



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

8
Zej.

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA CAPACITACION COMO APOYO A LA CALIDAD
Y PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
NORMA DIANA AYALA BRAVO



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

**CON CARÍÑO Y AGRADECIMIENTO A MIS PADRES Y HERMANOS
POR EL APOYO Y COMPRENSION QUE SIEMPRE
ME HAN BRINDADO**

**CON RESPETO Y ADMIRACION AL PROFESOR
RAMIRO CARRILLO LANDEROS**

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

INDICE

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION.....	11
CAPTULO I ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.....	17
ESTADO.....	18
SURGIMIENTO DEL ESTADO MODERNO.....	18
DIVERSAS CONCEPCIONES SOBRE EL ESTADO.....	23
ELEMENTOS DEL ESTADO.....	27
GOBIERNO.....	30
FORMAS DE GOBIERNO.....	33
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.....	38
LA DIVISION DE PODERES.....	40
EL PODER LEGISLATIVO.....	40
EL PODER EJECUTIVO.....	45
EL PODER JUDICIAL.....	46
ADMINISTRACION PUBLICA.....	49
ANTECEDENTES GENERALES.....	49
LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO CIENCIA.....	50

DIVERSAS APORTACIONES AL ESTUDIO DE LA	
ADMINISTRACION PUBLICA.....	52
CONCEPTOS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA.....	53
LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.....	56
LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO SISTEMA.....	60
CAPITULO II LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA	
DE RECURSOS HUMANOS.....	63
EL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS.....	64
LA IMPORTANCIA DEL ELEMENTO HUMANO.....	65
LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.....	67
LOS SUBSISTEMAS DE LA ADMINISTRACION	
DE RECURSOS HUMANOS.....	71
PLANEACION Y ORGANIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO.....	72
DISEÑO DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL.....	73
ANALISIS, CLASIFICACION Y VALUACION DE PUESTOS.....	74
ANALISIS DE PUESTOS.....	75
CLASIFICACION DE PUESTOS.....	76
VALUACION DE PUESTOS.....	77
CALIFICACION DE MERITOS.....	78

EMPLEO.....	79
RECLUTAMIENTO.....	80
SELECCION.....	81
NOMBRAMIENTO O CONTRATACION.....	83
INDUCCION.....	84
REMUNERACIONES.....	86
IMPORTANCIA DE LAS REMUNERACIONES.....	86
TECNICAS APLICABLES A LA ADMINISTRACION DE	
REMUNERACIONES.....	87
ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS.....	87
PRESTACIONES Y SERVICIOS.....	94
TIPOS DE PRESTACIONES.....	96
PRESTACIONES QUE OTORGAN LAS LEYES.....	96
PRESTACIONES QUE OTORGAN LAS ORGANIZACIONES.....	98
RELACIONES LABORALES E HIGIENE Y SEGURIDAD.....	99
RELACIONES LABORALES.....	100
LA LEGISLACION LABORAL MEXICANA.....	101
LA REGULACION DEL TRABAJO EN EL APARTADO "A"	
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	103
CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.....	103
CONDICIONES DE TRABAJO.....	104

JORNADA DE TRABAJO.....	104
RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.....	105
SINDICATOS.....	105
CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.....	106
CONTRATO-LEY.....	107
REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO.....	108
HUELGA.....	109
LA REGULACION DEL TRABAJO EN EL APARTADO "B"	
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	109
NOMBRAMIENTO.....	110
TRABAJADORES DE CONFIANZA Y TRABAJADORES	
DE BASE.....	110
JORNADA DE TRABAJO.....	111
CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.....	112
SINDICATOS.....	113
HUELGA.....	114
HIGIENE Y SEGURIDAD.....	115
COMISIONES MIXTAS DE HIGIENE Y SEGURIDAD.....	115
CAPACITACION Y DESARROLLO.....	116
IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION.....	116
CONCEPTOS BASICOS.....	117
EL PROCESO DE ENSEÑANZA APRENDIZAJE.....	119

CAPITULO III LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

MEXICANA.....	121
ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO.....	122
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO (1965-1982).....	129
ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	130
DIAGNOSTICO Y PROPUESTA.....	130
INSTITUCIONALIZACION DEL PROGRAMA.....	134
PROFUNDIZACION Y CONSOLIDACION.....	138
LA CAPACITACION EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA.....	142
LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA CON MIGUEL DE LA MADRID.....	147
UNIDADES ENCARGADAS DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.....	153
MODERNIZACION O REFORMA ADMINISTRATIVA.....	155
UNIDADES ENCARGADAS DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO (1965-1982).....	159
LA CAPACITACION EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988).....	161

CAPTULO IV SITUACION ACTUAL DE LA CAPACITACION EN LA	
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.....	163
LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	
MEXICANA (1988-1992).....	164
HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION.....	166
LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CAPACITACION	
EN EL SECTOR PUBLICO.....	167
ETAPAS DEL PROCESO DE CAPACITACION.....	169
PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD	
(1990-1994).....	170
LA CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PUBLICO.....	175
MARCO JURIDICO DE LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION	
PUBLICA MEXICANA.....	180
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	181
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.....	181
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	183
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	184

LA REGULACION DEL PROCESO DE CAPACITACION.....	185
AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO (1990-1994).....	187
LA CAPACITACION EN EL SECTOR CENTRAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	192
LA CAPACITACION EN LA SECRETARIA DE TURISMO.....	192
LA CAPACITACION EN LA SECRETARIA DE PESCA.....	195
CONCLUSIONES.....	200
BIBLIOGRAFIA.....	216

INTRODUCCION

La Modernización de la Administración Pública surge por la necesidad de dar una respuesta más eficiente a las demandas sociales; en muchas ocasiones se dice que su conformación es la principal causa de la ineficiencia ya que el exceso de personal, los sistemas, técnicas y procedimientos obsoletos, lejos de solucionar los problemas existentes los agudizan en una mayor medida. Por ello se busca transformar a un aparato que por la falta de un verdadero apoyo se ha caracterizado como improductivo, derrochador de recursos y falta de organización, mediante un criterio de redimensionamiento que permita racionalizar el manejo de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros y el establecimiento de nuevas estructuras administrativas; en sí se plantea una transformación integral acorde con las demandas y necesidades de la sociedad que exige hoy más y mejores bienes y servicios públicos.

Esta transformación no será posible sin una adecuada administración de los recursos disponibles pues de su buen o mal manejo dependerá el éxito o fracaso de las instituciones públicas y aunque todos son por igual de importantes e indispensables, con frecuencia se le presta mayor atención a los financieros o técnicos ya que es muy común ver que se planifique preferentemente el aprovechamiento de dichos recursos, provocando con ello descuido e indiferencia ante el personal, que es quien realmente le da vida a toda organización.

Ante esta visión se debe enfatizar que no basta con recortar o ajustar al personal o suprimir dependencias y entidades públicas, más bien se requieren servidores públicos capacitados y actualizados, que en forma eficiente asuman con responsabilidad sus funciones, cuyo principal objetivo sea el logro de los fines institucionales y que con calidad sepan superar los problemas inherentes a sus actividades; por tanto el elemento humano también debe ser atendido en todos sus aspectos, aplicando criterios y principios idóneos que garanticen su aprovechamiento. Por ello esta investigación se enfocará al problema de la capacitación de los

servidores públicos, pues aunque sea solamente una parte de la administración de recursos humanos, su aplicación tiene gran importancia para poder alcanzar un mejor desempeño laboral y por tanto una actitud más positiva del servidor público; todo ello para que las instituciones gubernamentales alcancen con éxito los objetivos que se han planteado.

Para servir a los intereses de la colectividad, el sector público requiere personal competente, que desempeñe sus funciones dejando a un lado la improvisación y la indiferencia, para ello es necesario que la capacitación procure un cambio en su conducta, con el objeto de permitirle comprender la importancia de su participación dentro del proceso productivo y entender que el cambio social le reclama una mayor preparación. En consecuencia se analizará a la capacitación de los servidores públicos para detectar los problemas que enfrentan, identificar las causas que los provocan, proponer medidas de solución y sugerir un sistema alternativo, ya que los cambios que plantea la modernización de la Administración Pública, no se podrán alcanzar si no se empieza por cambiar al factor humano.

La dinámica que vive nuestro país no acepta la existencia de un aparato administrativo deficiente, por lo contrario requiere sistemas y procedimientos modernos, al igual que servidores públicos preparados para enfrentar y dar solución a los problemas actuales, ya que ellos son los encargados de poner en marcha al aparato administrativo. Deberá ponerse énfasis en su cambio de actitudes y aptitudes para elevar su productividad laboral porque en muchas ocasiones no están realmente identificados con el puesto que desempeñan, lo cual trae como consecuencia una respuesta deficiente a las demandas de la sociedad; esta falta de identificación se debe a que no se encuentran realmente preparados para desempeñar las funciones encomendadas, tal

situación se repite con frecuencia porque los sistemas de capacitación empleados en las dependencias y entidades públicas no abarcan totalmente las necesidades, limitando el alcance de los objetivos planteados en los programas institucionales.

A pesar de la relevancia que tiene la capacitación no se le ha prestado la atención debida; siguen llegando al sector público individuos que no cuentan con la preparación necesaria para desempeñar sus funciones. La capacitación por tanto tiene especial significado ante una problemática social que exige personal diestro, responsable y preparado para atender las demandas de los ciudadanos, requisitos que en la actualidad no los pueden reunir un gran número de personas.

La falta de recursos financieros, motivación e incentivos y en cierta medida la gran movilidad a la que se encuentran sujetos los servidores públicos, son la principal causa de que la capacitación no arroje los resultados esperados; a pesar de ser la respuesta a la falta de personal idóneo y sobre todo al creciente y acelerado cambio organizacional, no cuenta con la debida atención por parte de las autoridades, ni ocupa el lugar que le corresponde, olvidando con ello que dicha función es el medio para alcanzar un mejor desempeño laboral y por tanto, el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles.

Las Instituciones públicas deben seleccionar cuidadosamente al personal que va a ser capacitado y procurar que todas las áreas de la organización reciban la misma atención, porque al fallar alguna parte todos los esfuerzos se vienen abajo; por otro lado si las unidades de capacitación de las dependencias y entidades no son suficientes para abarcar sus necesidades, se debe recurrir al apoyo de otras instituciones que puedan llevar al cabo tal función, que en sí es compleja y para alcanzar los objetivos que se propone debe obedecer a una acción planeada.

e insertarse en la operación global, bajo una visión de conjunto, que le permita cubrir todas las áreas y niveles jerárquicos de la organización; por ello, es necesario que las instituciones públicas cuenten con instrumentos idóneos para la programación, organización, operación, control y evaluación de esta importante actividad.

De este modo la hipótesis de la que se parte es que la capacitación en la Administración Pública Mexicana carece de sistemas, métodos y técnicas que le permitan aprovechar los recursos asignados a los programas y en la mayoría de los casos no se alcanzan los resultados esperados porque no lleva al cabo una correcta detección de necesidades y el servidor público no acude a las acciones de capacitación con el afán de prepararse y superarse, sino por cumplir solamente con una obligación; por tanto la falta de recursos, estímulos y motivación son la principal causa del fracaso de esta materia.

Para realizar esta investigación se recurrió al método deductivo, es decir, se partió de lo general para llegar a lo particular, en este sentido en el primer capítulo se establece el marco teórico de referencia, en él se abordan a grandes rasgos los temas de Estado, Gobierno y Administración Pública; con las explicaciones expuestas se busca que estos conceptos sean comprendidos correctamente, pues en muchas ocasiones suelen confundirse y hasta utilizarse como sinónimos. Además de exponer una serie de definiciones que se han vertido a lo largo de la historia en torno a estas cuestiones, se abordan temas como su surgimiento, organización, funcionamiento y consolidación; para analizar su accionar en el caso de México, conocer su organización y funcionamiento. Al final se analiza a la Administración Pública desde un punto de vista global, resaltando que a pesar de que forma parte del sistema social, constituye otro gran sistema que se compone de subsistemas como el de recursos humanos, recursos materiales y recursos financieros los cuales a su vez constituyen otros sistemas.

En el segundo apartado se procede a analizar a la Administración Pública con relación a su sistema de recursos humanos; en primer lugar se expone una serie de explicaciones para fortalecer la idea de que el elemento humano es el recurso más importante del que dispone cualquier organización. Después de analizar la importancia que tiene la administración de recursos humanos y determinar por qué el éxito o fracaso de cualquier organización depende de la atención prestada a este asunto, se procede a dar una visión general sobre la importancia, organización y funcionamiento de cada uno de los subsistemas que componen el sistema de recursos humanos en la Administración Pública Mexicana.

El tercer capítulo aborda de una manera más profunda el tema de la capacitación en el sector público, se presenta una visión general sobre el desarrollo de la Administración Pública Federal a partir de la Independencia, resaltando aquellos acontecimientos que de alguna manera involucraron al asunto de la capacitación y los esfuerzos que se han realizado para fortalecer y organizar mejor tal asunto. Como un reconocimiento a la importancia y trascendencia que tuvo la Reforma Administrativa, se analizó cada una de sus etapas con énfasis en las acciones que se refieren a la capacitación. En la parte final de este capítulo se trata de determinar cuáles fueron los factores que provocaron que los avances logrados se dejaran en el olvido y no se continuara con dicha labor durante el gobierno de Miguel de la Madrid; se analiza el surgimiento de la modernización administrativa, así como las diferencias que tiene con la Reforma emprendida por Díaz Ordaz, Luis Echeverría y López Portillo. A pesar de la indiferencia delamadrista para mejorar la labor administrativa, se analizan los avances logrados en cuanto a la administración de personal público.

Finalmente en el capítulo cuarto se muestra que a pesar de los problemas registrados durante 1982-1988, con Carlos Salinas de Gortari, se trata de dar nuevamente un curso normal al asunto de la administración de personal y por tanto de la capacitación. Con base en el análisis de su marco jurídico, organización y funcionamiento se explica la situación que guarda actualmente la capacitación en el sector público; se precisan los esfuerzos realizados por la Dirección General de Servicio Civil de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto para la organización de esta importante tarea, pues sentó las bases para que la capacitación nuevamente se colocara en el lugar que le corresponde según los lineamientos y documentos emitidos para este fin, del mismo modo se abordan los principales puntos del Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994, para la organización y funcionamiento de esta tarea dentro del sector público.

Con lo anterior se observará que en este período se ha tratado de dar la importancia debida a la capacitación a pesar de los problemas existentes. En la parte final de este capítulo se presenta un análisis comparativo sobre la situación que guarda actualmente la capacitación en el sector central. Las secretarías analizadas fueron las de Turismo y Pesca, por ser las instituciones que facilitaron mayor información, de ellas se explica la manera en que se encuentra organizada la capacitación, los procedimientos que emplean para la elaboración de sus programas, los problemas que enfrentan y los avances que han logrado en esta materia. Finalmente se presentan las conclusiones que arrojó esta investigación, así como algunas propuestas de solución a los problemas detectados en el análisis que se llevó al cabo.

CAPITULO I

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA

ESTADO

SURGIMIENTO DEL ESTADO MODERNO

Al hablar de Administración Pública nos estamos refiriendo al conjunto de organismos públicos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y actúan coordinadamente para satisfacer las demandas sociales y por tanto cumplir con las políticas gubernamentales, pero en muchas ocasiones este concepto suele confundirse con el Gobierno y éste a su vez con el Estado; para evitar tal situación es necesario contar con los elementos necesarios que nos permitan diferenciar a cada uno de ellos, por tanto en el presente capítulo se dará una visión general de sus características.

Durante la época de Aristóteles la noción de Estado no se empleaba de lo que se hablaba era de la polis que constituía la unidad existente entre los griegos, todos vivían dentro de ella y alcanzaban su completa realización como hombres " No sólo la polis institucionaliza las costumbres seculares, los intereses y las creencias comprendidas en ella, sino también la fe religiosa y el ritual. La polis viene a ser para así decirlo en términos modernos, tanto Iglesia como Estado; de hecho no es ni una cosa ni otra, sino más bien la comunidad política que aporta la base a esos dos complejos institucionales"¹ La relación social era su rasgo característico, se desarrollaban bajo una serie de reglas de convivencia política que posteriormente se transformarían en normas jurídicas; en la polis griega surge el hombre político "zoon politikon", participa en las decisiones de la sociedad pero al crearse la sociedad jurídica se convierte en un hombre regido por reglas lo cual provoca que la sociedad sea cada vez más regulada.

FRIEDRICH, Carl Joachim. El Hombre y el Gobierno. Madrid 1972, Ed. TECNOS, pp.159-160

Es hasta Maquiavelo cuando el concepto de Estado empieza a ser manejado, en su obra "El Príncipe", esto se puede apreciar claramente, ya que empieza señalando que todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía son repúblicas o principados. Las recomendaciones que hace en esta obra, en los "Discursos Sobre la Primera Década de Tito Livio" y en el "Arte de la Guerra", se refieren principalmente a la organización de los estados y a las formas de mantenerlos; buscaba que sus planteamientos se aplicaran en Italia, la cual estaba viviendo una terrible situación que, en su opinión la causa principal de esos problemas era la influencia de la Iglesia, pues conducía a Italia a su destrucción. Para Maquiavelo el Estado no debía encontrarse limitado por ningún poder exterior y la Iglesia debería ser una parte de él.

"Más que ningún otro pensador político fue Maquiavelo el creador del significado que se ha atribuido al Estado en el pensamiento político moderno. Aún la propia palabra 'Estado' empleada para designar al cuerpo político soberano, parece haberse difundido en los idiomas modernos en gran parte debido a sus escritos. El Estado como fuerza organizada, suprema en su propio territorio y que persigue una política consciente de engrandecimiento en sus realizaciones con otros estados, se convirtió no sólo en la típica institución cada vez más poderosa de la sociedad moderna. Sobre el Estado recayeron en grado cada vez mayor el derecho y la obligación de regular y controlar a todas las demás instituciones sociales y de dirigirlas siguiendo líneas trazadas francamente en interés del propio Estado. El papel que el Estado así concebido ha desempeñado en la política moderna es un índice de la claridad con que percibió Maquiavelo la tendencia de la evolución política"²

²

INSTITUTO CUBANO DEL LIBRO. Obras Políticas. La Habana 1974, Ed. Ciencias Sociales; p.54

En cierto modo la opinión que Maquiavelo tenía respecto al papel de la Iglesia es un elemento que determinó la necesidad de que aquélla acatará los ordenamientos del Estado Moderno, cuya consolidación y fortalecimiento ocurre al finalizar la Guerra de los Treinta Años, que es cuando ésta queda separada del Estado; si bien esto fue la causa fundamental de dicha consolidación, en opinión de Aurora Arnal pensadores como Bodino, Altusio, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu; contribuyeron a la fundamentación teórica del Estado Moderno.

De acuerdo con esta visión enseguida se verán, de manera general, las principales aportaciones que algunos de estos pensadores hicieron al respecto. En primer lugar para Maquiavelo el Estado tendría que basarse en una fuerza centralizada y si no contaba con dicha fuerza no podría garantizar la justicia y la moralidad de ninguna clase; después de él, Hobbes (1588-1679) con su obra "El Leviatán" da muestra de un gran interés sobre el surgimiento y características del Estado; en su obra habla de un Estado totalitario, sus aportaciones se encuentran influenciadas por la realidad que vivía; el despotismo ejercido por los Tudor lo obligan a hablar de hombres que tendrían que valerse de la fuerza y la violencia para poder alcanzar sus objetivos.

Para Hobbes "El Estado surge a través de un contrato social, efectuado entre todos los habitantes de un territorio determinado mediante cuyo contrato cada individuo renuncia a sus derechos a la defensa propia en favor del Estado, a condición de que todos hagan lo mismo. Para lograr su efectividad, en dicho contrato social se debe exigir el abandono de todos los derechos conceder omnipotencia al Estado, porque si un individuo o un grupo retienen determinados poderes o derechos de apelación a una autoridad superior, los otros individuos afectados no

pueden experimentar el sentimiento de que son tratados sobre la base de igualdad" ³

De acuerdo con Chevallier el Estado que Hobbes plantea no contempla ninguna verdad religiosa, ninguna mística, él no pide a los súbditos creer, sino obedecer, no le interesa el fuero interno, su lógica vital le impone una sincronización práctica entre lo que es el orden religioso y lo que es el orden civil. Por la frialdad de sus aportaciones y por la manera tan violenta que pinta al Estado, en muchas ocasiones sus planteamientos han sido refutados y uno de los primeros en hacerlo fue Locke (1672-1704) que en su "Ensayo sobre el Gobierno Civil" habla de un Estado de naturaleza en donde la libertad y la igualdad son sus principales características, por tanto no se podría hablar de un Estado de Guerra como lo hizo Hobbes, quien señalaba que el Estado de Naturaleza era un Estado de Guerra, porque considera como principales motivos propulsores del hombre en la sociedad, la ambición de poder y el miedo a la derrota; al desear la satisfacción de sus pasiones busca la riqueza y el predominio sobre los otros hombres como elementos esenciales a su satisfacción.

