadas a su tiempo, para el reclutamiento, selección, capacitación del ser humano que desarrolle las tareas asignadas para el mejoramiento de la colectividad y del Estado.

Hoy en día estas técnicas están englobadas en la Administración de Recursos Humanos, teniendo en cuenta tres principios fundamentales para una adecuada política de personal:

- º Reconocimiento de la importancia del elemento humano.
- º Mantenimiento de buenas condiciones de empleo.
- º Aprovechamiento del potencial humano, canalizándolo dentro de la organización.

En todas las organizaciones donde predomina el elemento humano, la Administración de los Recursos Humanos es importante, ya que, tanto en la rama privada, como en la gubernamental, los problemas administrativos se refieren fundamentalmente al manejo de los individuos.

Es innegable que dentro de una organización tan inmensa como el Gobierno Federal de la República Mexicana, existe gran cantidad de intereses creados, los cuales, tenaz y paulatinamente se oponen a cualquier cambio o modificación estructural, por insignificante que éste sea.

Es sabido que dentro de la Administración Pública en nuestro país existen constantes cambios

de funcionarios de la rama directiva y de empleados, lo que crea una discontinuidad total dentro de las diferentes áreas de trabajo en el gobierno. Esta discontinuidad total nos orilla a afirmar que el Estado no cuenta con una adecuada administración y que del mismo modo no cuentan con planes a corto, mediano y largo plazo.

Esto para el servidor público común, que pasa aproximadamente un tercio de sus horas de velando su trabajo, genera problemas que traen consigo la frustración, el descontento, la insatisfacción personal, la inseguridad, con resultados costosos, tanto para él como para el Estado.

Es evidente que un país en vías de desarrollo, como México, requiere de una inversión cuantiosa para poder efectuar una transformación general de su organización gubernamental.

El problema de falta de disponibilidad de recursos puede aligerarse evitando las fugas de ingresos en la administración, representada por deficiencias administrativas que aumentan los gastos y disminuyen los ingresos.

En la actualidad, al hacer mención de los problemas de trabajo, pensamos en términos de paros o en cualquier otro tipo de situación conflictiva. A la Administración de los Recursos Humanos compete resolver todos y cada uno de los problemas que se presenten antes, durante y después de formalizar las relaciones de trabajo, sea en forma individual o colectiva.

Uno de los problemas fundamentales que confronta nuestra administración pública, es la búsqueda de factores motivacionales para que la gente trabaje dentro de los lineamientos que enmarca -- nuestro desarrollo.

El desarrollo individual de los trabajadores al servicio del Estado significa, para la administración pública, la posibilidad de aprovechar, -- en forma óptima, sus recursos humanos más calificados.

Visto en un plan más realista, este objetivo no podría funcionar por las situaciones de índole político, ya que, cada seis años, el cambio de gobierno origina otros tantos cambios que, a su vez, repercuten en el estilo y la forma de administrar la organización gubernamental.

Sin embargo, si se desarrollan programas -- continuos que incluyan planes a corto, mediano y -- largo plazo, quizá el cambio de autoridad para las esferas dirigentes no afectaría tan sensiblemente al desarrollo de los Recursos Humanos.

Tomando en consideración lo anterior es trabajo de la Administración de los Recursos Humanos -- implantar programas adecuados para el reclutamiento, selección, capacitación, ascensos, promociones, etc. y llevar a cabo toda una gama de técnicas para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos de que cuenta la organización gubernamental.

Para procurar el desarrollo del sector público, es imprescindible atraer hacia los distin--

tos puestos a las personas más idóneas, para ello no bastan las pruebas selectivas de ingresos, sino que además es vital un inventario de los recursos humanos existentes para tener información permanente y veraz con fines de reubicación, ascensos, -- traslados, etc.; si se atienden estos dos aspectos de selección y una información permanente, se ahorran costos de capacitación y los implícitos por -- el bajo rendimiento o por impericia y ejecución in-- segura del trabajo; es menor el desperdicio del -- tiempo cuando se reduce la frustración y el descon-- tento que suelen tener consecuencias nefastas.

El establecimiento de una política en materia de ascensos es un punto crucial de la Administración de Recursos Humanos, tanto para la organización como para cada una de las personas que la -- integran. Para la primera, porque le puede propor-- cionar un abastecimiento ininterrumpido de perso-- nal más preparado para los puestos de nivel supe-- rior o medio, y para los empleados, porque les pue-- de significar un poderoso estímulo para progresar-- de acuerdo a sus actuaciones.

Por otra parte la remuneración monetaria -- constituye una de las motivaciones primordiales pa-- ra la mayoría de los empleados al servicio del Es-- tado. Un programa sano de administración de suel-- dos y salarios deberá diseñar, aplicar y mantener-- un sistema de remuneración del trabajador, que con-- cilie y satisfaga, en el mayor grado posible, sus-- necesidades.

Es menester la aplicación de un sistema pa--

ra la implantación de las diferentes técnicas como son el análisis de puestos, la valuación de los -- mismos y la calificación de méritos. Todo apoyado por un adecuado sistema de ascensos.