Locke está convencido de que el poder no deba tenerlo una sola persona por tanto a diferencia de Hobbes divide el poder en una legislatura y en el ejecutivo en donde cada uno tendría que desempeñar funciones específicas por lo cual ni uno ni otro tendría suficiente poder para violar los derechos del pueblo. Posteriormente "Rousseau comienza fiel a la tradición con un contrato social, mediante el cual el hombre pasa del Estado de Naturaleza al acatamiento de las Leyes del Estado. Pero su denominador no es como en el caso de Hobbes, un Leviatán, ni el Gobierno Civil de Locke, sino la 'voluntad general'"⁴

³ CROSSMAN, R.H.S. Biografía del Estado Moderno, México 1987, Ed. F.C.E; p. 77.

⁴ Ibidem, p. 129

Desde el punto de vista de Crossman, Rousseau no tenía preferencia por una o por otra forma de gobierno ya que no le interesaba el Estado por su composición sino por lo que en esencia llevaba dentro, que no era otra cosa que la voluntad general; en su obra "El Contrato Social" refleja claramente esta idea. A este pensador le sigue Montesquieu que con su obra "El Espíritu de las Leyes" lleva a cabo un estudio más cuidadoso sobre la división de poderes y de las funciones de cada uno. En resumen, estos autores en sus obras hacen una serie de aportaciones de gran importancia para el conocimiento del Estado, es decir Hobbes habla de la representación política, Locke de la democracia, Rosseau de la libertad y Montesquieu de la división de poderes. Por lo anterior se puede señalar que "El Estado Moderno tiene ocho fundamentos destacados: 1.- La soberanía, 2.- El Estado como objeto de la relación internacional, 3.- El respeto a los derechos del hombre, 4.- La representación política, 5.- La democracia indirecta y el constitucionalismo, 6.- La libertad y la axiología política, 7.- La división de poderes y 8.- La separación de la Iglesia y el estado"³

El Estado viene a ser el representante de la sociedad organizada, el representante de un grupo de individuos que decidieron unirse para garantizar su bienestar; por ello tiene el compromiso de controlar e impulsar el crecimiento de las funciones económicas y sociales, y procurar mediante el accionar político y jurídico la estabilidad social. Aurora Arnaiz considera que con el fin de la Segunda Guerra Mundial el Estado Moderno empieza a debilitarse y da lugar al contemporáneo, cuyas principales características son la intervención y planeación democrática de los recursos nacionales en beneficio del pueblo asentado en un territorio; aparecen superorganismos económicos y políticos, como empresas multinacionales y la O.N.U y cabe destacar que el poder del ejecutivo se va acentuando.

³ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado Moderno, México 1979, Ed. Migel Ángel Porrúa; p. 24

DIVERSAS CONCEPCIONES SOBRE EL ESTADO

Partiendo de una concepción sociológica Weber señala que el Estado puede ser definido en relación a un medio determinado que como toda entidad política posee, este medio es: la violencia física, aunque la violencia física no es el único medio del cual se vale el Estado, si es un medio específico ya que existe una estrecha relación entre el Estado y la violencia; por tanto "El Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio determinado, ya que este es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella - con el triunfo asegurado- el monopolio del uso legítimo de la fuerza física. Hoy por hoy tiene la particularidad de que a cualquiera de las demás agrupaciones o personas se les otorga el derecho de la violencia física conforme lo permite el Estado pues éste es el único venidero del derecho a la violencia"⁴

Para Max Weber el Estado Moderno es una unidad de dominación de tipo institucional, que con el éxito de sus resultados, tiene como fin monopolizar como medio de dominación la legítima violencia física dentro de su territorio, reuniendo todos los elementos materiales para que queden a disposición de su dirigente. Heller por su parte señala que el Estado es una unidad y una síntesis, dentro de él se encuentra lo múltiple del quehacer humano, la vida colectiva no puede ser posible sin el Estado por lo tanto la convivencia y la solidaridad son elementos importantes, para garantizar la organización social que es la forma más indicada para promover y llevar al cabo todas aquellas acciones necesarias para su existencia; esta organización es por tanto un elemento importante para su formación, la acción de órganos especiales que buscan la unidad estatal dejan ver al Estado como una estructura de cooperación humana.

⁴ WEBER, Max. La Política Como Vocación. México 1985, Ed. Tremiá; p. 8

En este sentido el "El Estado, lo mismo que las demás organizaciones sólo puede organizar de manera inmediata actividades no opiniones; actos de voluntad que operan en el mundo circundante, que a su vez actúa sobre ellos, y no convicciones internas de voluntad. Por esta razón no hay que caer en el error de estimar que la unidad del estado es una unidad de voluntad, pero en cambio, si hay que considerarla como una unidad real de acción...El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado esta por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales 'capacitados' puedan reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegando el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizando de manera unitaria"⁷

Cuando kelsen señala que el Estado no es otra cosa que el sistema del orden jurídico vigente, indudablemente lo está confundiendo con el derecho; centra su atención en el aspecto jurídico ya que en su opinión es el mejor método para conocerlo, se opone a la idea de que sea conocido mediante el método sociológico ya que sólo permite conocer hechos sociales que no tienen contenidos jurídicos y por tanto no deben ser considerados estatales. Afirma que el Estado no puede ser concebido sin el Derecho positivo, ni ser pensado de manera aislada, ya que son una misma cosa.

⁷

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

Lennin al igual que Marx considera que el Estado es esencialmente violencia y coerción, no es un poder impuesto fuera de la sociedad, ni es la realidad de la idea moral como pensaba Hegel, pues es producto y manifestación del carácter Irreconciliable de las contradicciones de clase, surge en el momento en que éstas no pueden conciliarse y no podría mantenerse si fuera posible su unión. La organización política servirá para destruir a la sociedad capitalista y en el momento en que ya no existan diferencias entre los miembros que la integran desaparecerá y entonces se podrá hablar de libertad, pues es un órgano de dominación y de opresión de las clases; el Estado ideal no debe buscar la dominación sino ser creado y dirigido por la clase proletaria, donde todos trabajen para un beneficio mutuo; el período de transición se caracterizará por la dictadura del proletariado al desaparecer la explotación de las mayorías por la clase dominante.

Otros autores como Poulantzas y Miliband muestran un especial interés por el estudio del Estado Capitalista, lo conciben de manera diferente ya que para su estudio parten de dos métodos diferentes. Poulantzas en su obra "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista" señala que el Estado es la estructura en la cual se condensan las contradicciones de los diversos niveles de una formación social, es un factor de cohesión; en sí lo ve como el lugar en donde se permite descifrar la unidad y la articulación de las estructuras de una formación, es una función que además de darle un carácter especial le da una cierta autonomía; también lleva al cabo una función de orden global que es entendido como la organización de la sociedad burguesa que le ayuda a mantener las condiciones de producción.

Para Poulantzas "El Estado ejerce siempre, actualmente, el papel de unificador político del bloque en el poder y de organizador político de la hegemonía del capital monopolista en el seno del bloque en el poder, compuesto por varias fracciones de la clase burguesa y atravesando por

contradicciones internas...El Estado toma a su cargo por excelencia los intereses de la fracción hegemónica, en la medida en que esta fracción ejerce la dirección del bloque en el poder y en que sus intereses se erigen en interés político del conjunto del capital frente a las clases dominantes"⁸

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

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

⁸ POULANTZAS, Nicos. Las Clases Sociales en el Capitalismo Actual. México 1988, Ed. F.C.E; p.44

En sí Miliband ve al Estado como un instrumento de la clase dominante, considera que aunque no tiene el poder político en forma directa, por medio del Estado logra sus objetivos, ya que éste en todo momento estará a su servicio cuidando siempre de sus intereses, por tanto, todas las medidas que adopta para desarrollar y mejorar la economía nacional, terminan siempre por beneficiar a quienes controlan los medios de producción, es decir, contribuye a mejorar la economía capitalista. Del mismo modo cualquier Ley que emita u obra que emprenda en la mayoría de los casos favorecerá más a la clase dominante que a la trabajadora.

Es claro que este autor ve al Estado como un instrumento de la clase dominante al afirmar que "... la intervención estatal en la vida económica en gran parte es una intervención con objeto de auxiliar a la empresa capitalista. En ningún otro campo la noción de Estado benefactor tiene un significado más preciso y propio que aquí; no hay solicitante más persistente y exigente de la ayuda pública que los orgullosos gigantes de la empresa privada"⁹ En consecuencia mientras Miliband considera que el Estado es un instrumento de la clase dominante que hace uso constante de los medios de legitimación para mantener la estabilidad social, Poulantzas lo ve como un factor de cohesión, un organizador y regulador, sin olvidar que es la expresión de clase dominante.

ELEMENTOS DEL ESTADO

Con las concepciones anteriores acerca del Estado se observa que este tema a lo largo de la historia despertó gran interés y fue objeto de grandes debates, provocando con ello el surgimiento de diversas teorías, entre las que destacan las organicistas, las sociológicas, las jurídicas y las que parten de los elementos que componen al Estado para poderlo explicar; cada

⁹ MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. México 1988, Ed. Siglo XXI, p. 50

una de ellas le otorga diferentes características. En este sentido Ignacio Pichardo Pagaza considera que las teorías organicistas ven al Estado como un órgano, una estructura que cuenta con una identidad propia y que lleva al cabo una gran variedad de funciones; mientras que las sociológicas lo conciben como una unidad colectiva o de asociación en donde un gran número de individuos se relacionan en favor de un mismo objetivo y en donde sus voluntades adquieren realidad gracias al poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que se componen éstos. Señala que las teorías jurídicas se dividen en dos grupos, las primeras son las que sostienen la personalidad jurídica del Estado y las segundas son las que la identifican con el Derecho; y en cuanto a las que explican al Estado a través de los elementos que lo componen, varían mucho ya que existen diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son dichos elementos. Partiendo de la teoría tradicional se afirma que el Estado se compone de tres elementos: territorio, población y poder público. Para Serra Rojas " ... los elementos del Estado se pueden clasificar en elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales que son atributos del poder y del derecho. Los elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder y el orden jurídico. Los elementos determinantes son la soberanía y para algunos autores se agregan la personalidad y los fines del Estado. "¹⁰

Pichardo Pagaza señala que el territorio es el elemento geográfico del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder; comprende un plano territorial incluyendo el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre; en opinión de Serra Rojas, el territorio fija el límite dentro del cual se ejerce la contienda de los órganos del Estado y es un factor indispensable para su desarrollo; no es otra cosa que el límite de la soberanía, es

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. México 1985, Ed. Porrúa; p. 253

decir, el marco que encierra la facultad estatal para realizar actos de poder político de imperio o de mando.

En lo que se refiere a la población señala que es el grupo de individuos que reside en un determinado territorio y que se encuentran unidos por la convivencia; se le denomina comunidad cuando se presentan elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. " El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición y son registrados por los censos generales de población... La población aparece en la doctrina tradicional como un elemento del Estado, con esto se hace referencia a los seres humanos formando una unidad social. Para Kelsen 'el pueblo de Estado son los individuos' cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez del orden jurídico" ¹¹

En cuanto al poder estatal se puede decir que es el medio por el cual se vale el Estado para llevar al cabo sus funciones y en cierto modo es la capacidad que tiene para ser obedecido; algunos autores "... lo conciben como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional. Para otros más la 'potestad estatal' es una función; la de creación de directivas obligatorias a los miembros de la comunidad estatal. Otros autores la definen como el poder resultante del concurso de actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo; las instancias de solución de la fuerza que actúa, que funciona en vista de los

¹¹ Ibidem. pp. 276-277

finés. La característica fundamental del poder estatal es la soberanía; el poder público como elemento del Estado es la soberanía del Estado" ¹²

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

GOBIERNO

De acuerdo con Bobbio el Gobierno es el órgano encargado de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la unidad entre los diversos miembros de una determinada comunidad. Como toda institución humana el Gobierno a lo largo de la historia ha sufrido diversas transformaciones; independientemente de la forma asumida, en toda sociedad es visto como el órgano del Estado que tiene la obligación de garantizar el bienestar y la estabilidad social, mediante alguna forma de organización cuyo principal objetivo es llevar al cabo la integración de la sociedad y protegerla de peligros externos; considera que su supremacía

¹² RICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I. México 1984, Ed. INAP; p. 41

se encuentra garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza, aunque esta característica es propia del Estado Moderno, el uso de la fuerza siempre ha sido el medio específico de que se valen las autoridades gubernamentales para garantizar la supremacía de su poder.

"El gobierno se divide inevitablemente en dos partes generales, definibles sí, no separables: 1. el proceso político y 2. el proceso administrativo. El primero comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para que las lealtades populares se orienten de modo que establezcan una Ley o convicción socialmente aceptada o simplemente consentida. Esto lleva consigo simultáneamente, una organización social para hacer sacrificios directos e indirectos de tiempo, dinero y gastos, y establecer las recompensas y las limitaciones personales necesarias para ayudar y alimentar la voluntad más general. El resultado es un reservorio de voluntad social y poder y la administración es el empleo de ese reservorio de voluntad social y poder mediante personal apropiado, medios mecánicos, espacio territorial y métodos relativos al procedimiento de prestar servicios públicos a aquellos a quien corresponda y obligar a que se cumpla con el deber donde falta la voluntad o la capacidad" ¹³

Por lo anterior se puede decir que política y administración no se pueden separar, aunque en opinión de Herman Finer en muchas ocasiones se le da una mayor importancia a la política, ya que ésta es quien determina la voluntad y la función, mientras que la administración es solamente el reflejo de las reglas políticas y su accionar depende de la voluntad de los dirigentes políticos; la labor de un político puede ser mejorada por la de un administrador, pero nunca ser

¹³ FINER, Herman. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno. Madrid 1974, Ed. TECNOS; p. 23

destruida, mientras que por su lado un político si puede minimizar a la administración y hasta luchar para que no exista.

"Recordemos que política y gobierno se refieren a un solo complejo de actividades desde perspectivas diferentes pero superpuestas. La política pone de relieve las demandas conflictivas y la asignación de valores entre ellos- es decir de resultados, recursos y oportunidades que se valorizan- El gobierno se concentra en la dirección y el control, la política se ocupa del interrogante clásico de Harol Lasswell: ¿Quién obtiene qué, cuándo, cómo ?; el gobierno se ocupa del interrogante ¿Quién controla qué, cuándo y cómo?'. Una distinción entre política y gobierno es precisamente ésta, entre obtener y controlar"¹⁴

Partiendo de la idea de Bobbio se puede decir que a simple vista el Gobierno se compone generalmente por el jefe de Estado el cual puede ser el monarca o el presidente de la República y por el consejo de ministros, por tanto es considerado como el conjunto de las personas que ejercen el poder político; son los que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Pero una acepción que se apega más a la realidad del Estado Moderno es la que considera al Gobierno como el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiando el ejercicio del poder entre las instituciones que llevan al cabo la organización política de la sociedad y que constituyen lo que se ha dado en llamar régimen político cuya tarea es la de manifestar la orientación política de la sociedad.

En este sentido se puede decir que el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial son el Gobierno ya que muchos autores lo definen como la integración de estos tres poderes y lo ven como una parte estructural del Estado; por ejemplo Porrúa dice que el término Gobierno se utiliza

¹⁴ DEUTSCH, Karl. Política y Gobierno. México 1985; Ed. F.C.E; p. 190

para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía, Serra Rojas señala que es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares y se refiere al funcionamiento general del poder público o conjunto de titulares de los tres poderes.

FORMAS DE GOBIERNO

En el transcurso de la historia el Gobierno ha sido clasificado de diversas maneras, dichas divisiones han dejado ver los intereses que las clases gobernantes persiguen en diferente época, en este sentido se puede decir que la forma adoptada tenía que responder a las necesidades de cada sociedad; por ejemplo nos podemos remontar hasta la época de los griegos para los cuales según Friedrich la sujeción a las leyes o a las costumbres imperantes, así como la preocupación que los gobernantes tuvieran por el bien común o por la felicidad de sus gobernados, eran elementos determinantes para elegir una u otra forma de Gobierno, por tanto ellos hacen una primera distinción entre Gobierno de uno solo, de varios o de muchos, dándoles el nombre de formas primarias que también fueron llamadas buenas y malas.

Para Bobbio en la tipología clásica de las formas de Gobierno existen tres formas buenas que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia y tres malas: la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Los pensadores de la antigüedad consideraban que las formas buenas terminaban siempre en formas malas; para evitar tal situación se plantea la idea de un Gobierno mixto el cual surge de la combinación de las tres formas buenas y por tanto viene a ser una cuarta forma o bien una séptima si se toman en cuenta las malas. Esta última forma en varias ocasiones ha sido considerada como la mejor y en cierto modo la que más respondía a la idea que tenía Platón y Aristóteles ya que ellos pensaban que la mejor forma de Gobierno vendría a ser una polis bien

ordenada que podría ser regida por uno o por varios; siguiendo con Friedrich la tipología clásica sigue teniendo cierto dominio sobre las que surgieron posteriormente.

Entre las tipologías que surgieron después destaca la de Montesquieu para el cual existen tres tipos de Gobierno que son: el Republicano, el Monárquico y el Despótico, señala que en el primer tipo el pueblo, o más bien una parte del pueblo tiene en sus manos el poder, mientras que en el segundo una persona es la que gobierna y finalmente en el tercero también es una persona la que gobierna, pero en esta ocasión lo hace sin ley ni regla. También nos encontramos con la de Marx-Engels, ellos señalaban que la división de las formas de Gobierno se basaba en la división económica de clases.

Para Gaetano Mosca la Oligarquía era la forma de Gobierno que todo régimen político asumía, en ella el ejercicio efectivo y estabilizador del poder estaba en manos de un pequeño grupo de personas llamado clase dominante; Vilfredo Pareto coincide con esta afirmación pues señala que todos los sistemas políticos son de dominación y se encuentran dirigidos por una élite compuesta por los más aptos para gobernar. La tipología hecha por Weber parte del tipo de legitimidad y de liderazgo para hacer la distinción entre uno y otro tipo de Gobierno, ya que define tres tipos de dominación que son el tradicional, el racional-legal y el carismático, señalando por tanto que el primer tipo hace referencia al Gobierno donde la autoridad del líder se basa en la tradición; el segundo se refiere al orden legal en que se basa la autoridad y el tercero parte de la simpatía o carisma de que goce el gobernante para mantener el poder. Por tanto para Weber este es el criterio que se debe considerar para la clasificación de los gobiernos.

Es importante señalar "...que las tipologías no son clasificaciones arbitrarias, desde el momento que un tipo determinado aparece siempre en respuesta a una situación política concreta y a los problemas que la misma plantea ...desde Aristóteles a Pareto y Weber, la necesidad política implícita en la instancia sobre ciertos tipos de gobierno es evidente. Ya sea la necesidad de trascender las guerras intestinas de las poleis griegas o la lucha de clases, el apoyo a una visión nacional o de partido o de cualquier otra cosa, siempre los criterios de clasificación están inspirados en proyectos y valores implicados en el análisis"¹⁵

Friedrich considera que toda tipología debe relacionarse con las propias características de la estructura social además de identificarse con los valores y creencias predominantes en este sentido plantea la siguiente clasificación:

1. Anarquía (gobierno fragmentado)
2. Gobierno trivial de tipo monarca-sacerdote
3. Monarquía despótica (gobierno sobre extensos territorios)
4. Oligarquía de la nobleza, tanto por nacimiento como por cooptación
5. Oligarquía de la riqueza
6. Oligarquía del sacerdocio (teocracia)
7. Gobierno de democracia directa
8. Tiranía
9. Gobierno Burocrático bajo un monarca hereditario
10. Gobierno de un gabinete parlamentario (gobierno por representantes electos) a) Aristocrático b) Democrático

¹⁵ FRIEDERICH, C.J. Op. Cit. pp. 210-211

11. Gobierno presidencialista del congreso (presidente electo y asamblea electa)
12. Dictadura militar (incluido el gobierno pretoriano)
13. Dictadura totalitaria

Los gobiernos reales pueden identificarse con alguno de estos tipos, según los objetivos que persiga, las clases que dominen, la religión que profese o el grado de consentimiento general con que cuente puede asumir una u otra forma de Gobierno. En general se puede decir "...que el gobierno, entendido como poder político institucionalizado, se ha organizado en una variedad de formas considerable. Un estudio amplio de tales formas sugiere trece pautas diferentes de gobierno, que han ido apareciendo en diferentes contextos y en épocas diferentes, estas pautas aparecen en secuencias históricas que se truncan repetidamente y vuelven a aparecer en el contexto de las varias culturas o civilizaciones más importantes. Este avance y retroceso presenta algunas regularidades que suponen un ciclo típico, pero que no es uniforme. Diversos modos de valoración dicotómica dividen las formas de gobierno en buenas y malas, mientras que se va trazando ampliamente la base sobre la cual construir la forma mejor" ¹⁶

Señala que para los griegos la observancia del "nomos" (sujeción a la ley o costumbres imperantes) fue el punto de partida para hacer una distinción entre gobiernos justos e injustos, relacionándolos frecuentemente con los buenos y malos; es decir, si un Gobierno observaba el "nomos" era considerado justo y si sucedía lo contrario era injusto. Si bien los griegos hacían una distinción entre gobiernos observantes y no observantes del nomos, en la actualidad podemos partir de la legitimidad para poder hacer dicha distinción ya que la legitimidad es un elemento importante para poder determinar su efectividad ya que en muchas ocasiones, un Gobierno legítimo resulta mucho más efectivo que otro que no lo es, por lo tanto cual Gobierno busca

¹⁶ Ibidem, p. 222

procurar su legitimidad o conseguirla en caso de que no la tenga, ya que se requiere un acto justo para producir un gobernante legítimo y por tanto la legitimidad contribuirá a que sus acciones sean justas.

Bobbio por su parte nos habla de la bipartición clásica, la cual distingue las formas de gobierno parlamentario y las presidencialistas; el primer tipo alcanza su máxima expresión en las monarquías constitucionales y particularmente en la Británica; mientras que la segunda se expresa mejor en Estados Unidos. Estas dos formas son las que prevalecen en la mayor parte de los países; además de Gran Bretaña, países de emigración blanca y de lengua inglesa han adoptado el Gobierno parlamentario, mientras que en la mayoría de los del Continente Americano impera el presidencialismo.

"La forma de gobierno parlamentario se caracteriza por el surgimiento del equipo de gobierno desde el seno del parlamento y de su responsabilidad ante el mismo parlamento, el puede llegar a decretar su caída. A su vez en los sistemas parlamentarios el gobierno no tiene el poder de disolver el parlamento o pedir su disolución al jefe del estado en el momento en que no obtenga de éste su confianza. El elemento diferencial de mayor relieve entre los diversos tipos de gobierno parlamentario lo constituye la naturaleza del sistema de partidos. En efecto, donde existe sólo dos partidos o en el caso en que un sólo partido obtenga la mayoría absoluta de los escaños, la forma de gobierno parlamentario reviste características de solidez y de estabilidad mayores que en los lugares donde el gobierno esta compuesto por coaliciones de varios partidos"¹⁷

¹⁷ BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Suplemento. México 1989, Ed. Siglo XXI; p.165

Otro elemento que determina el funcionamiento de este tipo de Gobierno es según Bobbio la existencia de un partido de oposición; en estos casos el líder del partido de mayoría pasa inmediatamente a ser el primer ministro ya que gracias a ello se puede mantener la cohesión y la disciplina del grupo parlamentario. Señala que el Gobierno presidencial se caracteriza por la concentración de poderes como jefe de Estado y jefe de Gobierno en el presidente, el cual es elegido por sufragio universal y ocupa una posición central respecto de todas las fuerzas e instituciones políticas; además de ocupar el cargo de jefe de partido y de la administración, tiene la libertad de elegir a los diversos ministros o secretarios de departamento y removerlos de sus cargos; representa a la nación en las relaciones con el exterior; estipula los tratados internacionales, le compete el poder de declarar la guerra y además tiene iniciativa en las leyes más importantes y es fuente de decisiones.

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El presidencialismo es una de las formas de gobierno que ha logrado mantenerse durante todo este siglo, si bien se expresa mejor en los Estados Unidos, en varios países Latinoamericanos se sigue este modelo y aunque tienen algunas diferencias, en esencia funcionan de la misma manera ya que la figura del presidente se encuentra por encima de cualquier otro poder. El Gobierno mexicano es presidencialista ya que el poder ejecutivo cuenta con una gran variedad de facultades que le otorga tanto la constitución como las leyes ordinarias, por lo cual lleva al cabo funciones tanto de carácter político como administrativo; Carpizo señala que de acuerdo con la primera función el presidente se encarga de las relaciones con el poder Legislativo y Judicial; de acuerdo con la segunda debe dar unidad y funcionamiento a la Administración Pública.

Además de estas funciones el ejecutivo se encarga del aspecto económico y social, porque tiene en sus manos la regulación de la economía nacional, el gasto público y las inversiones, así como con todo lo relacionado con las importaciones y las exportaciones; son varios los instrumentos de los que se vale para mantener el control de la economía, entre ellos destaca la política monetaria, la política fiscal, la de precios, la de inversión, obras públicas y la de importaciones y comercio exterior entre otras. Según Jorge Carpizo el Ejecutivo realiza funciones sociales al intervenir en la educación, seguridad social, asuntos del agro y la cuestión laboral como por ejemplo; también interviene en la formación de las leyes por medio de la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la Ley; señala que la mayoría de las leyes se hacen a iniciativa del presidente ya que a lo largo de la historia casi todos los proyectos de Ley que envía son aceptados. Con lo anterior la idea que tenía Montesquieu sobre el equilibrio de los poderes parece ser violada en el presidencialismo, ya que la armonía entre los poderes se logra a base de la sumisión del Legislativo y el Judicial ante el Ejecutivo y por tanto tal equilibrio no existe.

Entre las principales causas por las que el presidente ha logrado subordinar al legislativo y a sus miembros son porque: "...a) la mayoría de los legisladores son del PRI del cual el presidente es el jefe y a través del partido las medidas del presidente son aceptadas b) si se revelan es casi seguro que terminan con su carrera política ya que el presidente es el que manda sobre los cargos públicos c) además del sueldo existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político y d) aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo, , amén de que esta postura se declara sin ningún recato"¹⁸

¹⁸ CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México 1987, Ed. Siglo XXI, p. 34

En lo que respecta al Poder Judicial podemos decir que las causas de la sumisión al ejecutivo son muy parecidas a las del Legislativo, ya que según Luis de la Barreda las decisiones de la Suprema Corte de Justicia van a variar según el interés político que tenga el ejecutivo por las resoluciones tomadas; si bien algunas de ellas dejan ver la dependencia que tiene con el presidente, existen otras en las que se puede ver su autonomía aunque sea muy difícil de creer en ella; ya que el peso del ejecutivo en los ámbitos federal y estatal es determinante en los casos de mayor importancia a la hora de impartir justicia, por ello es necesario sustraer totalmente el nombramiento de los funcionarios judiciales a la injerencia del poder ejecutivo y crear una auténtica carrera judicial independiente.

LA DIVISION DE PODERES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de dicha Constitución; en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

EL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo se compone por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y juntas constituirán el Congreso General. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos por mayoría relativa bajo el sistema de distritos electorales uninominales y por 200 que serán electos

abajo el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales; por cada diputado propietario se elegirá un suplente y todos durarán en su cargo tres años. Mientras que la de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, dicha Cámara se renovará por mitad cada tres años y por cada Senador propietario habrá un suplente.

El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo período; dichos períodos durarán el tiempo que sea necesario para tratar los puntos acordados; se encargará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. De acuerdo con nuestra Constitución el Congreso tiene entre otras las siguientes facultades:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal o formar otros nuevos dentro de los límites de los existentes, así como arreglar definitivamente los límites de los Estados.
- Para cambiar de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.
- Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.
- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
- Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

- **Impedir que en el comercio de Estado a Estado se impongan restricciones.**

- **Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear; establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123.**

- **Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio.**

- **Para dictar leyes sobre nacionalidad, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.**

- **Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.**

- **Para conceder licencias al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República en caso de ser necesario, ya sea con carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.**

- **Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social y para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de las acciones de orden económico especialmente las reformas al abasto y otras que tengan como fin la**

producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de ser efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Por otra parte la Constitución otorga a cada una de las cámaras una serie de facultades exclusivas, por ejemplo a la de Diputados le asigna entre otras las siguientes facultades:

- Vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior; dicha revisión tendrá por objetivo conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y si aparecen discrepancias, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

- **Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta constitución.**

Y a la Cámara de Senadores le otorga entre otras las siguientes facultades exclusivas:

- **Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión y ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga.**
- **Autorizarlo para que permita la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas.**
- **Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso nombrarle un Gobernador provisional. Quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.**
- **Elegirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 constitucional.**

- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República.

EL PODER EJECUTIVO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", su elección será directa en los términos que disponga la Ley Electoral; entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará seis años. El Ejecutivo tendrá entre otras las siguientes facultades y obligaciones:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el Gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación y disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos.

- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, tomando en cuenta la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales por ejemplo.
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso.

EL PODER JUDICIAL

El ejercicio de este poder se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintidós ministros numerarios funcionar en Pleno o en Salas y se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios; sus sesiones serán públicas y serán secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito

serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán seis años en el ejercicio de su cargo.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de Oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyen la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. También podrá designar a uno de sus miembros como presidente de la Suprema Corte de Justicia cada año pudiendo ser reelecto.

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo a la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia; a este Ministerio incumbe la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden Federal y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. También será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

A los Tribunales de la Federación les corresponde conocer, todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes federales o de los tratados internacionales , celebrados por el Estado mexicano; los casos concernientes a

miembros del cuerpo diplomático y consular. También resolverán toda controversia que se suscite:

- **Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.**

- **Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.**

- **Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. Todas estas controversias se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determinen la ley de acuerdo con las bases siguientes entre otras:**

- **El juicio de amparo se seguirá siempre a instancias de la parte agraviada.**

- **La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivaré.**

- **En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.**

- **El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que no pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma se removerá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.**

ADMINISTRACION PUBLICA

ANTECEDENTES GENERALES

Entre las primeras aportaciones que se hicieron al estudio de la Administración Pública, destaca la labor realizada por los cameralistas que según Omar Guerrero eran administradores públicos que se manifestaron a favor del desarrollo de dicha disciplina en los países alemanes, estos administradores se formaban en las aulas de Halle y Frankfur del Oder. El cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo con vistas a potenciar el poder del Estado Absolutista.

"Este grupo de profesores y administradores constituyen la primera escuela en el desarrollo moderno de la Administración Pública. El movimiento tuvo como fondo histórico el apego de la Administración Pública de Prusia en el siglo XVIII. En un régimen de militarismo y centralización floreció también la eficiencia administrativa, caracterizándose por el mejoramiento considerable de la capacidad y honestidad de los funcionarios públicos; por la sistematización de las funciones y demás condiciones de trabajo; por la reglamentación del procedimiento para seleccionar a los funcionarios públicos, incluyendo requisitos de educación especializada y exámenes y por la profesionalización del servicio público que se manifestó en el establecimiento de cursos universitarios sobre 'cameralismo', es decir, sobre administración y economía sumándolos a la educación general"¹⁹

¹⁹

HUÑOZ AMATO, Pedro. En: Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública. México 1988, Ed. F.C.E. p. 20

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO CIENCIA

De acuerdo con Omar Guerrero Carlos Juan Bautista Bonnín puede ser considerado el padre de la moderna ciencia de la administración, a pesar de que no se cuenta con una bibliografía completa, se sabe que ejerció cargos públicos en Francia y que desarrolló una doctrina administrativa con su obra "Principios de la Administración Pública" la cual fue una gran aportación al arte de gobernar; el mérito del autor es mayor si se toma en cuenta que nunca antes se había pensado que la administración fuera o llegará a ser una ciencia, ya que siempre había sido vista como una serie de usos y reglas recibidas y consagradas. Con dicha obra Bonnín inaugura la moderna ciencia de la Administración ya que es el primer gran tratado escrito sobre esta materia; es una obra importante no sólo por el tema que trata, sino porque en ella se demuestra que la Administración es una ciencia y que sus principios podrían ser aplicados a toda administración sin importar la naturaleza de su sistema legislativo.

Bonnín se dió a la tarea de comprobar los principios de la Administración, ordenar y clasificar sus elementos y demostrar sus límites; por ello puede ser concebida como ciencia y arte; ciencia en el sentido de aclarar las relaciones sociales y arte por la facultad de llevar a la práctica la teoría en donde las leyes se pueden aplicar. Señala que la Administración Pública es "...una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene una doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetivos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno

de la sociedad; como ley o voluntad determinante es pasiva y activa como ejecución determinada. Sus atribuciones propias es la ejecución de las leyes de Interés general."²⁰

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

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

En lo que se refiere al primer principio señala que en el momento en que se unen diversos grupos de individuos se mantienen organizados en comunidades y señala que "...de unas y otras emana el Interés público que los apróxima, reúne y modifica para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural consiste el elemento de la administración, el motivo y el objeto de sus establecimiento en la institución social, pues proviniendo del hecho de la reunión de los hombres, es evidente que la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad"²¹

Para Omar Guerrero la ciencia de la Administración como la administración misma son un producto histórico, ya que nace como una necesidad; es la ciencia de las relaciones entre la

²⁰ BAUTISTA BONNIN, Carlos Juan. "Principios de la Administración Pública" En: Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria de Gabino Fraqa, México, INAP; pp.479-480

²¹ Ibidem, p. 492

sociedad y los administrados y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social; de ahí el porque debe de ejecutar las leyes de interés general; en sí la Administración representa a la comunidad y la justicia cura sus males.

DIVERSAS APORTACIONES AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Omar Guerrero señala que la labor realizada por Bonnin no tuvo seguidores en su país, a pesar de que su obra fue editada varias veces, la ciencia de la administración dejó de cultivarse en Francia durante el siglo XIX y más de la primera mitad del XX ya que se le dió una mayor atención al Derecho Administrativo. A pesar de tal situación sobresale la labor de Tocqueville que en su obra: "La Democracia en América" hace valiosas aportaciones a la Administración Pública, pues establece dos categorías científicas para el análisis de la administración, como lo fue la centralización y la descentralización, señalando que la primera trabajaba en contra de la democracia mientras que la segunda lo hace a favor de ella aunque en detrimento de la eficiencia. Además de estos puntos muestra interés por la situación de los funcionarios públicos y la fijación de sus salarios; el manejo de las finanzas públicas; la corrupción y la inestabilidad administrativa y la necesidad de estructurar una ciencia de la administración.

Para Wilson la Administración es una ciencia práctica que requiere de un estudio más profundo, considera que su objeto de estudio es descubrir primero que puede hacer adecuada y exitosamente el Gobierno y de que manera puede hacerlo con eficiencia y al mínimo costo posible ya sea de dinero o de esfuerzo; antes de llevar al cabo tal estudio se debe tomar en cuenta lo que ya se ha dicho sobre el tema. Señala que la Administración es la parte más obvia del Gobierno, es este mismo en acción, se encuentra en todos lados, realiza al mismo tiempo su función

administrativa y su función política. Muestra un especial interés por el establecimiento del servicio civil ya que con ello se podrá garantizar una sincera lealtad a la política del Gobierno.

En lo que se refiere a Max Weber se puede decir que su gran aportación a la Administración son sus ideas acerca de la organización burocrática "A Weber se debe la más completa visión de la organización y el funcionamiento de la administración pública moderna, a la que sublimo y puso como elemento peculiar de las ideas del presente ya fueran capitalistas, ya socialistas ... Junto con Marx y Tocqueville Weber debe ser situado entre aquellos cultivadores de la administración pública que despreocupados por explicar su estatuto científico contribuyeron sin embargo, fecundamente para que consolidará esta condición. Los tres autores estudiaron en lo común a la burocracia, aunque correspondió a Weber resaltar sus virtudes y silenciar los vicios que Marx y Tocqueville han examinado y denunciado"²²

CONCEPTOS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA

Para Borgoño la Administración Pública comprende todas las actividades cuya materialización se encomienda al Estado, nos dice que es un concepto muy amplio por tanto lo define de diferentes maneras; al verla como una actividad dice que comprende la totalidad de las actividades desarrolladas por el Poder Ejecutivo; como ciencia viene a ser aquel cuerpo sistemático de conocimientos expresados a través de principios derivados de una investigación de la realidad administrativa estatal.

²² OMAR GUERRERO. La Teoría de la Administración Pública. Ed. Harla, México 1986; p. 225

"Con el término Administración Pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal...la noción de Administración Pública corresponde por tanto a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado comprenden a las actividades de Gobierno que desarrollan poderes de decisión y de comando y aquellos de inmediato auxilio para el ejercicio del Gobierno mismo y por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizan las leyes y los actos de gobierno en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real o de comportamientos técnicos, materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político y jurisdiccional)"²³

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

De acuerdo con Omar Guerrero la Administración Pública tiene un carácter preventivo, más que represivo, sus funciones no sólo se orientan a conservar la sociedad, sino también a perfeccionarla. Leonard D. White en su obra "Introducción al Estudio de la Administración Pública" señala que su fin es la utilización más eficaz de los recursos de que disponen los

²³ BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. p. 13

funcionarios y que la buena administración procura eliminar el despilfarro. Se dice que es el Gobierno de la comunidad porque "... la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales"²⁴

Para Deutsch la vida administrativa se encuentra organizada bajo cadenas de mando en donde un pequeño número de individuos se encuentra al frente dando órdenes y decidiendo lo que se ha de hacer; se dirigen a un gran número de individuos, los que a su vez dan órdenes mucho más detalladas a otro numeroso grupo de subordinados y así sucesivamente hasta llegar al último empleado que tiene trato directo con el público. El ejecutivo recibe la ayuda de su personal profesional, técnico que incorpora especialistas de diversos temas tales como transportes, finanzas, seguridad, etc; pero también a especialistas en escuchar a subordinados, clientes y pueblo; los ejecutivos llegan al poder para decidir cómo deben ejecutarse las cosas, pero quien las lleva al cabo son los administradores, los cuales son los responsables directos del funcionamiento de las instituciones, por tanto el éxito o fracaso depende en gran medida del cuerpo administrativo.

Para tener una visión completa de lo que es la Administración Pública enseguida será definida desde diferentes ángulos: "... Definición Formal: Es el conjunto sistematizado, coordinado y organizado de entes y órganos con competencias, facultades y atribuciones públicas, conferidas por el ordenamiento jurídico para intervenir, regular y fomentar en la sociedad civil, acciones

²⁴

GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. México 1985, Ed. Harla; p.90

Inspiradas en el interés general. Definición Material: Es el conjunto de aparatos públicos articulados directamente con los centros de decisión política y que cuentan con medios e instrumentos para cumplir sus fines en relación con los grupos sociales. Su objeto de conocimiento es satisfacer las necesidades públicas de un país, por medio de un conjunto de conocimientos sistematizados que se aplican para la satisfacción de dichas necesidades. Su contenido es el conjunto de políticas, métodos, procedimientos y acciones para cumplir con las funciones que dentro del Estado les asignan las leyes matizadas por la orientación estratégica que el gobierno regente adopta." ²⁵

Finalmente para Martínez Silva la Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública; es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales, es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de la planeación, organización, dirección y control.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

En el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las

²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA "Capacitación y Desarrollo de Personal" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal, Material del trabajo, México 1992, p.24

bases generales de creación de las entidades paraestatales y la Intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

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

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

Para el ejercicio de los asuntos administrativos el Ejecutivo se auxiliará de las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina

5. **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**
6. **Secretaría de la Contraloría General de la Federación**
7. **Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal**
8. **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**
9. **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**
10. **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**
11. **Secretaría de Desarrollo Social**
12. **Secretaría de Educación Pública**
13. **Secretaría de Salud**
14. **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**
15. **Secretaría de la Reforma Agraria**
16. **Secretaría de Turismo**
17. **Secretaría de Pesca**

- **Departamento del Distrito Federal**
- **Procuraduría General de la República**

Después de revisar las funciones que tienen asignadas cada una de las dependencias, diremos que todas juegan un papel determinante en el desarrollo económico y social del país ya que tienen el compromiso de satisfacer las demandas de la sociedad mexicana mediante la aplicación de planes, proyectos y programas. Es evidente que unas juegan un papel más importante que otras ya que los asuntos a atender son de diversa índole y complejidad, entre ellas destacan las que atienden asuntos tales como salud, educación, vivienda, transporte y alimentación.

Se podría decir que las funciones que se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para cada una de las Dependencias se dejan ver como algo ideal ya que en muchas ocasiones por falta de una correcta organización y apoyos financieros dichas dependencias no cumplen cabalmente con las funciones que les han sido asignadas, provocando con ello una baja productividad y aparición de vicios administrativos. Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se buscaba que la Administración Pública se encontrará más controlada mediante la aplicación de controles administrativos tanto de carácter organizacional como presupuestal.

Cabe destacar que "Los Secretarios y jefes de departamento tienen un doble carácter constitucional: son órganos administrativos en tanto que llevan a cabo funciones de servicio público, como el de educación o el de salud pública o funciones de servicio en apoyo a otros órganos del poder ejecutivo como planeación, programación etc. Son organismos políticos porque la Constitución señala las bases de su creación y atribuciones, les atribuye la facultad del refrendo y se relacionan directamente con los otros poderes de la Unión"²⁶

Para el control de las entidades paraestatales fue expedido otro ordenamiento llamado "Ley Federal de las Entidades Paraestatales", es la encargada de regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Públicas, las cuales se sujetarán a lo dispuesto por dicha ley y deberán proporcionar a las demás entidades del sector en que se encuentren agrupadas la información y datos que se le soliciten, así como los que les requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; gozaran de autonomía de gestión para el correcto cumplimiento de su objetivo.