Toda la función de Administración de Recursos Humanos requiere de manejo de información. En consecuencia una eficiente administración en esta materia, depende, en gran parte, de que se garanti ce el flujo oportuno y expedito de información relevante, consistente y válida para tomar las decisiones propias de esta función.

El cuidado de esta función de Administra- - ción de los Recursos Humanos debe ser especializa- do y estar compuesta por profesionales tanto en el área de personal como en la de sistemas.

En México la Administración de los Recursos Humanos enmarcada en el sector público se desenvuelve dentro de un marco jurídico que nos marca los - lineamientos y el cual no consiste en otra cosa si no en el conocimiento de leyes y reglamentos que - delimiten las relaciones de trabajo que deben res- petar y cumplir los trabajadores y la dirección.

El contexto legal en que se desenvuelve la- Administración de Recursos Humanos en el sector pú- blico, nace por las disposiciones que enmarca el - artículo 123, apartado B de la Constitución Políti- ca de los Estados Unidos Mexicanos.

Muchos son los aspectos que debe revisar el Estado para lograr el mejoramiento de sus recursos humanos. Casi todos están íntimamente vinculados-

al estudio, planeación, establecimiento y operación de sistemas de motivación y ascensos que garanticen a los trabajadores la posibilidad de su desarrollo, la superación dentro de todos los órdenes de comportamiento social, y al propio estado, la perspectiva de tener siempre disponible el personal idóneo para el desempeño de las diversas funciones públicas.

Se ha considerado prioritario, dentro del programa de reforma a la Administración de los Recursos Humanos, efectuar un estudio a fondo de los sistemas de ascensos imperantes en las dependencias del Ejecutivo Federal.

Garantizar un adecuado sistema de ascensos estará en relación a un sistema escalafonario que sea capaz de responder a las necesidades programáticas de las dependencias y además un reflejo de las diversas actividades desarrolladas por los trabajadores en el desempeño de su función.

Es entonces necesario instrumentar un sistema de desarrollo de personal, con un escalafón flexible en un sentido más amplio y orientarlo hacia la posibilidad concreta de obtener ascensos más justos y equitativos.

Los objetivos que se persiguen con la creación de un sistema escalafonario capaz de motivar a los trabajadores al servicio del Estado son alcanzar la vinculación entre los mismos trabajadores y la oportunidad de reconocer la importancia del elemento humano. Además de dar oportunidad a cada miembro de las diversas dependencias del Esta

do para que desarrollen todo su potencial, canalizándolo dentro de la organización.

Otro de los objetivos es crear un ambiente en el cual sea posible que los miembros de las dependencias encuentren un trabajo atractivo que sea para ellos un reto para que realicen verdadero servicio. Por otra parte, el Estado tiene necesidad de contar con personal eficiente, que se haga cargo de las funciones cada vez más numerosas y complejas que demanda el interés público. Por eso se debe empeñar en aumentar la efectividad de cada una de las dependencias del gobierno.

La estructura de los escalafones generalmente no responde a las necesidades funcionales de las dependencias, pues se emplea para su construcción un criterio exclusivamente presupuestario, incompatible con la evolución natural del aparato administrativo e incongruente con la organización interna de las dependencias.

Para superar estos inconvenientes, las dependencias deben construir sus estructuras escalafonarias a partir de catálogos de puestos específicos, que analicen y valoren las actividades concretas desarrolladas por los trabajadores.

Para llevar a la práctica a un corto plazo el diseño y operación de nuevos sistemas escalafonarios, es conveniente que las dependencias de la Administración Central procedan a efectuar:

- a) Actualización del inventario de recursos

humanos para contar con información relevante, con sistente y veraz.

b) Formulación del catálogo de puestos de cada una de las dependencias.

c) Integración del tabulador de salarios -- proyectados con la denominación de los puestos y -- las percepciones totales que se les asignen.

d) Diseño de la estructura escalafonaria a partir del catálogo general de puestos.

e) Análisis de los costos que se incurren -- para la integración de la remuneración actual y la reestructuración, de acuerdo a la estructura escalafonaria propuesta.

f) Elaboración del programa y del calendario de aplicación de los pasos necesarios, hasta -- la total implantación del nuevo sistema.

B I B L I O G R A F I A

- ANSON FRANCISCO y DE LIÑAN FERNANDO, Teoría y Técnica de la Administración, ed. Rialp, 1961, Madrid.
- ARIAS GALICIA, FERNANDO, Administración de Recursos Humanos, Ed. Trillas, 1977, México.
- ASOCIACION AMERICANA DE ADMINISTRACION, Curso sobre Principios de Administración, 1969, New York.
- CINTERFOR - LUCE, Metodología para determinación de las necesidades de formación profesional, 1968, México.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, 58a. ed. 1976, México.
- COSS CASTILLO, JORGE, Apuntes del curso de Teoría de la Administración Pública I, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1976, México.
- CHUDEN Y SHERMAN, Administración de Personal, Ed.-CECSA, 1969, México.
- DALE YODER, Manejo de Personal y Relaciones Industriales, 5a. ed., Ed. CECSA, 1960, México.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, N° 47, 26 de junio de 1971.
- DWIGHT WALDO, Estudio de la Administración Pública, Ed. Aguilar 1964, Madrid.