²⁶

PICHARDO PAGAÑA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Bases y Estructura Vol. I. México 1988, INAP; p.204

Los organismos descentralizados son personas jurídicas que tienen por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Sus objetivos se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y contemplarán las actividades conexas para lograrlo; los productos que elaboren o servicios que presten y sus características sobresalientes; los rangos más sobresalientes de su organización para la distribución, producción y prestación de servicios de servicios que ofrecen. Su desarrollo y operación deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo a los Programas Sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto financiamiento autorizadas; por tanto formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO SISTEMA

De acuerdo con Leemans toda sociedad se encuentra integrada por una variedad de sistemas, entre los cuales se encuentran el sistema político y el sistema administrativo, así como los subsistemas de estos, con sus entradas, conversiones y salidas son considerados como unidades abiertas ya que interactúan con su medio ambiente y están estrechamente relacionados; los procesos institucionalizados y los no institucionalizados localizados en dicho medio influyen en el desarrollo de todo sistema social. En este sentido la Administración Pública puede ser vista como un subsistema del sistema político, ya que sus acciones dependen en gran medida de las decisiones políticas, es por tanto el instrumento por medio del cual se llevan al cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos gubernamentales; si bien, existe cierta subordinación de ésta ante el sistema político, también es cierto que actúa como un elemento independiente dentro de él y llega a constituir otro gran sistema, pues se encuentra integrado por una gran variedad de elementos que se interrelacionan entre sí para dar respuesta a las demandas sociales.

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

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

La Administración Pública puede ser vista como un sistema, pues "Es el conjunto sistematizado, coordinado y organizado de entes y órganos con competencias, facultades y atribuciones públicas, conferidas por el ordenamiento jurídico para intervenir, regular y fomentar en la sociedad civil acciones inspiradas en el interés general...Es el conjunto de aparatos públicos

articulados directamente con los centros de decisión política y que cuentan con medios e instrumentos para cumplir sus fines en relación con los grupos sociales"²⁷

²⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Marco Referencial del Subsistema de Capacitación en la Administración Pública" En: Especialización en Administración y Desarrollo de Personal. México 1992; p.24

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS

EL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS

Para funcionar correctamente la Administración Pública como cualquier otro sistema, requiere la participación de diversos elementos que pueden ser vistos como subsistemas del sistema total y aunque tienen asignada diferente tarea requieren interrelacionarse para alcanzar los objetivos planteados. Entre dichos subsistemas destacan los de recursos humanos, recursos materiales, recursos técnicos y recursos financieros; todos tienen una importancia similar en las organizaciones, pero para fines de este trabajo se enfocará la atención al de recursos humanos por ser quien determina el cumplimiento de las políticas gubernamentales; para alcanzar los más altos niveles de rendimiento institucional dicho sistema debe mantener una estrecha relación con los demás sistemas de la organización siendo ésta una tarea permanente y sistematizada, orientada al logro de la calidad total; pues de poco valdría tener los mejores presupuestos, materiales y equipos si no se cuenta con el personal necesario para darles movilidad.

"Se ha visto que un sistema de recursos humanos es un subsistema del sistema administrativo total que puede ser toda la administración pública, una dependencia gubernamental, una empresa privada o un organismo administrativo de otra índole ...En un sistema de recursos humanos el insumo físico está representado fundamentalmente por el personal que entra al sistema, el proceso lo constituyen las operaciones que se realizan con este personal a fin de que adquieran las aptitudes y actitudes necesarias para que sean eficientes (reclutamiento, selección, adiestramiento, ascensos etc.) y el producto de ese subsistema físico es un personal eficiente, apto y dispuesto a colaborar para alcanzar las metas del sistema total"²⁸

²⁸

DUHAL KRAUSS, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, México 1978, Ed. INAP; p. 58

LA IMPORTANCIA DEL ELEMENTO HUMANO

Por la importancia que representan los recursos humanos para el funcionamiento de cualquier organización, algunos autores han vertido diversas opiniones acerca del papel que juegan dentro de las instituciones; por ejemplo para Pedro Muñoz Amato toda administración ya sea pública o privada es administración de personal, por tanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos humanos por lo cual "La calidad humana será siempre el factor más decisivo en toda empresa administrativa. Se debe cultivar constantemente en procesos de educación y adiestramiento. No hay ningún otro recursos que pueda igualarse a éste-ni la prescripción de normas, ni la elaboración objetiva de los métodos, ni mucho menos los empeños de dirección autoritaria. Todo depende en última instancia de la formación de la personalidad y su acondicionamiento para el trabajo"²⁹

Fernando Arias Galicia por su parte señala que los empleados son el factor más importante, pueden mejorar y perfeccionar los recursos materiales y técnicos lo cual no sucede a la inversa. En opinión de George Terry todo sistema social depende de sus recursos humanos, cualquier problema, decisión o relación involucra a los individuos por tanto las funciones administrativas sólo se pueden realizar por medio de la labor del personal; en otras palabras cualquier organización ya sea pública o privada para operar requiere de personas y la efectividad con que funcionen derivará de la atención que le presten a los individuos. El uso óptimo de los recursos materiales, técnicos y financieros dependerá de la capacidad que demuestren los empleados para su manejo y organización.

²⁹ MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México 1978, Ed. F.C.E; p. 45

De acuerdo con lo expuesto por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Personal, durante la Reforma Administrativa se puede decir que para obtener de los empleados su máximo rendimiento es indispensable la concurrencia de dos factores: la aptitud requerida y la actitud deseable, las cuales pueden identificarse desde que el empleado ingresa a la organización o bien pueden crearse o desarrollarse posteriormente, de ahí la necesidad de contar con un sistema de administración racional, objetivos claros, políticas adecuadas y procedimientos ágiles en los que se maneje información relevante.

Según Alvaro Rodríguez Reyes para todo país en desarrollo es de vital importancia contar con una Administración Pública eficaz, dinámica y honesta, por ello toda institución debe poner especial atención en el elemento humano pues de ahí se derivan todos los procesos administrativos; si tomamos en cuenta que los bienes y servicios públicos son proporcionados por los individuos se puede decir que el correcto funcionamiento de las organizaciones queda garantizado por la labor del personal pues al llevar al cabo sus funciones físicas e intelectuales están contribuyendo al logro de los fines institucionales, por ello "...exigencia principal en el servicio público es la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier Plan de Reforma Administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañados de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de Reforma Administrativa; un personal competente es la condición sine qua non de un servicio

LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

El personal se encarga de poner en marcha al aparato administrativo. De su estado de ánimo, capacidades y habilidades dependerá el triunfo o fracaso de las organizaciones, por ello es de suma importancia contar con los instrumentos que le permitan organizar correctamente los asuntos relacionados con el personal y de tal modo responder eficientemente a sus demandas; en este sentido la administración de recursos humanos es el camino a seguir para obtener de los empleados su máximo rendimiento, pues en palabras de Fernando Arias Galicia se busca acrecentar y conservar el esfuerzo, las experiencias, los conocimientos y habilidades de los miembros de la organización para beneficio del personal y de la propia institución; de acuerdo con Miguel Duhalt Krauss, esta administración tiene la obligación de obtener el mejor rendimiento de los recursos humanos para lograr los fines del Estado con mayor eficiencia.

La administración de estos recursos se vuelve un asunto muy delicado pues los individuos aportan a su trabajo diversos elementos que afectan la forma en que realizan sus actividades, por ejemplo: sus antecedentes sociales, costumbres, creencias, preparación, etc; condicionan su desempeño laboral. Bajo esta visión Sergio Fernandez de la Barrera señala que el ser humano por su propia naturaleza es inteligente y libre, se desenvuelve al través de actitudes generadas por motivaciones por lo que su conducta resulta difícilmente previsible. El situar este comportamiento dentro del ámbito laboral, para lograr que el empleado realice su trabajo y que además quiera

³⁰

NACIONES UNIDAS. "Manual de Administración Pública" En: La Administración de Personal en el Sector Público, p. 15

hacerlo bien y en coordinación con los otros miembros de la organización, constituye uno de los principales retos de la administración de personal, la cual se vale de reglas y técnicas específicas que buscan el mejor aprovechamiento del grupo organizado para garantizar el uso óptimo de los recursos materiales, técnicos y financieros de que disponga.

Para Miguel Duhal Krauss el problema central de dicha administración es lograr que el servidor público quiera cumplir su tarea con la máxima eficiencia y coordinadamente con los demás, lo cual garantizará cierta armonía entre los servidores públicos y por tanto con la legislación vigente. En opinión de Alvaro Rodríguez la administración de personal obedece en un primer momento al propósito de frenar la influencia política en la integración de los cuadros administrativos, es decir, buscaba evitar el ingreso de individuos a la Administración Pública por vía de la recomendación y del favoritismo, con el fin de asegurar que el personal público reúna ciertas características de capacidad y competencia; dicho propósito no se ha podido alcanzar pues las funciones de reclutamiento y selección en el Sector Público se violan frecuentemente ya que para obtener un puesto o un ascenso tiene más peso una persona recomendada que otra que no lo es y que trata de superarse por méritos propios. La anterior afirmación acerca del objetivo que persigue la administración de recursos humanos, la deja ver como una función encargada únicamente del reclutamiento y la selección del personal, olvidando con ello que en verdad se encarga de una gran variedad de asuntos relacionados con los servidores públicos como lo es su ubicación, contratación, motivación, capacitación etc; por tanto "La Administración de Recursos Humanos en el Sector Público Mexicano consiste en obtener, ubicar, desarrollar, evaluar y guiar recursos idóneos para cada unidad orgánica de la organización de que se trate, con el propósito de satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio público y satisfacer también las

aspiraciones económicas, sociológicas y sociales de quienes prestan el servicio"³¹

Según Ignacio Pichardo Pagaza con la administración de recursos humanos los individuos se integran y desarrollan en beneficio de la organización, desde sus inicios hasta su crecimiento y consolidación; por lo cual el elemento humano es determinante para el cumplimiento de los programas gubernamentales, pero en opinión de Duhalt Krauss, esta administración por sí sola, no puede resolver todos los problemas que enfrenta la Administración Pública; hace su parte dentro del sistema, pero su éxito o fracaso se encontrará condicionado a la interacción con la administración de recursos materiales y financieros, que incluye el empleo de la tecnología y demás elementos del sistema.

A la administración de personal le corresponde obtener servidores en condiciones óptimas de actitud y aptitud, ubicarlo, mantenerlo y guiarlo en la forma más adecuada para el servicio pues: "Empleado eficiente será aquél que no solamente sepa hacer su trabajo, esto es, que tenga aptitud, sino que quiera hacerlo bien, es decir, que la actitud del trabajador hacia su trabajo, hacia el organismo para el cual trabaja, lo haga desarrollar su máxima eficiencia. Para tener empleados que sepan hacer su trabajo son necesarios buenos procedimientos de reclutamiento y selección, que proporcionen personal idóneo y capacitado y completar la tarea con buenos programas de enseñanza para los empleados en servicio. Pero el problema de la moderna administración de personal es...optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, técnicos y financieros, y con satisfacción tanto de los objetivos institucionales cuanto de los

³¹ CASTELAZO, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. México 1977, Ed. Colegio de Licenciados Ciencias Políticas y Administración Pública; p. 236

intereses y aspiraciones legítimos de los trabajadores"³² Por lo anterior Dale Yoder señala que para todo administrador la administración de personal es la tarea vital, la más difícil y delicada de todas las funciones, pues su valor y efectividad están severamente limitados, sino se lleva al cabo una correcta dirección de dichos recursos.

El manejo de los recursos humanos tanto en el sector público como en el privado es una labor muy compleja, pues los asuntos que se manejan son de diversa índole, pero todos de la misma importancia para los empleados y las organizaciones; por tal motivo en cualquier institución existe un área específica que tiene la responsabilidad de solucionar satisfactoriamente los problemas relacionados con el personal dicha área se encargará de "a) Asegurar el reclutamiento y selección de elementos idóneos para el cumplimiento eficaz de los servicios públicos; b) Proveer capacitación y adiestramiento al personal del gobierno en las materias específicas de su competencia y a todos los niveles de la jerarquía administrativa; c) Conceder justas retribuciones económicas según la naturaleza y responsabilidad de los puestos y mantener un sistema de ascensos, estímulos y prestaciones en beneficio de los empleados y sus familiares."³³ Para Alvaro Rodríguez esta tarea debe tener la suficiente autoridad y contar con los elementos necesarios que le permitan llevar al cabo eficazmente tan delicada función; debe ser compatible con el desarrollo de una política orientada a institucionalizar la atención a las demandas de los empleados, a promover la eficiencia por medio de la capacitación y hacer frente a las recomendaciones y presiones de orden político en el otorgamiento de los puestos públicos; dicho órgano si no es capaz de cumplir tales planteamientos será vista como un área sin fuerza ni prestigio.

³² DUHALT KRAUSS, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público, p.168

³³ RODRIGUEZ REYES, Alvaro. Administración en el Sector Público, México 1974, Ed. Herrero; p. 67

LOS SUBSISTEMAS DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

Desde el punto de vista de Miguel Duhal Krauss el sistema de recursos humanos está a su vez constituido por tantos subsistemas como funciones secundarias se atienden en la administración de personal, es decir, la admisión, capacitación, administración de salarios, movimientos de personal, relaciones laborales, higiene y seguridad, etc; se convierten en otros sistemas pues engloban una gran variedad de elementos.

El número y nombre de dichos subsistemas varía entre algunos autores, pero gracias al trabajo realizado por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal durante la Reforma Administrativa, se pudo definir y precisar los subsistemas que deben integrar el sistema de administración y desarrollo de personal en el sector público por tanto se pueden identificar principalmente nueve subsistemas: 1.-Planeación, 2.-Empleo, 3.- Remuneraciones, 4.- Prestaciones y Servicios, 5.- Relaciones Laborales, 6.-Capacitación y Desarrollo, 7.- Motivación, 8.-Información, y 9.- Evaluación. Estos subsistemas se integran por diversos elementos que actúan en conjunto para garantizar un correcto funcionamiento de la administración de personal, por medio de procedimientos, políticas, criterios etc; establecen y llevan al cabo las normas de trabajo y toman las decisiones necesarias para contribuir al logro de la excelencia institucional; para fines de este trabajo se enfocará la atención en los seis primeros subsistemas llamados sustantivos en virtud de que son los encargados de desempeñar las funciones más trascendentes, dentro del sistema de administración de personal.

PLANEACION Y ORGANIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO

La planeación de recursos humanos consiste en determinar los requerimientos de la fuerza de trabajo y los medios a emplear para lograrlos; con objeto de alcanzar los planes integrales de la institución, realiza estudios tendentes a determinar las necesidades de la organización, así como, para formular políticas y programas que permitan un desarrollo articulado y ordenado de los recursos humanos; tiene como objetivo "Proporcionar en forma suficiente oportuna y significativa elementos de juicio para facilitar la formulación de políticas, funciones y procedimientos orientados a la prevención de necesidades del sistema de administración y desarrollo de personal en las instancias global, sectorial e institucional estableciendo indicadores debidamente determinados para analizar los alcances y la eficiencia obtenida en la acción administrativa, éstos, ya analizados se utilizarán para realizar una eficaz toma de decisiones y una adecuada coordinación de acciones"³⁴

Al tomar en cuenta los objetivos y funciones de cada organización se encarga de determinar sus estructuras ocupacionales, de dar una visión anticipada sobre los requerimientos de personal, estableciendo las características deseables de la fuerza de trabajo, al señalar las acciones que han de llevarse al cabo para su adecuación y determinar las políticas generales y normas a emplear para controlar al personal. Determinará si éste vendrá de la propia institución o de fuera; de acuerdo con Heneman como la planeación busca que las actividades que desarrollan los individuos se diseñen y ejecuten en forma congruente y coherente, se alcanzará un desempeño satisfactorio de los empleados; al contar con el número y tipo ideal de personal y más aún, al ubicar al trabajador en el puesto que le corresponde, se creará un ambiente

³⁴

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Colección Administración y Desarrollo de Personal. No. 2. México 1982, Coordinación General de Estudios Administrativos; p.7

agradable de trabajo, se obtendrá una mayor productividad laboral y los empleados se darán cuenta de la importancia que tiene su labor para el funcionamiento de toda la organización.

"La planeación y organización de la fuerza de trabajo dará como resultado: 1.- Una estructura ocupacional deseable, 2.- Un programa de adecuación de la estructura ocupacional que incluirá acciones de: ubicación de personal en el puesto más conveniente, la capacitación y/o desarrollo del personal que es rebasado por los requerimientos del puesto o bien la formación de una fuente de reclutamiento interno para futuras promociones y el retiro del personal que no satisface las necesidades del puesto y/o resulte excedente en cantidad y 3.. Las políticas y normas en función al objetivo a lograr, orientando por tanto las demás funciones y subfunciones del sistema integral de recursos humanos... la planeación de los recursos humanos se convierte en el programa 'rector', ya que en función de los requerimientos y características del personal que se determinen se orientarán las acciones de: reclutamiento, evaluación, selección, contratación, inducción, capacitación, promoción, ubicación en la estructura orgánica, motivación, estímulos, remuneración y retiro"³⁵ De este modo se puede decir que cada una de las fases del proceso administrativo debe de observarse para alcanzar tales cometidos.

DISEÑO DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL

La organización viene a ser la definición de la estructura ocupacional, indica como se distribuirá al personal dentro de la institución, incluye su colocación en el lugar indicado y el establecimiento de las obligaciones y relaciones que tendrá con sus compañeros dentro de las

³⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Planeación y Organización de la Fuerza de Trabajo" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal, Material de Trabajo; México 1992, p. 25

diferentes áreas de trabajo; la eficiencia con que se organicen sus actividades, tendrá un efecto considerable sobre su rendimiento laboral. Por el continuo cambio organizacional una de las funciones que se llevan al cabo dentro de la planeación es precisamente el diseño de la estructura ocupacional; de acuerdo con sus objetivos, funciones y recursos se determinará su forma de organización, la cual será en cierto modo ideal, pues en la práctica se enfrenta a una serie de problemas que impiden su establecimiento.

De acuerdo con Sherman la estructura ocupacional dará como resultado la base para poder dividir las actividades de la organización en direcciones, subdirecciones, departamentos o cualquier otra unidad conveniente y finalmente en puestos; así como las responsabilidades de los individuos asignados a los puestos y la cooperación que se requerirá con otros individuos de la organización. Esta estructura será comparada con los recursos disponibles para poder determinar las acciones de adecuación y crear en un proceso gradual la que considere ideal.

ANÁLISIS CLASIFICACION Y VALUACION DE PUESTOS

De acuerdo con Heneman y Schwan un puesto es un conjunto de tareas que pueden ser desempeñadas por un sólo individuo para producir algún producto o servicio proporcionado por la institución, cada puesto tiene ciertos requisitos de habilidades asociados a él, así como ciertas recompensas para quien lo ocupe, o bien puede ser visto como el conjunto de operaciones, cualidades, responsabilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo específica e impersonal, que es diferente y se encuentra separada de las demás unidades. Para tener un conocimiento más profundo acerca de la naturaleza, finalidad, importancia, trascendencia, etc; de los puestos es conveniente llevar al cabo su análisis, clasificación y valuación.

ANÁLISIS DE PUESTOS

"El proceso del análisis del puesto consiste en determinar y ponderar los elementos y las tareas que integran un puesto dado. El análisis y ponderación de la importancia absoluta y relativa de los varios requisitos del puesto pueden (o no) conducir a la inclusión de las clasificaciones necesarias para el ocupante del puesto, quien lo va a desempeñar en forma satisfactoria"³⁶ En otras palabras el análisis del puesto es el proceso por medio del cual se determinan los elementos que lo componen, como serían los materiales, equipos y personal, así como el adiestramiento, capacidad, aptitudes y condiciones bajo las cuales se desarrolla el trabajo; es un estudio que enfoca su atención en el individuo y en aquellos factores que en conjunto constituyen el puesto en sí. Con dicho análisis se determina la información pertinente relativa a un puesto específico por medio de la observación y el estudio; se precisan los métodos, procedimientos, responsabilidades y condiciones de un área individual de trabajo, se determinan las tareas que componen un puesto, así como las habilidades, capacidades, conocimientos y responsabilidades que se requieren del trabajador para obtener un desempeño satisfactorio.

En opinión de Sherman el resultado del análisis de puestos es una descripción o especificación de puestos; la descripción señala literalmente las tareas comportamientos asociados con el desempeño del mismo, o como diría Pigors y Myers, esta descripción viene a ser la culminación de un proceso que incluye, reunir, verificar y correlacionar la información referente a los elementos y tareas; mientras que la especificación contiene las características del empleado (conocimientos, destrezas, aptitudes, etc) que son necesarias para el desempeño; la descripción es el resultado natural del enfoque del análisis del puesto, orientado a la tarea,

³⁶

FIGORS, Paul y MYERS, Charles. Administración de Personal, México 1974, Ed. CECOSA, p.278

mientras que la especificación se deduce en forma directa de las características que debe reunir el individuo.