- ERNEST DALE, Organización, Asociación Americana de Administración, 1967, New York.
- FERNANDEZ ARENAS, J. ANTONIO, El Proceso Administrativo, 8a. Ed., Herrero Hnos., 1973, México.
- FERRER PEREZ LUIS, Guía Práctica de Desarrollo Organizacional, Ed. Trillas, 1976, México.
- GORDILLO ROMAN JORGE OCTAVIO, La importancia y necesidad de Capacitación al Sector Público, - Tesis Profesional, Facultad de Comercio y - Administración, UNAM, 1971, México.
- GOMEZ GARCIA JUAN DAVID, La Administración de Recursos Humanos como base de la Reforma Administrativa en el Sector Público Central, Tesis Profesional, Facultad de Comercio y Administración, UNAM, 1976, México.
- H. ALDERFER, La Administración Pública en las naciones nuevas, Ed. Paidós, 1970, Buenos Aires.
- IRA SHARKANSKY, Administración Pública, 1a. ed., - Editores Asociados, 1972, México.
- JACQUES SOUSTELLE, La vida cotidiana de los aztecas, Fonfo de Cultura Económica, 1956, México.
- JAMES E. HEALY, The Hability Factor in Labor Relation, arbitration Journal, Volumen I, 1970.
- JANETTI D. ELENA, Apuntes de Introducción al Pensamiento Administrativo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1975, México.

La Administración Pública, Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias - Políticas y Sociales, UNAM, 1976, México.

JIMENEZ CASTRO WILBURG, Revista de la Administración Pública, N^o 26, septiembre - diciembre, Instituto Nacional de Administración Pública, 1973, México.

LA SANTA BIBLIA, Sociedad Bíblica Americana, Ed. - C.I.W. Clute, 1941, New York.

LEON PORTILLA MIGUEL, Filosofía Náhuatl estudiada en sus fuentes, Instituto Indigenista Interamericano, 1956, México.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, colección Porrúa, - 1976, México.

LLOYD G. REYNOLDS, The Structure of Labor Markets, Horpers, 1971, New York.

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, "Ley para el control por parte del - Gobierno Federal", 1977, México.

MANUAL PARA ELABORAR PROGRAMAS DE ADIESTRAMIENTO, - A.R.M.O., 1971, México.

MARTINEZ SILVA MARIO, Apuntes de Teoría de la Administración Pública I, Facultad de Ciencias - Políticas y Sociales, UNAM, tema XI: La Administración Pública en la Antigüedad, 1976, México.

- MAX WEBER, El Político y el Científico, Alianza -- Editorial, 1967, Madrid.
- MENDOZA MARTINEZ RAFAEL, Organización y funcionamiento de una Unidad de Capacitación en una oficina de Gobierno, Tesis Profesional, Facultad de Comercio y Administración UNAM, - 1972, México.
- MUÑOZ AMATO PEDRO, Introducción a la Administración Pública, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica, 1963, México - Buenos Aires.
- MYERS Y SCHULTZ, The Dynamic of Labor Market, Englewood Cliffs, 1972, New York.
- NATHAN L. WHITTEN, El surgimiento de una clase Media en México. Ed. Nuestro Tiempo, 1970, México.
- PEREGO Y RICARDI, La Valoración del Personal, Ed. Hispani-Europea, 1969, Barcelona España.
- Personel Information System, Advanced Management - Research, 1970, New York.
- PETER DRUCKER, Integración of people and planning, Harvard Business Review, Volumen 33, Nº 6, 1967, New York.
- PRIETO LOREDO ANTONIO, La Capacitación en la Esfera Gubernamental, Tesis Profesional, Facultad de Comercio y Administración, UNAM, - 1968, México.

- REYES PONCE AGUSTIN, Servicios de Bienestar Social para los Trabajadores de la Industria III,- Congreso de Relaciones Industriales, 1965,- Monterrey México.
- REVISTA de Estadística, S.E.C. agosto, 1973, México.
- STRAURSS Y SAYLES, Personal, Ed. Herrero Hnos, - - 1969, México.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO y TRUEBA BARRERA JORGE; Nueva Ley Federal del Trabajo, 32a. ed., Ed. - Porrúa Hnos., 1977, México.
- VAZQUEZ TORRES NICOLAS, Ponderación Estadística -- III, Congreso de relaciones industriales, - 1965, México.
- ZAMORA BATIS JULIO, Salarios y Asalariados, Revista Hoy, octubre 1970, México.
- ZORRILLA MARTINEZ PEDRO, La Administración Pública, serie de Estudios N^o 27, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
-
- La Administración Pública Federal, Facultad de Ciencias Políticas y - Sociales, UNAM, 1972, México.