El análisis de puestos será de gran ayuda "a) Para encauzar adecuadamente el reclutamiento de personal, b) Como una valiosa ayuda para la selección objetiva de personal, c) Para fijar adecuados programas de capacitación y desarrollo, d) Como base para posteriores estudios de calificación de méritos, e) Como elemento primario de estudios de valuación de puestos, f) Como parte integrante de manuales de organización, g) Para orientar y obviar discusiones de contratación tanto individual como colectiva, h) Para fines contables y presupuestales, i) Para estructurar sistemas de higiene y seguridad industrial, j) Para posibles sistemas de incentivos, k) Para determinar montos de seguros y fianzas, l) Para efectos organizacionales, M) Para efectos de supervisión, n) Como valioso instrumento en auditorías administrativas, ñ) Como técnica inicial de una mejor administración de recursos humanos"¹⁷

CLASIFICACION DE PUESTOS

En opinión de Fernando Arias Galicia la clasificación de puestos es la agrupación ordenada que se hace de las posiciones tomando en cuenta diferentes criterios; por ejemplo, la naturaleza de sus funciones (oficinistas, operadores, etc); su jerarquía (directores, subdirectores, etc) las características jurídicas (de planta, temporales, de confianza, sindicalizados, etc); en otras palabras puede ser vista como la agrupación de las actividades que realizan los individuos en la organización, para lo cual se toman en cuenta diversos elementos para poderse ubicar en uno u otro grupo.

¹⁷ ARIAS GALICIA, Fernando. Administración de Recursos Humanos. México 1986, Ed. Trillas; p. 178

VALUACION DE PUESTOS

En cuanto a la valuación de puestos señala que es el procedimiento por medio del cual se analiza el puesto para determinar el grado de habilidad, responsabilidad, esfuerzo, requeridos en el mismo y las condiciones en las cuales se desempeña el trabajo en relación con otros puestos de la misma organización, con objeto de establecer una relación lógica y objetiva entre estos factores y la estructura de salarios. Puede ser vista como la técnica que se emplea para determinar la importancia de cada puesto en relación con los demás de una misma institución, con el fin de lograr una correcta organización y remuneración del personal "...es la operación completa que determina el valor de un puesto individual en una organización, en relación con otros puestos de la misma, empieza con un análisis de los trabajos para obtener descripciones de los puestos o grupos de puestos. También incluye el avalúo de estos valores estableciendo los salarios máximo y mínimo para cada grupo de trabajo, con base en su valor relativo; la operación termina con la revisión final del sistema de salarios resultante"³⁸

Partiendo de lo expuesto por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal se puede decir que el análisis, clasificación y valuación de puestos se ocupa de investigar las tareas y responsabilidades a desarrollar en cada puesto y los requisitos de ocupación de los mismos, así como la asignación de valores relativos a cada uno, de acuerdo con una escala de base común; si estas tareas no se llevan al cabo en forma adecuada se obstruye la eficiencia de las demás funciones de la administración de recursos humanos, limitando la precisión con que se deben clarificar las perspectivas escalafonarias para efectos de una verdadera carrera administrativa al servicio del Estado; pero si se aplica una adecuada técnica de

³⁸ CAMACHO PEREZ. "Valuación de Puestos" En: La función de Personal, p. 1

análisis y valuación de puestos se podrá contar con una descripción clara y precisa de cada uno de los puestos de trabajo, apoyar los movimientos de personal, fundamentar el establecimiento y la operación de mecanismos para la evaluación del desempeño, disponer programas de capacitación, identificar las vinculaciones escalafonarias existentes y encauzar la formulación y adecuación de tabuladores de sueldo.

CALIFICACION DE MERITOS

Antes de señalar en qué consiste la calificación de méritos se partirá de la definición del diccionario; así, calificar consiste en apreciar las cualidades o circunstancias de una persona o cosa, mientras que el mérito es una cualidad o circunstancia que hace tener valor a las cosas o bien puede ser vista como una acción digna de premio o castigo; bajo esta visión Arias Galicia, señala que la calificación de méritos consiste en evaluar mediante los medios más objetivos la actuación de cada trabajador ante las obligaciones y responsabilidades de su puesto; de dicha calificación será de donde se deriven premios ascensos considerando los resultados obtenidos por cada persona en relación con los objetivos de su puesto o departamento, ya que se valora o aprecia en forma sistemática su desempeño. En la Administración Pública Mexicana existen programas de premios estímulos y recompensas para reconocer la labor de los servidores públicos. "Es una técnica administrativa que tiene como finalidad llegar a conocer el desarrollo del personal con relación a factores prestablecidos que condicionan el buen funcionamiento de una labor...motiva al personal para mejorar su actitud, define la aptitud del personal, proporciona elementos de juicio para amonestar, reconvenir y aplicar medidas correctivas; evita discrepancias, desarrolla y cubre sus necesidades de reconocimiento social"³⁹

³⁹ Ibidem. p. 13

EMPLEO

En muchas ocasiones el contar con los mejores materiales, equipos y presupuestos no es suficiente para que una organización alcance resultados satisfactorios, pues el personal empleado está lejos de responder a los requerimientos de la Institución, impide el máximo aprovechamiento de los recursos materiales, técnicos y financieros; al no manejarlos correctamente provoca pérdida de tiempo dinero y esfuerzo, obstaculizando el cumplimiento de las políticas gubernamentales. Para evitar tal situación y alcanzar con éxito los fines Institucionales es de suma importancia que toda organización cuente con el número y tipo ideal de personal lo cual conseguirá gracias a la correcta aplicación del subsistema de empleo pues tiene como objetivo que los puestos disponibles de una organización sean ocupados por gente capaz, es decir, busca que las vacantes se cubran por individuos que satisfagan los requerimientos del puesto, tomando en cuenta las estructuras ocupacionales deseadas, para alcanzar tal objetivo se auxillara de las siguientes subfunciones: reclutamiento, selección, inducción y contratación.

Se debe poner una especial atención en esta función pues hay que tomar en cuenta que el individuo tiene un gran número de necesidades que busca satisfacer tanto en su vida laboral como en la personal; cuando no esta convencido de que podrá satisfacer sus necesidades con el trabajo que ha de realizar su desempeño será poco satisfactorio; por tanto hay que dar al personal desde un principio, la seguridad y la confianza de que con su trabajo podrá satisfacer sus necesidades en forma razonable y que podrá obtener cada día mejores logros, para ellos mismos y para su familia.

RECLUTAMIENTO

Para Byars el reclutamiento consiste en buscar y atraer a la organización individuos idóneos para cubrir las vacantes existentes, antes de recurrir a fuentes externas deberá darse oportunidad a las personas que laboran en la organización, pues la mejor fuente de reclutas para los puestos disponibles son sus propios trabajadores; para llevar al cabo el reclutamiento se debe tomar en cuenta las necesidades programáticas de la institución, ya sea para ampliar, crear o renovar una unidad; según los puestos para los que se requiera personal, es necesario identificar en primer lugar las fuentes de reclutamiento como serían las bolsas de trabajo de universidades, asociaciones, o colegios profesionales, así como sindicatos o bien la propia dependencia; para identificar más rápidamente dichas fuentes es de gran utilidad formar un directorio, tenerlo actualizado y mantener una constante comunicación con las fuentes seleccionadas.

"La fuente primaria de reclutamiento, es el propio personal de la institución. El reclutamiento de candidatos externos se efectuará una vez que se agoten las posibilidades de cubrir el puesto vacante, mediante promoción interna o por reubicación de personal en activo. Todas las unidades administrativas de la institución podrán colaborar en el reclutamiento de personal, mediante la presentación de candidatos en forma directa ante el área de recursos humanos, por la remisión de solicitudes de empleo llenadas por aquellos. El reclutamiento de personal deberá responder estrictamente a las características del perfil del puesto a ocupar"⁴⁰

Posteriormente se determinarán los medios a emplear para establecer contacto con las fuentes de reclutamiento seleccionadas, para ello se podrán utilizar anuncios, solicitudes,

⁴⁰

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Manual de Normas para la Administración de Personal" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal. Material de Trabajo. México 1992; p. 47

boletines, etc; empleando los medios masivos de comunicación que consideren más adecuados. Después de haber identificado las fuentes y definido los medios de reclutamiento, así como los posibles candidatos, se podrá establecer un primer contacto con ellos por medio del llenado de una solicitud de empleo con objeto de obtener la información mínima que pueda ser útil para una futura selección; también se podrá llevar al cabo una primera entrevista con los candidatos seleccionados para detectar los aspectos más sobresalientes en cuanto a actitud y aptitud; gracias a ello se podrá contar con un perfil general del aspirante que se confirmará y ratificará con la solicitud que previamente llenaron; después se cita al aspirante para presentar los exámenes correspondientes, con base en la solicitud de empleo y el informe de los resultados de la entrevista preliminar se abrirán los respectivos expedientes, se clasificarán y archivarán creándose de esta manera una fuente adicional de reclutamiento de la propia Institución.

SELECCION

La selección consiste en elegir a los individuos con más posibilidades de tener éxito en el puesto; la eficacia de esta función depende de lo minucioso que sea la planeación y el reclutamiento; se elige a la persona adecuada para que alcance éxito en su trabajo, por medio del desarrollo de sus habilidades y potencialidades. "La selección es el proceso mediante el cual los candidatos a un empleo se dividen en dos clases: aquellos a quienes se les va a ofrecer el empleo y a quienes no. El proceso podría llamarse rechazo, puesto que van a rechazarse más candidatos que los que van a aceptarse. Por esta razón, la selección frecuentemente se describe como un proceso negativo, en contraste con el programa positivo del reclutamiento"⁴¹

⁴¹ YODER, Dale Manejo de Personal y Relaciones Industriales, México 1970, Ed. Continental; p.443

Una vez que se realiza el reclutamiento la selección se efectuará con base en criterios, métodos y procedimientos que permitan decidir cuál de los aspirantes satisface plenamente los requisitos del puesto; se elige al personal después de haber analizado las habilidades y capacidades de cada individuo ya que ello permitirá decidir sobre bases objetivas qué solicitantes tienen un mayor potencial para el desempeño del puesto y posibilidades de un desarrollo futuro, tanto personal, como en pro de la organización, pues eso se traducirá en una mayor eficiencia y eficacia laboral. Para llevar al cabo tal selección debe contarse con un conocimiento exacto de los propósitos de la organización, así como de los objetivos generales, departamentales y seccionales, lo cual implica la valoración de los recursos existentes y la planeación de los que se van a requerir para alcanzar dichos objetivos, que comprenda la determinación de las necesidades presentes y futuras en cuanto a calidad y cantidad. Para que la selección se realice objetivamente es necesario recurrir al uso de técnicas como el análisis de puestos, las pruebas técnicas, encuestas socioeconómicas etc; todo ello para eliminar la subjetividad en las decisiones.

"Todo aspirante a ingresar a la institución deberá sujetarse al procedimiento de selección que señale el manual establecido. Es requisito indispensable para ingresar, aprobar los exámenes psicométricos y de conocimientos, así como cumplir con el perfil (requisitos de ocupación) que requiera el puesto al que se aspira. El área de recursos humanos será la única autorizada para realizar la aplicación e integración de los resultados de la evaluación psicométrica"⁴²

El área de recursos humanos auxiliará a cada unidad administrativa en la selección de personal, presentándole varios candidatos idóneos, pero quien tiene la decisión final es el jefe de dichas unidades. En las "Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal"

⁴² INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Manual de Normas para la Administración de Personal" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal. Material de trabajo. p. 48

se señala que para llevar el cabo la selección se deben tomar en cuenta las políticas, estrategias, objetivos y metas de la institución, requerimientos de personal, naturaleza de los puestos a cubrir, así como los aspectos jurídicos que regulen las relaciones laborales. En primer lugar se analizarán los expedientes de los candidatos, después se procede a realizar la entrevista de selección con objeto de obtener una mayor información sobre el aspirante y poder elaborar el informe de los resultados y conclusiones de la entrevista. Con el fin de poder valorar la habilidad y potencialidad del aspirante, además de su capacidad en relación con los requerimientos del puesto; así como, sus posibilidades de desarrollo, se somete al aspirante a un examen psicométrico y al de trabajo, para comprobar que cuenta con las aptitudes, los conocimientos y experiencia laboral necesarios para desempeñar el puesto; este último examen lo aplicará de preferencia el que será el jefe inmediato del aspirante.

Cuando las características del puesto a ocupar así lo requieran, como serían los casos de puestos de alta responsabilidad, confidenciales o en los que se manejen fondos, etc; se realizará una investigación socioeconómica al aspirante; después se anexarán a su expediente otros documentos complementarios y se turnará al jefe de la unidad en la que exista la vacante, a fin de que con base en esta información y en los resultados de los exámenes decida la contratación. Los expedientes de los candidatos no elegidos se archivarán para integrar una bolsa de trabajo de la propia institución.

NOMBRAMIENTO O CONTRATACION

"El nombramiento (o contratación) es el acto jurídico mediante el cual se establece una relación laboral que crea derechos y obligaciones para las partes, por lo que las especificaciones de aquellos estarán sujetas a lo establecido en los artículos 15 y 18 de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio de Estado. Los nombramientos de personal deberán corresponder a las estructuras orgánicas y ocupacionales aprobadas por el área de recursos humanos, por lo que no se autorizará el ingreso en puestos no comprendidos en las mismas. Los nombramientos serán expedidos por el área de recursos humanos; sólo se podrá expedir un nombramiento por trabajador, de acuerdo con las funciones del puesto que desempeñará, señaladas en el catálogo institucional de puestos; no se autorizará el nombramiento de personal con efectos retroactivos; los nombramientos causarán efecto a partir de los días 1º y 16 de cada mes⁴³ Cabe señalar que dependiendo de la duración de la relación trabajo, la Ley Federal del Trabajo contempla tres tipos de contratos que son: a) Por Tiempo Determinado, B) Por Obra determinada y c) Por tiempo indeterminado.

En las Guías mencionadas se señala que después de cumplir los requisitos para la selección, a efecto de formalizar la relación de trabajo, la dependencia otorgará al trabajador por conducto del área de recursos humanos su nombramiento, el cual deberá contener además de los datos personales, la denominación del puesto a ocupar, su descripción, el sueldo, la ubicación dentro de la Institución, entre otros; posteriormente deberá comunicarse la alta.

INDUCCION

Después de la contratación es indispensable que la organización no pierda de vista al nuevo personal, para agilizar su integración deba orientarlo y proporcionarle la información necesaria que le permita adaptarse a su nuevo empleo y a la organización en general. En muchas ocasiones por la falta de un adecuado programa de inducción el empleado de nuevo ingreso tarda mucho tiempo en integrarse ya que tiene que buscar por sí mismo la información que necesita,

⁴³ Ibidem, p. 50

pues lo único que se hace es presentarlo con los nuevos compañeros; esto provoca una falta de identificación y en ocasiones menor rendimiento laboral.

Para evitar tal situación "El personal en activo (en caso de reorganización) y el de nuevo ingreso, deberán ser incorporados a los programas de inducción establecidos por el área de recursos humanos, mismos que estarán orientados a propiciar su integración a la institución, concientizándolo respecto a sus objetivos, organización, funciones y programas de trabajo. El área de recursos humanos proporcionará al empleado de nuevo ingreso lo siguiente: 1.- Manual de bienvenida (atribuciones, objetivos, organización, proyectos) 2.- Condiciones generales de trabajo o contrato colectivo de trabajo, 3.- Compendio de prestaciones y servicios. Los empleados de nuevo ingreso deberán recibir inducción en el puesto, que les será impartida por sus jefes inmediatos, quienes les explicarán todo lo relacionado con las actividades y responsabilidades inherentes a su cargo" ⁴⁴ Además del manual de bienvenida otros dos documentos que son de gran utilidad para que el nuevo personal se familiarice con la organización y con su área de trabajo, son el manual de organización y manual de procedimientos.

Según Byars, la orientación es de suma importancia pues en ese período los nuevos empleados forman sus primeras impresiones sobre la organización; las cuales por lo general no son muy buenas pues el programa de inducción esta muy lejos de responder a sus expectativas. La mayoría de las organizaciones dan al personal de nuevo ingreso el manual de normas y procedimientos o un resumen de prestaciones. Considera que las características del programa de orientación estarán determinadas por el tipo de organización y las actividades que realice, pero básicamente debe proporcionar información general sobre objetivos, ideología, historia, estructura, productos o servicios e instalaciones y sobre todo hacer que los nuevos empleados

⁴⁴ Ibidem, p. 52

se sientan parte de la organización; los miembros de la organización que tengan contacto con estos empleados tienen la obligación de participar en su integración, es evidente que si éstos están insatisfechos, descontentos, etc; van a hacer partícipe de tal situación al nuevo empleado.

REMUNERACIONES

IMPORTANCIA DE LAS REMUNERACIONES

La administración de recursos humanos además de proveer a las organizaciones del número y tipo ideal de personal debe proporcionar a éste los elementos necesarios para cubrir sus necesidades; si tomamos en cuenta que las remuneraciones tienen como objetivo "Lograr que todos los trabajadores sean justa y equitativamente compensados, mediante sistemas de remuneración racional del trabajo y de acuerdo al esfuerzo, eficiencia, responsabilidad y condiciones de trabajo de cada puesto, así como con respecto a los sueldos del mercado de trabajo y las posibilidades económicas de la organización."⁴⁵ Tienen un efecto considerable sobre las comodidades y servicios que el individuo pueda conseguir para sí y para su familia e influyen en la posición que ocupe dentro de su organización y en la comunidad donde se desenvuelve. El pago que obtienen los trabajadores por realizar sus funciones son el principal elemento que los motiva a tener un mejor desempeño laboral; al ser su fuente de ingresos y medio de vida y más aún porque condicionan el ambiente laboral, se debe poner especial cuidado en el establecimiento de una adecuada estructura de remuneraciones.

⁴⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Planeación y Organización de la fuerza de trabajo" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal. Material de Trabajo. México 1992; p.39

Para Síbson las remuneraciones son la parte sustancial de los costos totales de operación de toda organización, la forma en que se controlen estos costos y la productividad que se obtenga del personal en función del salario otorgado, determinará parte del éxito o fracaso de cualquier institución.

TECNICAS APLICABLES A LA ADMINISTRACION DE REMUNERACIONES

En opinión de Andrew Sikula los términos remuneración, sueldo y salario se emplean para describir el acuerdo económico que se da entre la organización y el empleado; la mayoría de las formas de remuneración son económicas, aunque en ocasiones dicho pago puede ser naturaleza no económica. Bajo esta visión Dale Yoder señala que tal compensación en numerosas organizaciones se realiza al través de la función administrativa llamada generalmente administración de sueldos y salarios, la cual sirve para establecer estándares que orientan o controlan las decisiones de la remuneración individual. Considera que una correcta administración del programa de remuneraciones debe llevarse al cabo en un marco donde se contemplen las políticas de la institución, las leyes que rigen la administración de sueldos y salarios, los contratos colectivos de trabajo y los diversos acuerdos establecidos; por tal motivo esta técnica debe auxiliarse del sistema de incentivos, de promoción, de pago y en diversos mecanismos de presupuestación.

ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS

La administración de sueldos y salarios es la técnica que más se utiliza en las organizaciones para determinar las remuneraciones de los empleados, su correcta aplicación dependerá del análisis y valuación de puestos, del diseño de tabuladores y encuestas de salarios

"Es aquella parte de la administración de personal que estudia los principios y técnicas para lograr que la remuneración global que recibe el trabajador, sea adecuada a la importancia de su puesto, a su eficiencia personal, a sus necesidades y a las posibilidades de la Institución. La aplicación de sus principios y técnicas permite articular en forma tal el pago en dinero, con las prestaciones que recibe el trabajador, y aún con las deducciones de sus trabajo; implica, que se logre, no sólo pagar salarios justos, sino también convencer a aquél de esa justicia...tiene como objetivo lograr que los trabajadores sean justa y equitativamente compensados mediante un sistema racional de remuneración del trabajo, de acuerdo al esfuerzo, responsabilidad y condiciones de trabajo de cada puesto"⁴⁶

Sherman se expresa de igual manera pues considera que cualquier organización debe mantener y desarrollar una estructura de salarios objetiva, que proporcione la base para determinar de la manera más equitativa el salario de cada empleado, así como una estrategia para convencerlos de este hecho. Dicha estructura deberá proporcionar los medios para que los salarios estén relacionados con el trabajo desempeñado y con los pagados en otras áreas; también deberá permitir que refleje la calidad del desempeño y proporcione un incentivo para mejorar.

Los términos sueldo y salario pueden ser utilizados como sinónimos, pero no hay que olvidar que "El Salario se paga por hora o por día, aunque se liquide semanalmente, el Sueldo se paga por mes o quincena pero la verdadera diferencia es de índole sociológica: El salario se aplica más bien a trabajos manuales o de taller, el sueldo a trabajos intelectuales, administrativos, de supervisión o de oficina ... en sentido lato aplicable tanto a sueldo como a salario, puede definirse

⁴⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Remuneraciones" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal, México México 1992; p. 56

como toda retribución que percibe el hombre a cambio de un servicio que ha prestado con su trabajo"⁴⁷

Con base en lo expuesto en el documento antes mencionado se puede decir que el subsistema de remuneraciones tiene como objetivo establecer mecanismos que actualicen y hagan más eficiente la administración de sueldos y salarios, con objeto de proporcionar equidad remunerativa con base en la valuación que se haga de los puestos, en los diferentes índices en el costo de la vida y en la evaluación periódica del desempeño de los trabajadores. Lo anterior se vuelve un asunto sumamente difícil, pues en la determinación de los salarios influyen diversos factores que se relacionan entre sí para decidir sobre las tarifas de éstos; según Sherman algunos de estos factores son la negociación colectiva, la posibilidad de pago, el valor relativo de un puesto y la legislación vigente; tomando en cuenta este último elemento, la determinación de los sueldos y salarios de los servidores públicos se contempla en el artículo 123 constitucional; como la Administración Pública Federal cuenta con empleados que se rigen por el apartado "A" y el apartado "B" de tal artículo a continuación se mencionarán algunas disposiciones al respecto.

Apartado "A".-

- Los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

⁴⁷ Ibidem. p. 1

- Los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno, la que podrá auxiliarse de las Comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensable para el mejor desempeño de sus funciones.
- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.
- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo compensación o descuento.
- El salario deberá pagarse en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, no con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que pretenda sustituir la moneda.

Apartado "B".-

- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que se cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos.
- En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.
- A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo.
- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes.

Para reglamentar estos dos apartados se expidieron dos leyes la primera es la Ley Federal del Trabajo y la segunda es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en ellas se ampliaron los derechos de los trabajadores, tratando en forma más detallada cada uno de ellos; por tanto la LFT, reglamentaria del apartado "A" dedica el capítulo V al asunto de los salarios y la LFTSE, reglamentaria del apartado "B" le dedica el capítulo III.

En cuanto al organismo que ha de regular los asuntos relacionados con los sueldos y salarios de los servidores públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración de remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Dicha Secretaría a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo: Propondrá normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos y sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y en general sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información de registro correspondiente.

Todas estas disposiciones de poco valdrían si la administración de sueldos y salarios no toma en cuenta las técnicas correspondientes, pues gracias a ellas se podrá decidir de la manera más objetiva el pago de los trabajadores; el análisis y valuación de puestos que ya se analizaron en la parte correspondiente a la planeación han de jugar un papel determinante pues hay que recordar que "El análisis de puestos es la actividad que se refiere a la investigación de las tareas y responsabilidades de un puesto, así como la de sus requisitos de ocupación, para precisar su contenido y describirlo adecuadamente. La valuación, es la técnica que pondera los elementos específicos que se dan en una organización, comparándolos entre sí para determinar su valor

relativo. Para la valuación de los puestos del Gobierno Federal se seleccionó el método por puntos, ya que se estima que reúne las características necesarias de objetividad, difusión y relativa sencillez. El método consiste en la asignación de cierto número de unidades de valor, llamadas puntos, de acuerdo a las características o condiciones que precisan el contenido de un puesto, los factores se desagregan en subfactores y éstos a su vez se miden en grados"⁴⁸

Además de dicha técnica la administración de sueldos y salarios se debe auxiliar de los catálogos de puestos y de los tabuladores de sueldos; de acuerdo con lo expuesto en las Guías Técnicas de Administración y Desarrollo de Personal se puede decir que el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, es un listado clasificado por orden determinado, en el que se especifican los grupos, ramas, niveles y claves de identificación (código) de puestos que agrupa la Administración Pública Federal. El catálogo Institucional de Puestos es el elemento básico de la estructura escalafonaria y con base en éste se establecen los parámetros para un adecuado reclutamiento y selección de personal; por ello se debe adecuar y actualizar conforme a los requerimientos y estructura de cada dependencia; debe contener las funciones de cada puesto, los requerimientos para su desempeño, el señalamiento de los niveles salariales máximos y mínimos según la rama y grupo a que pertenezca; para su actualización debe tomarse en cuenta el análisis, clasificación y valuación de puestos que se modifiquen o adicionen.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que los trabajadores de los poderes de la Unión y del Gobierno Federal se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y los trabajadores de las Entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos; en la formulación y

⁴⁸ Ibidem. p. 39

actualización de éstos participarán conjuntamente los titulares o representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos.

En las Guías Técnicas mencionadas se señala que para el funcionamiento del sistema escalafonario es conveniente establecer un sistema homogéneo de remuneraciones para los trabajadores; por tanto se requiere disponer de una tabla o tabulador de asignación de sueldos que establezca diversos niveles salariales, tomando en cuenta el aspecto presupuestario de cada institución, como al logro de una equidad remunerativa de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en cada uno de los puestos. El tabulador de sueldos deberá contener diferencias significativas entre los diversos niveles con objeto de incentivar el eficiente desempeño en el puesto; así como para la preparación del ascenso de los empleados a puestos de mayor responsabilidad y remuneración, para su actualización y adecuación se debe tomar en cuenta la valuación de puestos y el tabulador general de sueldos, pues éste delimita los niveles máximos y mínimos para retribuir un puesto genérico, y permite flexibilidad a las dependencias para asignar sueldos a los cargos específicos de la misma. De esta manera cada dependencia elaborará su tabulador de sueldos, en el entendido de que las diferencias que pudieran presentarse al asignar el sueldo a un mismo puesto deberán estar encuadradas dentro de los rangos que se establezcan en el tabulador general de sueldos. Para su elaboración y adecuación deberá tomarse en cuenta el marco jurídico, la equidad interna, la competitividad externa, el costo de la vida y las necesidades específicas de la institución.

Después de la aplicación de estas técnicas se podrá comparar el valor de los puestos con los salarios que se estén pagando para corregir anomalías o injusticias, es decir, si encuentran que un puesto tiene un salario menor al que le corresponde se podrán hacer negociaciones para otorgarle el salario correcto, pues gracias a esto se evitarán descontentos y se obtendrá una

mayor productividad de los trabajadores; y si los salarios están sobretablados no se podrá hacer otra cosa sino colocarlos en el puesto correspondiente dado el momento. Quedo claro que todas estas técnicas juegan un papel determinante para que la asignación de los sueldos y salarios se haga de la manera más justa y equitativa posible.

PRESTACIONES Y SERVICIOS

Desde el punto de vista de diversos autores las remuneraciones que obtienen los empleados por realizar sus funciones reciben el nombre de compensaciones directas, mientras que las prestaciones y servicios son vistas como compensaciones indirectas: son reembolsos que recibe el trabajador además de sus sueldos o salarios, como una parte de su retribución total, se le otorga no por el trabajo realizado sino por ser parte de la organización. Pueden ser aquellos bienes, instalaciones, facilidades o actividades que la organización proporciona a sus empleados, tienen como objetivo: "Satisfacer las necesidades de los trabajadores y apoyarlos en la solución de problemas relacionados con su bienestar, con el fin de incrementar su nivel de vida y de sus familiares, contribuyendo a establecer una mayor integración entre la institución y sus trabajadores"⁴⁹ Para Sikula con los programas de prestaciones y servicios se busca disminuir la movilidad, aumentar la moral de los empleados y mejorar la seguridad.

Si el asunto de sueldos y salarios es objeto de grandes controversias el de las prestaciones lo es aún más, pues en palabras de Andrew Sikula, en su asignación influyen diversos criterios y factores como por ejemplo la capacidad de pago, necesidades, fuerza sindical, relaciones

⁴⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA "Planeación y Organización de la Fuerza de Trabajo" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal. p. 1 '39

públicas, responsabilidad social etc. fuera de lo establecido en las leyes no hay acuerdo respecto a lo que se debe incluir como compensación indirecta, las unidades en las cuales hay que evaluar los costos y valores, el costo económico y el valor social.

Los sueldos y salarios son sólo una parte de la compensación total que recibe el empleado, pues además se les otorga una serie de prestaciones y servicios que generalmente constituyen un ingreso extra, los motiva a tener un mejor desempeño laboral, les da protección contra accidentes, enfermedades, pérdida de ingresos etc. otros programas se diseñan para satisfacer las necesidades sociales y recreativas del empleado; éstas no dependen de los esfuerzos de productividad de los trabajadores pues se les otorgan a todos por igual, independientemente de la cantidad o calidad individual, se les proporcionan como consecuencia de su participación en la organización.

"Las prestaciones y los servicios son beneficios marginales, es decir, adicionales al salario nominal. Constituyen una ventaja y un valor básico para el trabajador, también se muestran útiles al patrón ya que les ayudan a conservar y a contratar mejores empleados, pero su principal y más inmediato valor es para el empleado mismo. Son distintivamente suplementarios a los salarios nominales; más todavía no son incentivos, ni gratificaciones otorgadas por aumento de producción ni por ejecución inusitada o sobresaliente, sino son otorgadas a todos los trabajadores por el sólo hecho de pertenecer a la organización. Otorgan un tipo de ayuda que un trabajador, por su propia cuenta y como individuo aislado, no podría o le sería difícil conseguir para sí"⁵⁰

⁵⁰

ARIAS GALICIA, Fernando. Administración de Recursos Humanos. p. 374-375

TIPOS DE PRESTACIONES

La mayoría de las prestaciones y servicios se otorgan por iniciativa de las organizaciones, representan un costo no contemplado en los sueldos y salarios, el número y tipo dependerá de las posibilidades de cada organización así como de las necesidades de los empleados; por ello se puede decir que las compensaciones indirectas van a variar de una institución a otra. Por lo anterior Fernando Arias Galicia señala que no deberían considerarse como prestaciones, servicios o beneficios, aquellos que la ley establece de manera obligatoria tal es el caso del reparto de utilidades, vacaciones, gratificaciones, etc; puesto que son derechos contemplados en los salarios; a pesar de ello generalmente se han considerado como prestaciones aquellos beneficios que las leyes establecen en forma adicional al salario nominal; de ahí el porque de la siguiente clasificación:

1. Prestaciones que otorgan las leyes:

- Ley Federal del Trabajo
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2. Prestaciones que otorgan las organizaciones;

- Financieras directas
- Financieras indirectas

PRESTACIONES QUE OTORGAN LAS LEYES

Para fines de este trabajo se tomarán las prestaciones que se contemplan en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado pues en su artículo 1º

señala que esta ley se aplicará a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los pensionistas y a los trabajadores derechohabientes de unos y otros; a las dependencias y entidades de la A.P.F. y de los poderes de la Unión a que se refiere la ley; a las dependencias y entidades de la Administración Pública de los estados y municipios y a sus trabajadores; a los diputados y senadores que se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley al igual que las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen.

En dicha ley se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- **Medicina preventiva**
- **Seguros de enfermedades y maternidad**
- **Servicios de rehabilitación física y mental**
- **Seguro de riesgos del trabajo**
- **Seguro de jubilación**
- **Seguro por edad y tiempo de servicios**
- **Seguro de invalidez**
- **Seguro por causa de muerte**
- **Seguro de cesantía en edad avanzada**
- **Indemnización global**
- **Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil**
- **Servicios integrantes de retiro a jubilados y pensionistas**
- **Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto**
- **Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de**

adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos

- Préstamos a mediano plazo
- Préstamos a corto plazo
- Servicios que contribuyan a lograr un mejor nivel de vida del servidor público y familiares derechohabientes
- Servicios turísticos; promociones culturales y servicios funerarios,

PRESTACIONES QUE OTORGAN LAS ORGANIZACIONES

"Las prestaciones que otorgan algunas organizaciones en forma adicional a las establecidas por la ley, son múltiples y variadas. Su amplitud varía de organización a organización, dependiendo de sus políticas, programas y obligaciones contractuales. Por esto, y por el hecho de que muchas de ellas para otorgarse, están condicionadas a que se reúnan determinados requisitos no es posible hacer una análisis detallado de ellas"³¹ Desde el punto de vista de Añas Galicia las prestaciones y servicios que con mayor frecuencia se localizan en las organizaciones son entre otras:

- Préstamos personales
- Anticipos de sueldos
- Anticipos de gratificación
- Caja de ahorro
- Ayuda para transporte

³¹ Ibidem p. 380

- **Pago de becas**
- **Pensiones**
- **Seguro de vida**
- **Servicios de comedor**

En cuanto a las prestaciones financieras indirectas señala que son aquellas que la organización financia totalmente o en parte; pero en ningún caso se le otorga dinero en efectivo al trabajador, tal es el caso de:

- **Tiendas**
- **Dispensas**
- **Descanso de vacaciones en días especiales**
- **Actividades culturales**
- **Actividades sociales**

RELACIONES LABORALES E HIGIENE Y SEGURIDAD

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

Para alcanzar dicha armonía es indispensable la concurrencia de varios factores, pero el más importante es la labor del subsistema de relaciones laborales e higiene y seguridad, pues tiene como objetivo: "Lograr que la relación de trabajo establecida entre las autoridades de la institución, el personal y sus representantes sindicales, sean desarrolladas y mantenidas, en términos de la ley, bajo un esquema de conciliación de intereses"⁵² Por la amplitud de asuntos que se manejan en dicho subsistema es conveniente desglosarlo en dos partes, por tanto en primer lugar se analizará lo referente a relaciones laborales y posteriormente lo de higiene y seguridad.

RELACIONES LABORALES

En las "Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal" se establece que las relaciones laborales constituyen el conjunto de objetivos, normas, estructuras, políticas, sistemas y procedimientos que buscan definir y reglamentar jurídicamente, así como armonizar la relación del Estado con sus trabajadores, todo ello con objeto de establecer un régimen laboral justo para generar entre los servidores públicos, la auténtica vocación de servicio, garantizando por tanto, la seguridad y estabilidad en sus puestos, siempre y cuando se desempeñen de manera honesta y eficiente; también se busca disponer de una estructura funcional, así como operar procedimientos idóneos para poder interpretar y aplicar las normas y condiciones de trabajo que garanticen la eficiente operación de la relación jurídico-laboral del trabajador en su organización.

⁵² INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA "Planeación y Organización de la Fuerza de Trabajo". En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal p. 140

Para tal efecto se respetarán y protegerán los derechos obtenidos por los servidores públicos, a fin de garantizar el efectivo desarrollo de sus actitudes y aptitudes y la satisfacción de sus aspiraciones individuales; se revisarán continuamente las disposiciones jurídicas vigentes relacionadas con la administración y desarrollo de personal público, para actualizarlas y ajustarlas a las necesidades reales; se promoverán las normas relativas al mantenimiento de la regularidad, la estabilidad y seguridad en el empleo; también se aplicarán de manera efectiva los reconocimientos públicos que haga el Estado de sus servidores distinguidos y se impondrán las sanciones correspondientes a los funcionarios que incurran en irregularidades. Con la correcta aplicación de dichas disposiciones las relaciones entre el empleado y la organización se mantendrán estables, respetándose por tanto la legislación vigente.

LA LEGISLACION LABORAL MEXICANA

Las luchas laborales en nuestro país han dejado huella pues los esfuerzos que se realizaron por proteger los derechos de los trabajadores y elevar su nivel de vida, no fueron en vano, pues sus demandas y aspiraciones encontraron respuesta en el artículo 123 de la Constitución de 1917, en dicho artículo se deja ver el interés del Estado por captar y dar respuesta a las demandas de la clase trabajadora y por tanto armonizar las relaciones del empleado con su organización; no hay que olvidar que en esa época "La mayoría de la fuerza laboral se encontraba en los talleres, en el comercio, y en el campo...lo importante era proteger a los trabajadores del sector privado, ya que constituían la mayoría; los trabajadores al servicio del Estado eran pocos y tuvieron que regularse por un marco legal poco adecuado para el tipo de responsabilidad que tenían que cumplir"⁵³

⁵³ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, p. 163

Durante los años veinte y treinta la situación de los servidores públicos era un tanto inestable, pues al no estar contemplados en el artículo 123 constitucional, no gozaban de ninguna seguridad en sus puestos, pues los cambios políticos e institucionales influían inmediatamente en su situación laboral. Para aliviar tal situación se hicieron grandes esfuerzos, pero ninguno respondió verdaderamente a las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado; fue hasta 1960 cuando realmente se le dio un trato más serio a dicho asunto pues se adicionó al artículo 123, el apartado "B", con el cual los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se elevaron a rango constitucional y para su reglamentación el 23 de diciembre 1963 se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Administración Pública Mexicana está conformada por servidores públicos que se rigen tanto por el apartado "A" como por el "B" del artículo 123 constitucional, lo cual podría resultar un tanto ilógico pues como es posible que trabajadores del Estado se rijan bajo la misma legislación que emplea el sector privado; para Guillermo Haro Belchez "...el hecho de estar regulados por el apartado "A" tiene sus razones tanto históricas como jurídicas. La razón histórica podría encontrarse en la circunstancia de que tras crearse en virtud del Decreto Expropiatorio del 18 de marzo de 1938, uno de estos organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, aún no había sido promulgado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que afirman algunos autores por exclusión las relaciones entre los trabajadores y la nueva compañía petrolera quedaron regulados por la Ley Federal del Trabajo... también responde a la idea de ajustarse a lo previsto por el propio texto constitucional (fracción XXI del Aparta A) nuestro razonamiento se ve fortalecido en el caso concreto del IMSS, que aún cuando su creación es posterior a la promulgación del Estatuto de 1941, quedo comprendido dentro del A" ⁵⁴ por

⁵⁴ HARO BELCHEZ, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional, México 1991, Ed. IAPEM; pp.22-23

tanto entre las principales disposiciones que rigen las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores encontramos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- Ley Federal del Trabajo
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Premios Estímulos y Recompensas
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

LA REGULACION DEL TRABAJO EN EL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Tomando en cuenta que la gran mayoría de las entidades públicas se regulan por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, a continuación se analizarán de manera general algunas disposiciones jurídicas que norman sus relaciones de trabajo y que se encuentran asentadas en dicha Ley.

Contrato Individual de Trabajo (Art. 20 y 24). Cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y deberán contener:

- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón.
- Si la relación de trabajo es por hora o tiempo indeterminado.
- El servicio o servicios que deban prestarse.
- El lugar o lugares en que deba prestar el trabajo.
- La duración de la jornada.
- La forma y monto del salario, día y lugar de pago.
- Otras disposiciones como: días de descanso, vacaciones, y demás que convengan al trabajador y el patrón.

Condiciones de Trabajo (Art. 56). Las condiciones de trabajo en ningún caso serán inferiores a las fijadas en dicha ley, se proporcionarán de acuerdo con la importancia de los servicios, serán iguales para trabajos iguales., sin establecer diferencias por motivo de raza, nacionalidad, sexo, edad, credo religioso o doctrina política, salvo las modalidades consignadas en esta ley.

Jornada de Trabajo (Art. 58-62). Es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo; el patrón y el trabajador podrán fijar la duración de la jornada de trabajo, pero sin exceder los máximos legales; repartirán las horas de trabajo como más les convenga. La jornada diurna es la comprendida entre las seis y las veinte horas, la nocturna es la comprendida entre las veinte y las seis horas; la mixta es la que comprende períodos de tiempo de jornadas diurna y nocturna. La duración de la jornada diurna será de ocho horas, de la nocturna siete y de la mixta siete horas y media; cuando las labores a desarrollar sean peligrosas, o que pongan en peligro la vida del trabajador entonces la jornada máxima será menor a las ocho horas establecidas; la jornada de trabajo se podrá prolongar por circunstancias extraordinarias pero nunca se podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces en una semana. Las horas extras se pagarán con un cien por ciento, más del salario que corresponda a las horas de la

Jornada y al exceder las nueve horas se pagará el tiempo excedente con un doscientos por ciento más.

Relaciones Colectivas de Trabajo (Art. 354-355). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 9º consagra la libertad de asociación de los ciudadanos y en el 123, se prevee que tanto empleados como patrones tienen derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses; de esta manera se puede decir que las relaciones colectivas son un derecho. La Ley Federal del Trabajo dedica a este aspecto el título séptimo que comprende los artículos 354-439; se reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones; establece que la coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes; constituye el primer acto que se realiza en ejercicio de la libertad sindical; se trata de una agrupación transitoria pues una vez alcanzados sus objetivos queda disuelta.

Sindicatos (Art. 356-365). El Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses; los sindicatos pueden ser constituidos sin necesidad de una autorización previa; a nadie se puede obligar a formar parte o no de un sindicato. Los sindicatos de trabajadores pueden ser:

- Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad;
- De empresa, los formados por trabajadores de una misma empresa
- Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial
- De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones.

Los de patronos pueden ser:

- Los formados por patronos de una o varias ramas de actividades;
- Nacionales, los formados por patronos de una o varias ramas de actividades de distintas entidades federativas

Los sindicatos deberán constituirse con veinte trabajadores en servicio o con tres patronos, por lo menos; los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores. Se registrarán en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local. Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, las que se regirán por las disposiciones de dicho capítulo y se registrarán ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Contrato Colectivo de Trabajo (Art. 386-391). Es el convenio establecido entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una varias empresas o establecimientos. Generalmente estructura un derecho social superior, pero de ninguna manera podrá contener alguna cláusula menor a las de la constitución; es obligación del patrón celebrar con el sindicato, cuando este lo solicite, un contrato colectivo, si se negará los trabajadores tendrán derecho a huelga. Dicho contrato se establecerá por escrito, triplicado, entregándose a cada una de las partes y el otro a la Junta Federal o Local de Conciliación deberá contener:

- Nombres y domicilios de los contratantes; empresas y establecimientos que abarque; duración y expresión de ser por tiempo indeterminado o por obra terminada; jornadas de

trabajo; días de descanso y vacaciones; el monto de los salarios; cláusulas relativas a capacitación y adiestramiento; las bases para las comisiones.

El contrato colectivo no tendrá efecto si faltan las determinaciones sobre los salarios; si faltaran las estipulaciones sobre días de descanso y vacaciones se aplicarán las disposiciones legales; no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que contenidas en contratos vigentes de la empresa.

Contrato-Ley (Art. 404-414). Es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria y declarado obligatorio en una varias entidades federativas, una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades o en todo el territorio nacional. Puede celebrarse para Industrias de jurisdicción federal o local, la solicitud puede ser presentada por los sindicatos que representen por lo menos las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de una rama de la industria. Su vida jurídica inicia a partir de que el Ejecutivo Federal promulga el decreto respectivo; deberá ser aprobado por la mayoría de los trabajadores y de los patrones y una vez aprobado se publicará en el Diario Oficial o en el periódico Oficial de la entidad de que se trate. Dicho contrato deberá contener:

- Nombres y domicilios de los sindicatos de patrones y de trabajadores que concurrieron a la convención**
- Entidad (es) federativa (as) o zona (s) que abarque, o la anotación de regir en todo el territorio nacional**
- Duración (que no podrá exceder de dos años)**

- **Condiciones de trabajo**
- **Reglas para implementar la capacitación o adiestramiento en la rama industrial de que se trate.**

Un contrato colectivo puede elevarse a contrato-ley si ha sido celebrado por una mayoría de dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de determinada rama industrial y si cumple los requisitos establecidos.

Reglamento Interior de Trabajo (ART. 422). Es el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento. No son materia del reglamento las normas de orden técnico y administrativo que formulen directamente las empresas para la ejecución de los trabajos. El reglamento contendrá entre otras cosas:

- **Horas de entrada y salida**
- **Lugar y momento en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo**
- **Días y lugares de pago**
- **Normas para prevenir los riesgos de trabajo**
- **Labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores y las protecciones que deben tener las trabajadoras embarazadas**
- **Permisos y licencias**
- **Disposiciones disciplinarias y procedimientos para su aplicación.**

Dicho reglamento se formulará por una comisión mixta de representantes de los trabajadores y del patrón, no producirán ningún efecto legal las disposiciones contrarias a esta

ley, a sus reglamentos, y a los contratos colectivos y contratos-ley.

Huelga (Art. 440-449). Es la suspensión temporal del trabajo, llevada a cabo por una coalición de trabajadores; la huelga legalmente existente será aquella que busque conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital; la que busque obtener de los patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley, la que busque exigir el cumplimiento de dichos contratos, la que exija el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades y exigir la revisión de salarios. La huelga será ilícita cuando los huelguistas ejecuten actos violentos o en caso de Guerra; es inexistente si la mayoría de los trabajadores no suspenden las labores, si no tiene por objeto alguno de los antes señalados y si no se cumplen los requisitos.

LA REGULACION DEL TRABAJO EN EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, (LFTSE) Reglamentaría del apartado "B" del artículo 123 constitucional, regula las relaciones del Estado con la mayoría de los servidores públicos, pues a diferencia de la Ley Federal del Trabajo; dicha "... Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las siguientes instituciones; 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"⁵⁵

Las disposiciones que a continuación se mencionan son sólo algunas de las mencionadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; por tanto:

Nombramiento (Art. 3-5). En la LFTSE no se habla de contratos sino de nombramientos, que no son otra cosa que el documento que formaliza la relación laboral entre el titular y el trabajador; dichos nombramientos deberán contener:

- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio
- Los servicios que deban prestarse
- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada
- La duración de la jornada de trabajo
- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador
- Lugar en que prestará sus servicios

Trabajadores de confianza y trabajadores de base (Art. 4-8). Los trabajadores de confianza son aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República. En el poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de dicha Ley, sean de: Dirección, Inspección, vigilancia y fiscalización; manejo de

⁵⁵ Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del ISSSTE, México 1992, Ediciones Delma, pp. 1-2

fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones; en almacenes e inventarios, investigación científica; asesoría o consultoría; el personal adscrito a las Secretarías Particulares; los Secretarios particulares de los funcionarios públicos; los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; y los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la Secretaría de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Jornada de Trabajo (Art. 21-22). Es el número de horas que el trabajador está obligado a permanecer a disposición de la Secretaría o de los servicios de acuerdo con la ley. Se considera trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas y nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas y la mixta es la que comprende períodos de tiempo de la jornada diurna y nocturna.

La jornada normal de trabajo es diurna y por la naturaleza propia del servicio público que se presta en forma interrumpida existen también las mixtas y las especiales, según las necesidades de cada una de las unidades administrativas de las Secretarías y de los servicios; con base en diversos acuerdos se establece que la jornada mixta tiene una duración de siete horas

y media entre las trece y las veintidós treinta horas preferentemente de lunes a viernes; la jornada especial tiene una duración de doce horas, entre las ocho y las veinte horas o entre las veinte horas de un día a las ocho horas del día siguiente.

Condiciones Generales de Trabajo (Art.87-91). Las condiciones generales de trabajo para los servidores públicos se sustentan en el artículo 123 constitucional, pues garantizan un mínimo de condiciones sin las cuales la relación sería nula; están en función de la importancia de los servicios y son iguales para trabajos iguales y son generales ya que no pueden establecer diferencias por motivo de raza, nacionalidad, sexo, edad, credo religioso o doctrina política. En la LFTSE se establece que dichas condiciones se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste se revisarán cada tres años.

Las condiciones generales de trabajo, establecen lo siguiente:

- La intensidad y calidad del trabajo
- Las medidas que deben adaptarse para prevenir los riesgos profesionales
- Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas
- Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos
- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas.

En caso que no exista contrato colectivo de trabajo, las relaciones colectivas se rigen por dichas condiciones y el único facultado para fijarlas es el titular de la dependencia, aunque debe tomar la opinión de los sindicatos; la única forma en que éstos puedan intervenir o participar en

la fijación de las Condiciones Generales es por medio de una negociación puramente política; si el Documento emitido por el Titular causa perjuicios graves a los trabajadores, por cualquier causa, los sindicatos podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para señalar las causas de la objeción y será éste quien tome la resolución final sobre la situación planteada.

Sindicatos (Art. 67-79). Son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes; por cada dependencia sólo podrá haber un sindicato; en caso de que varios grupos de trabajadores reclamen este derecho, la decisión será tomada por el Tribunal mencionado, el cual decidirá en favor del grupo que tenga mayor número de integrantes. Todos los trabajadores podrán formar parte de su sindicato correspondiente, pero no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados; los trabajadores de confianza no podrán formar parte de dichos sindicatos.

Para la conformación de un sindicato es necesario que cuente con veinte miembros o más y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de integrantes. Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste, por duplicado, los siguientes documentos: El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella; los estatutos del sindicato; el acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia de ella y una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador. El registro se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre otra agrupación sindical que fuera mayoritaria. Los sindicatos se disolverán por el voto de las dos terceras partes de los miembros que los integren y porque dejen de reunir los requisitos señalados en el art. 71 de la LFTSE. Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado,

única central reconocida por el Estado; la cual se registrará por sus propios estatutos y por ningún motivo podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación.

Huelga (Art. 92-98). Es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores; es la declaración de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas. Se hará uso del derecho de huelga cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 constitucional; los efectos del nombramiento sólo se suspenden por el tiempo que dure la huelga. La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

La legalidad o ilegalidad de una huelga será determinada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; si se considera legal y si transcurrido el plazo de diez días no se llega a ningún acuerdo entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores; si dicha suspensión se lleva al cabo antes de los diez días de emplazamiento; el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga y se dará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores. Si se declara que la declaración de huelga es ilegal, se informará a los trabajadores que, en caso de suspender labores el acto será considerado como causa de cesa y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión; si el Tribunal declara que la huelga es ilegal los trabajadores quedarán cesados por este hecho; será ilegal si la mayoría de los huelguistas ejecutan actos violentos o cuando se decreten en los casos del artículo 29 constitucional.

HIGIENE Y SEGURIDAD

En el documento elaborado durante la Reforma Administrativa para organizar la administración y el desarrollo de personal en el sector público, en cuanto a higiene y seguridad se refiere, señalan que constituye el conjunto de normas y políticas que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para contribuir al bienestar general de los empleados; tiene como objetivo establecer mecanismos, políticas, procedimientos para mejorar los servicios institucionales de los servidores públicos dentro de una concepción integral de seguridad social; los procedimientos serán los apropiados para preservar la integridad física y la salud integral del trabajador. Para tal efecto las organizaciones están obligadas a integrar las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en coordinación con sus sindicatos; se formularán y aplicarán normas para mejorar las condiciones de higiene y seguridad en los centros de trabajo; se cubrirán las aportaciones que fijen las leyes para que los empleados reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales; se establecerán y difundirán entre el personal los reglamentos de higiene y seguridad, así como elaborar proyectos para modificar y fortalecer las unidades encargadas de la seguridad e higiene.

Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.- Para evitar siniestros que provoquen daños al equipo de la organización y proveer las condiciones físicas ideales de trabajo se instalarán Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene; éstas se encontrarán debidamente asesoradas por las instituciones que exclusivamente se dediquen a ello; por tanto deben garantizar que la seguridad e higiene priven en todos aquellos locales donde, con motivo del desempeño de labores, el empleado pudiera exponer su salud o su vida; estas comisiones deben luchar por que los trabajadores adopten todas las medidas tendentes a evitar accidentes; vigilar que se utilicen debidamente los equipos de seguridad y que por ningún motivo los empleados provoquen riesgos por imprudencia.

La seguridad e higiene laboral es un derecho y una obligación ya que en las leyes reglamentarias y en reglamentos se contemplan disposiciones para prevenir accidentes y enfermedades en los centros laborales.

CAPACITACION Y DESARROLLO

IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

La Administración Pública tiene la obligación de responder eficientemente a las demandas sociales, el éxito o fracaso de tal cometido dependerá en gran medida del funcionamiento de sus recursos humanos, pues son su elemento más valioso. Por las diferencias individuales que existen entre los empleados "... así como por el cambio característico de toda organización en desarrollo se presentan problemas frecuentemente, surgiendo de esta manera la necesidad de investigar las causas y darles solución. Cuando existen problemas en la organización es difícil lograr los objetivos institucionales; para que una institución los alcance con éxito, se requiere principalmente que el personal realice con efectividad las tareas encomendadas. Los problemas en una organización pueden ser causados por deficiencias en los conocimientos, habilidades o actitudes del personal"⁵⁶ por ello la administración de recursos humanos debe llevar al cabo aquellas acciones que le permitan lograr un cambio de actitud y aptitud en sus empleados; así como, proporcionarles los conocimientos necesarios para incrementar o desarrollar sus destrezas y habilidades, todo ello con objeto de conseguir un mejor rendimiento por parte de los

⁵⁶

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. Guía para la Determinación de Necesidades de Capacitación, México 1979, Ed. SARH; p. 9

trabajadores y por tanto contribuir al logro de la excelencia institucional; bajo esta visión el subsistema de capacitación y desarrollo de personal jugará un papel determinante pues tiene como objetivo: Proporcionar al trabajador los conocimientos y habilidades requeridas para el desempeño de su puesto, a fin de que alcance los niveles de rendimiento e integración deseados, así como lograr que desarrolle sus potencialidades con un enfoque de carrera en el servicio civil, en bien de él mismo y de la organización"⁵⁷ Se señala que el fin de dicho subsistema es el de establecer las políticas y lineamientos generales para poder llevar al cabo los programas de capacitación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; para propiciar el mejoramiento individual y colectivo de los servidores públicos contribuyendo por tanto a una mejor prestación de los bienes y servicios públicos.

CONCEPTOS BASICOS

En los programas de capacitación los términos capacitación, adiestramiento y desarrollo suelen utilizarse frecuentemente, aunque son tres diferentes tipos de actividades para la formación personal de los empleados, a la hora de definirlos se prestan cierta confusión; para evitar tal situación hay que tener claro que: "Adiestramiento: Instrucción práctica para mejorar las habilidades de quienes realizan funciones predominantemente intelectuales. Desarrollo: Instrucción para dotar al individuo de los conocimientos y habilidades gerenciales que requerirá en un puesto futuro" ⁵⁸ Alfonso Siliceo se expresa de igual manera pues considera que el adiestramiento proporciona a los individuos las habilidades o destrezas que requieren en su

⁵⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA."Planeación y Organización de la Fuerza de Trabajo" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal, p. 1'40

⁵⁸ DE LA SIERRA CUSPINERA, Gerardo. El Subsistema de Capacitación México 1981, Ed. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, STYPS, México, p. 2

trabajo, el cual por lo general es físico; el adiestramiento se imparte a empleados de menor categoría, es decir, a los que tienen que ver con la utilización y manejo de máquinas y equipos. La capacitación incluye el adiestramiento pero su objeto principal es proporcionar conocimientos, en los aspectos técnicos del trabajo; se imparte a empleados ejecutivos y funcionarios en general, cuyo trabajo tiene un aspecto intelectual. El desarrollo tiene una mayor amplitud, pues abarca la adquisición de conocimientos, el fortalecimiento de la voluntad, la disciplina del carácter y la adquisición de todas las habilidades que son requeridas para el desarrollo de los empleados de mayor jerarquía.

De la Sierra Cuspinera señala que la anterior clasificación es discutible pues para una formación integral de los empleados es necesario que cuenten con estos tres tipos de formación, pues todo trabajador requiere de conocimientos técnicos y de habilidad para convertir dichos conocimientos en acciones concretas; del mismo modo dicha preparación puede orientarse a mejorar su desempeño actual o a prepararlo para hacer frente a responsabilidades futuras que no necesariamente corresponderán a un nivel de supervisión o gerencia.

Bajo esta visión Alfonso Siliceo considera que la capacitación es una actividad planeada, basada en necesidades reales de la organización; busca lograr un cambio positivo en los conocimientos, habilidades y actitudes del personal; dicha actividad contribuye a que el objetivo general de toda institución se logre plenamente, pues aporta a la organización empleados debidamente adiestrados, capacitados y desarrollados para que puedan realizar sus funciones de la mejor manera; por tanto las acciones de capacitación deben abarcar todos los niveles jerárquicos y formar al personal en todos sus aspectos; por lo tanto es conveniente hablar únicamente de capacitación sin olvidar que "Existen diversas aplicaciones de la capacitación, pero el concepto es el mismo. Así, hay capacitación para la inducción, capacitación en el puesto,

capacitación para el perfeccionamiento y capacitación para el desarrollo. Capacitación para la inducción.- Es un proceso por medio del cual se integra de manera armoniosa, rápida y eficaz al nuevo trabajador a la dependencia o entidad pública en que va a prestar sus servicios; al puesto que va a desempeñar, y al grupo social del cual formará parte. Mediante la inducción se pretende que el servidor público de nuevo ingreso conozca los objetivos, planes y programas de la dependencia o entidad en que va a trabajar; que sepa cuales son sus derechos y obligaciones, así como las funciones y responsabilidades del puesto que ocupará ... Capacitación en el puesto.- Consiste en el proceso de enseñanza-aprendizaje encaminado a que el trabajador adquiera los conocimientos y habilidades necesarios para que desempeñe de la manera más eficiente y eficaz el puesto para el que fue designado. Este tipo de capacitación se vincula de forma directa al sistema escalafonario de la dependencia o entidad respectiva. Capacitación para el perfeccionamiento.- Es un proceso encaminado a desarrollar y perfeccionar conocimientos y habilidades de los cuadros medios de mando y fundamentalmente se orienta al mejoramiento de la capacidad ejecutiva de quienes integran dichos niveles...Capacitación para el Desarrollo.- Este desarrollo integral del trabajador es resultado no sólo de la capacitación, sino también de otros factores, entre los cuales se pueden mencionar: el desarrollo organizacional, la motivación, las prestaciones y servicios y las condiciones ambientales del trabajo³⁹

EL PROCESO DE ENSEÑANZA APRENDIZAJE

Según Gerardo de la Sierra Cuspineira la capacitación tiene como objetivo lograr un cambio de conducta en los empleados y para tener éxito es necesario conocer y aplicar algunos principios fundamentales que rigen el funcionamiento del mecanismo del aprendizaje; por tanto se debe

³⁹ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. p. 205

recordar que "En cuanto a la capacidad de aprender existen diferencias individuales; sin embargo, hay un común denominador: cualquier ser humano que no tiene atrofiadas sus facultades mentales puede aprender siempre, aún en edad avanzada.-Se aprende más haciendo que viendo o escuchando, -El interés del aprendiz tiene una influencia mayor en el aprendizaje que cualquier premio o castigo; pero existiendo interés, un buen sistema de recompensas puede generar mayor velocidad y efectividad en el aprendizaje..-Es más efectivo enseñar a razonar que ofrecer soluciones específicas,.-El aprendizaje de lo simple sirve de plataforma para llegar al aprendizaje de lo complejo,.- Sólo la práctica evita el olvido de lo aprendido"⁶⁰

Considera que la capacitación es un campo muy especializado y no consiste solamente en proporcionar a los alumnos datos e información, sino que hace uso de ciertas técnicas y métodos que deben dominarse si se quiere ser efectivo en la enseñanza; el uso de éstas busca guiar a los estudiantes en actividades de aprendizaje que les enseñe a realizar el trabajo para el cual se están preparando o desarrollar habilidades en su puesto. El número y tipo de técnicas que se empleen en un curso o sesión dependerá de varios factores como serían las habilidades y experiencias de los participantes, el contenido de los cursos, los objetivos y del material disponible.

⁶⁰ Ibidem. p. 241

CAPITULO III

**LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA**

ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO

Para comprender la importancia que tiene la capacitación es conveniente tener una visión general de la Administración Pública Mexicana a partir de su vida independiente, resaltando aquellos acontecimientos que de alguna manera involucraron a la capacitación, pues en todo momento se ha manifestado un especial interés por elevar la productividad del aparato administrativo, llevando al cabo las acciones necesarias para enfrentar y superar los diferentes problemas registrados a lo largo de la historia, contribuyendo de esta manera al logro de sus objetivos.

Después de la Colonia México vivió un clima de inestabilidad política pues los constantes cambios en el Gobierno dieron origen a diversos conflictos y golpes de Estado "Estos sucesos, aunados a la herencia de tres siglos de agresión, bandidaje y opresión, dieron por resultado las formas de corrupción ya conocidas...durante esos años de desorden en la función pública, los empleos en el gobierno y particularmente la profesión militar, ofrecían el mejor medio del que se podía disponer para lograr la subsistencia. Dado que ellos percibían sus emolumentos de los ingresos públicos; pues la situación en la que se encontraba el país no impedía la recaudación de los mismos ya fuera por medio de la fuerza, el fraude, la intriga, promesas o amenazas"⁶¹

Esta situación fue calificada por Zavala, Mora y Otero como: aspirantismo y empleomanía; en opinión de Lorenzo de Zavala la nascente República se encontraba sumida en el desorden, y la lucha de partidos provocó el surgimiento del aspirantismo que venía a ser el deseo de los políticos por colocarse en un empleo lucrativo, sin tomar en cuenta su aptitud o capacidad para

⁶¹ CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. La Administración Pública Contra México. La fallas en su organización. México 1988, Ed. ISBN; p. 107

desempeñarlo; su objetivo era vivir a expensas del erario público; Según Omar Guerrero este fenómeno lleva consigo la corrupción, pues el acceso a los cargos públicos se conseguía por medio de la intriga, la adulación, el envejecimiento y la degradación moral de los aspirantes.

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

La empleomanía y el aspirantismo prevalecieron por mucho tiempo en el sector público mexicano; Mariano Otero también se percató de tal situación y consideraba que los servidores públicos no habían obtenido sus puestos ni por el mérito ni la honradez, sino por vía de la recomendación influyente, señalaba que en las oficinas gubernamentales existían empleados ineptos y corruptos que con base en el robo de los fondos públicos, habían conseguido grandes riquezas; la generación de empleos que no eran de utilidad provocó el aumento de los trabajadores al servicio del Estado y fue el rasgo característico de la Administración Pública de esa época.

A pesar de dichos problemas, Margarita Chávez señala que en un intento por reformar y mejorar las relaciones existentes entre las diferentes ramas del aparato administrativo, en 1821 se elaboró el primer Reglamento de Gobierno, en él se señalaba la necesidad de que todos los ministros coordinaran sus acciones; cada uno estaba obligado a proponer reformas en su ministerio y coordinarse con los demás para lograr mejoras generales; dicho Reglamento sentó

las bases para crear, por lo menos en teoría, un sistema de administración de personal basado en la aptitud e idoneidad de los servidores públicos. Posteriormente las constituciones de 1824 y 1857 también contribuyeron en cierta medida al logro de una estabilidad política y social: la aprobación de las leyes de Reforma jugó un papel determinante, pues al quedar separada la Iglesia del Estado, se presentó un cambio en las funciones desempeñadas por la administración gubernamental, ya que la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Durante el mandato de Benito Juárez la Administración Pública incrementa sus acciones en favor del pueblo y por tanto el número de empleados, pues consideraba que éstos eran indudablemente los realizadores de las tareas públicas; a pesar de la intervención francesa, intentó y logró establecer orden y racionalidad e inició la reestructuración del sector público tan deteriorado en ese tiempo. Con la muerte de Juárez y la llegada al poder de Porfirio Díaz, la inestabilidad política y social se hizo presente una vez más pues aunque se "... prometía respetar las instituciones progresistas que Juárez y Lerdo habían establecido, Díaz reinstuyó como sistema propio el caudillismo y el cacicazgo en el que su persona era la figura central y dominante. El régimen de Díaz, centralizó el poder político y fortaleció considerablemente el papel del Estado"⁶²

Durante esa época surgió una élite muy poderosa y difícil de derrocar, pues en el Gobierno todos eran amigos, los cargos más importantes estaban ocupados por gente fiel a Díaz y formaban un grupo suficientemente fuerte para mantener ese régimen de corrupción y explotación, y frenar cualquier movimiento que intentara cambiarlo. Como este Gobierno absorbió a gran parte de la población más preparada de ese tiempo, se registró un aumento considerable

⁶² Ibidem. p. 33

en la burocracia; pero las injusticias y explotación a la que se encontraba sujeta la población, provocaron el descontento y gracias a la labor de los hermanos Flores Magón, se dieron los primeros pasos hacia la Revolución que fue un movimiento de masas que involucró principalmente a los campesinos, pero también al proletariado y a los sectores medios.

A partir de 1910 México entró en un período de luchas sangrientas, pues se encontraban en pugna diversos intereses; la Revolución mexicana provocó nuevamente una inestabilidad política y por tanto el crecimiento económico se vio seriamente afectado; las constantes luchas provocaron varias muertes, la destrucción de las vías férreas, en general las alteraciones sociales y los cambios políticos detuvieron el proceso de crecimiento económico. Con la caída de Porfirio Díaz y la llegada al poder de Francisco I. Madero todo parecía indicar que el país alcanzaría por fin la estabilidad social, pero la muerte de éste trajo como consecuencia nuevos enfrentamientos que provocaron desorden y más muertes.

La Revolución queda consolidada con la promulgación de la Constitución Política de 1917 y gracias a ello se empieza a plantear una serie de cuestiones relativas al Servicio Público, pues se incrementaron las funciones de la Administración Pública. "...de 1924 a 1928 estuvo en la presidencia de la República el general Plutarco Elías Calles. Con él se inicia una nueva etapa en la vida nacional; justo es decir que la estructura del México moderno se debe en gran medida a sus dotes de estadista y político creador de las instituciones que han fortalecido el andamiaje de la Administración Pública"⁶³

⁶³ Ibidem. p. 37

Hasta ese momento el aparato administrativo se encontraba un tanto deteriorado por los conflictos sociales, pero muy pronto se emprendió una serie de acciones para garantizar la estabilidad social y se dio una especial atención al fomento de la actividad económica; pero fue hasta el régimen de Lázaro Cárdenas cuando las demandas sociales tuvieron respuesta pues todos los grupos fueron atendidos, las acciones emprendidas mostraban el deseo de alcanzar la ansiada justicia social; se establecieron instrumentos legales y mecanismos institucionales para que en forma coherente y coordinada se atendieran las demandas y aspiraciones del pueblo; en esa época las oficinas públicas dejaban ver una verdadera vocación de servicio.

Para 1943 se volvió a hacer un intento por mejorar el funcionamiento del sector público, pues se constituyó una Comisión Intersecretarial que se encargaría de formular y llevar al cabo un plan coordinado para mejorar la organización de la Administración Pública; se buscaba suprimir servicios no indispensables, incrementar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir el mayor aprovechamiento de los recursos públicos.

El crecimiento económico registrado durante el Gobierno de Miguel Alemán influyó en el aparato administrativo, pues por la variedad de asuntos que manejaba se vio en la necesidad de crecer y adecuarse a las necesidades reales, ejemplo de ello fue la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que tenía como objetivo realizar estudios y sugerir medidas tendentes a mejorar el sector público, además de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública. A pesar de que dicha Secretaría cumplió en cierta medida con el objetivo para la que fue creada, la falta de apoyo político impidió que las reformas propuestas se llevaran al cabo y para 1958 la Secretaría de la Presidencia entre otros asuntos asumió la responsabilidad de realizar los estudios necesarios para reformar el aparato administrativo.

De acuerdo con Alejandro Carrillo Castro la Administración Pública Mexicana a lo largo de su historia ha enfrentado varios problemas y como consecuencia de los diferentes movimientos políticos y sociales, se han generado cambios importantes en el número y complejidad de las atribuciones a su cargo, estos cambios han ido acompañados generalmente por un señalamiento formal de cómo la administración gubernamental debe obtener o establecer los medios más idóneos para alcanzar sus objetivos. En muchas ocasiones estas modificaciones la hicieron caer en el caos y el desorden dando por resultado la ineficiencia; su estructura cambio de acuerdo con las necesidades reales de cada época, pero su accionar dependía en gran medida de los intereses que perseguían los diferentes grupos en el poder; a pesar de tal situación la idea por mejorar su funcionamiento existió siempre, pues se hicieron grandes esfuerzos para reformarla, pero de manera tan aislada, que en la mayoría de los casos no se alcanzaron los resultados esperados ya que los cambios se hacían mediante una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías; las reorganizaciones internas se realizaban con base en el Reglamento Interno de cada Dependencia.

"La historia de la administración pública en México, como la del país en su conjunto, ha reflejado en buena medida la superposición de instituciones no adecuadas del todo a la realidad nacional. En un sentido estricto, la Revolución de 1917 nos legó la posibilidad de estructurar por primera vez un auténtico Estado. hasta 1917 se empieza a resolver las contradicciones que presidieron la evolución del país; se delinearon y concretaron los fundamentos que convirtieron al Estado en agente de cambio social y económico. La constitución estableció las bases que dieron cauce a la modernidad, instituyó una suma de atribuciones destinadas a salvaguardar los derechos sociales consagrados, tareas de bienestar, función educativa, intervención en la vida

económica por alteraciones al régimen de propiedad, aprovechamiento de recursos naturales y promoción del crecimiento"⁶⁴

A pesar de ello la Administración Pública Mexicana después de 1917 no cambió del todo, se siguieron cometiendo errores y la atención a las demandas sociales se volvió un asunto sumamente difícil; aunque en algunos regímenes se hicieron grandes esfuerzos por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, en general la ineficiencia era su rasgo característico. Pichardo Pagaza sostiene que el problema del sector público no era solamente la existencia de una estructura inadecuada, sino la operación ineficiente de los organismos existentes; por ello se presentó la necesidad de alcanzar una mayor eficiencia y productividad, para lo cual se pensó en una reforma administrativa de fondo, es decir una reforma que cambiará todos los aspectos del aparato administrativo.

Se buscaba "...imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficacia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar los recursos con que cuenta el Estado: agilizar y desconcertar los mecanismos operativos de esas entidades para acercar los servicios a sus destinatarios, así como acelerar y simplificar los trámites y propiciar en el personal público una conciencia de servicio y corresponsabilidad"⁶⁵ Chanes Nieto se expresa de igual manera pues señala que se buscaba garantizar un aparato administrativo más ágil moderno y eficiente, así como lograr un cambio en

⁶⁴ MUÑOZ LEDO, Porfirio "Programa Actual de Reforma Administrativa". En Revista de Administración Pública. N° 22 Enero-Febrero de 1971, Ed. INAP; p. 10

⁶⁵ CERVANTES DEL RIO, Hugo. "La Administración Pública en México" En: Revista de Administración Pública. N° 27, México 1975, Ed. INAP; pp. 2,3

la mentalidad de los servidores públicos para que cumplieran cabalmente su responsabilidad social; Muñoz Ledo por su parte considera que se buscaba alterar los procesos naturales de cambio y que partía de la historia para superarla y se fundaba en la realidad para transformarla.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

A pesar de que los cambios y ajustes a la Administración Pública han existido siempre, los intentos por crear mecanismos encargados del estudio y mejoramiento de las funciones administrativas para introducir modificaciones en cada una de las dependencias y entidades así como en la totalidad del sector público no tuvieron éxito y fue hasta la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) cuando se inicia de manera programada el proceso sistemático y permanente de Reforma Administrativa, ya que con base en las facultades que tenía la Secretaría de la Presidencia y por medio de la CAP se dieron los primeros pasos hacia este cometido. "La Reforma Administrativa como objeto de política fue planteada desde el principio como un proceso dilatado y complejo: es una tarea de estudio y preparación que abarca años...esta tarea tenía que partir de un diagnóstico del estado de la administración pública, a fin de orientar los esfuerzos en el sentido de las necesidades prioritarias y los problemas más graves"⁶⁶

Por tanto Cerrillo Castro señala que en su desarrollo se pueden distinguir tres etapas, la primera de ellas va de 1964 a 1970 y recibe el nombre de "Diagnóstico y Propuesta" la segunda etapa comprende el periodo de Luis Echeverría (1970-1976) y es llamada etapa de

⁶⁶ PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Diez Años de Planificación y Administración Pública en México, México 1972, Ed. INAP, p. 171

"Institucionalización del Programa" pues se llevaron al cabo las primeras acciones de Reforma Administrativa, se revisaron básicamente los aspectos internos de cada dependencia y la tercera inicia con López Portillo y puede ser llamada etapa de **"Profundización y Consolidación de la Reforma Macroadministrativa o Integral"**

ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

DIAGNOSTICO Y PROPUESTA

La Secretaría de la Presidencia jugó un papel determinante en el desarrollo de la Reforma Administrativa, pues para coordinarla y promoverla, creó en 1965 la Comisión de Administración Pública (CAP), para tal efecto se le encomendaron los siguientes objetivos "1.- Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país; 2.- Introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar este objetivo, y 3.- Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental. A fin de alcanzar dichos objetivos la Comisión de Administración Pública acordó utilizar la siguiente metodología:

- I.- **Realización de un Diagnóstico de la administración pública.**

- II.- **Presentación de modelos o esquemas alternativos tendentes a reformar la administración pública.**

III.- **Proposición de medidas concretas, estructurales y globales para las reformas administrativas**⁶⁷

Para Carrillo Castro con dichas medidas se buscaba crear un proceso programático, innovador, permanente y de estrategia flexible tendente a conseguir una respuesta orgánico adaptativa del aparato administrativo ante las nuevas condiciones y problemas del país; en sí desde su creación la CAP contó con ideas claras acerca de lo que se debía hacer para mejorar el funcionamiento del sector público; pues se dedicó a estudiar su situación y antecedentes lo cual le permitió elaborar un diagnóstico que fue emitido en 1967 bajo el título de "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública" con él se tuvo una visión general pero completa acerca de los problemas existentes en el sector público, también se propusieron los principios fundamentales que deberían regir las reformas, así como los mecanismos para ejecutarlas; todo ello con objeto de solucionar los problemas detectados.

De acuerdo con Pichardo Pagaza dicho Informe señaló la necesidad de emprender la reforma a partir del análisis de los problemas que afectaban simultáneamente a los diferentes organismos públicos como por ejemplo aquellos que cubrían campos de actividad básica para el desarrollo económico y social; por lo anterior se incorporaron criterios programáticos y sectoriales para las tareas de reforma. También se señaló la necesidad de actuar al mismo tiempo en dos frentes: el de los problemas de coordinación en todo el sector público (cuestiones de eficacia en el logro de los objetivos establecidos) y el de los problemas que afectaban a cada organismo público en su funcionamiento administrativo (cuestiones de eficiencia interna). A este respecto Omar Guerrero se expresa de igual manera pues considera que dicho informe se caracterizó por

⁶⁷ CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). México 1980, Ed. Miguel Ángel Porrúa; p. 118.

la importancia dada en ese tiempo al fomento del desarrollo económico, la planeación y el uso óptimo de los recursos para impulsarlo; fue de gran importancia pues se contempló el establecimiento de mejoras en la totalidad del aparato administrativo: la Reforma se proyectó en dos planos: macroadministrativo, relativo a la estructura procedimientos y coordinación de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública y el microadministrativo, concerniente a la estructura, procedimientos y coordinación interna de cada uno de los organismos públicos.

"En 1968 la Comisión de Administración Pública determinó la necesidad de integrar un secretariado técnico permanente como órgano de estudio y apoyo para iniciar algunas de las medidas recomendadas en el Informe...Para ello, se encomendaron a este secretariado técnico funciones de enlace con otros organismos públicos, facultándolo también para apoyar técnicamente el análisis, programación y evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas, sectores e instituciones de la administración pública que se desprende de las recomendaciones del Informe".⁶⁸

Chanes Nieto coincide al señalar que la CAP creó ese Secretariado Técnico con objeto de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis hasta ese momento realizados y sobre todo promover y coordinar los trabajos de Reforma a nivel operativo. Durante 1968-1970 estos dos órganos realizaron estudios y proyectos de Reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes muebles y de otras áreas cuyas funciones de apoyo o de asesoría fueran comunes a todas las dependencias públicas. Las acciones emprendidas dejaban ver el firme deseo de alcanzar un eficiente desarrollo del sector público en todos sus aspectos; por la variedad de asuntos que se tenían que atender la CAP, propuso la creación de

⁶⁸

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. México 1977, Coordinación General de Estudios Administrativos; p. 11

Unidades de Organización y Métodos (UOM) para asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia.

A pesar de que dicha Comisión apoyó en todo momento a las (UOM) y demostró el porque de su importancia, la falta de un apoyo decidido, provocó que en varias ocasiones solamente se le encomendará el estudio de medidas de menor trascendencia, sus actividades no siempre se pudieron vincular con los mecanismos de programación del organismo al que pertenecían, ni mucho menos a la del sector público en su totalidad; ante estos problemas propuso el establecimiento de mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de programas en diversos sectores de la actividad económica y social del país, buscando vincular los objetivos programáticos con las reformas administrativas que se requerían; los estudios sectoriales se enfocaron al sector agropecuario y forestal, en virtud de su importancia en la política económica general.

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

INSTITUCIONALIZACION DEL PROGRAMA

Desde su campaña electoral Luis Echeverría mostró un especial interés por elevar la productividad del aparato administrativo; gracias a que ya se habían dado los primeros pasos de Reforma Administrativa, esta labor se podía continuar y sobre todo retomar los esfuerzos realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP). Ya como presidente de la República llevó al cabo una serie de acciones para alcanzar la eficiencia del sector público, promoviendo las reformas estudiadas y propuestas por la dicha Comisión, las cuales se enfocaron básicamente a aspectos internos de cada organismo. Como era necesario contar con un órgano más adecuado para llevar al cabo las funciones de coordinación global del proceso de Reforma, la Secretaría de la Presidencia creó en 1971 la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual asumió las funciones que tenía a su cargo la CAP y con fundamento en los diagnósticos e investigaciones que ya se habían realizado se elaboraron las "Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal" y se emitieron por Acuerdo Presidencial el 28 de enero de 1971.

Dicho Acuerdo señalaba la necesidad de que el Estado realizara con mayor eficiencia sus funciones, para lo cual era necesario establecer en toda la Administración Pública las Comisiones Internas de Administración (CIDAS) para encargarse de la planeación y ejecución de las reformas necesarias para mejorar el funcionamiento de los organismos públicos e incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto. Estas Comisiones estarían apoyadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOM) que asesorarían técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependían del titular de cada dependencia o del funcionario que tuviera bajo su responsabilidad la coordinación y racionalización administrativa; además de las (OUM) también se contaría con el apoyo de las Unidades de Programación para

asesorar a los titulares de los organismos públicos en el establecimiento de sus objetivos, y para la formulación de sus programas de actividades e inversiones para lo cual tendrían que recabar la información necesaria para determinar los recursos de cada caso.

Como la Secretaría de la Presidencia era la encargada de conseguir una coordinación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de las medidas de Reforma y con el fin de hacer posible un amplio intercambio de experiencias, ideas e información sobre los proyectos de las distintas instituciones y conseguir que sus actividades quedaran comprendidas dentro del Programa General de Reforma; organizó una serie de reuniones de trabajo con los representantes de las diferentes dependencias y entidades del sector público y gracias a ello se obtuvo una serie de recomendaciones que fueron de gran utilidad para la elaboración del Proyecto denominado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976". Antes de ser aprobado, el Proyecto fue discutido en el Comité Consultivo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa y sometido a la consideración del Poder Ejecutivo. Este Proyecto finalmente se aprobó con los siguientes objetivos:

"...Incrementar la eficiencia y 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; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una aptitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno...El plan global pretende garantizar que la revisión interna de las Instituciones se lleve a cabo sin desconocer los análisis que habrán de realizarse en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no tenerse este cuidado como ya se ha dicho se podrían duplicar esfuerzos o conseguir resultados

parciales o totalmente contradictorios. Por ello se planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas. El primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo y se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo prioritarios para la administración. El programa número once está dedicado a buscar la sistematización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público"⁶⁹

Los once programas que integraron el plan global fueron los siguientes:

- I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa
- II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación
- III. Racionalización del gasto público
- IV. Estructuración del sistema de información y estadística
- V. Desarrollo del sistema de organización y métodos
- VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal
- VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales del sector público
- VIII. Reestructuración de la administración de recursos humanos
- IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos
- X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental
- XI. Macrorreforma sectorial y regional

A partir de ese momento la Reforma Administrativa se dejaba ver como un proceso técnico y permanente encargado de revisar y racionalizar los sistemas, estructuras y procedimientos del

⁶⁹ CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979) pp. 122-123

aparato administrativo para que pudiera responder con mayor eficiencia a las necesidades reales de la sociedad. Su importancia radica en el hecho de que después de muchos años los esfuerzos realizados por mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, al fin obtuvieron resultados satisfactorios, pues gracias a la labor realizada por la CAP durante más de cinco años el asunto de Reforma Administrativa se asumió con mayor seriedad, pues permitió que las autoridades se percataran de los problemas prevaletentes en el sector público así, como de los peligros que se corrían al no emprender inmediatamente las acciones necesarias para reformar la actividad administrativa; en este cometido la CAP jugó un papel determinante pues a pesar de haber desaparecido, sus propuestas y recomendaciones fueron retomadas por la Dirección General de Estudios Administrativos y contribuyeron a la formulación del Plan Global de Reforma Administrativa.

En la elaboración de las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal" participó mucha gente y gracias a sus aportaciones se pudo articular un programa confiable. Los objetivos de cada uno de los once programas dejaban ver el firme deseo de alcanzar una mayor productividad del aparato gubernamental, siendo el trabajo en equipo elemento indispensable para que las labores específicas se desarrollaran adecuadamente; era necesaria una participación activa de todos los servidores públicos, pues se plantearon mejoras en todas las áreas de cada organismo.

En opinión de Chanes Nieto estas Bases no constituían un calendario de trabajo, ni un plan rígido de ejecución de proyectos, pues proponía objetivos generales para que la Administración Pública fuera avanzando en el cumplimiento de sus objetivos de acuerdo con su propia capacidad para ejecutar las medidas de reforma y a sus posibilidades de ir venciendo obstáculos y resistencias. Muñoz Ledo señala que la coordinación era elemento indispensable en estos

trabajos y por ello consideraba que la Administración Pública debía ser concebida como un gran sistema, compuesto por hombres o instituciones en el que era necesario coordinar actitudes y procedimientos y era indispensable que se valiera para su eficiente desarrollo de las ventajas proporcionadas por planteamientos de conjunto que ahorrarán energías y recursos.

PROFUNDIZACION Y CONSOLIDACION DE LA REFORMA MACROADMINISTRATIVA O INTEGRAL

Chanes Nieto señala que la Reforma Administrativa es un proceso permanente vinculado a una realidad política, económica y social determinada, que se ha planteado en razón de su ineficiencia para cubrir cabalmente los objetivos permanentes del Estado y de su incapacidad para asimilar plenamente los programas actuales para alcanzar aquellos como son el desarrollo compartido, la ampliación de cauces para la participación política y la consolidación de la independencia económica. Por tanto los trabajos de Reforma Administrativa durante el Gobierno de José López Portillo se orientaron a aspectos macroadministrativos, la reorganización emprendida en este régimen "... puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entrañan el régimen federal"⁷⁰

⁷⁰

CARRILLO CASTRO, Alejandro "Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982)" En: Revista de Administración Pública, N°. 31-32, p. 12

De esta manera el régimen de José López Portillo se enfocó a cinco grandes objetivos:

- 1.- Organizar al Gobierno para organizar al país**
- 2.- Adoptar la programación como el principal instrumento del Gobierno**
- 3.- Administrar justa y eficientemente al elemento humano**
- 4.- Fortalecer la organización Republicana y el Régimen Federal**
- 5.- Mejorar la seguridad ciudadana y la legitimidad institucional**

En dichos objetivos se contemplaron aspectos de orden económico, político y social que surgieron del estudio y análisis de la realidad nacional y se sustentaron en la promulgación de nuevas normas jurídicas. Para garantizar el desarrollo adecuado de la Reforma y darle cauce legal a los aspectos sustantivos se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que fue de gran ayuda para alcanzar el primer objetivo global pues se simplificaron estructuras y se precisaron responsabilidades, lo cual permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En opinión de Carrillo Castro con la aplicación de la LOAPF, se produjeron cambios de gran importancia en el nivel institucional y en el global; por ejemplo en la Presidencia de la República se establecieron cinco unidades administrativas de apoyo técnico; para efectos de nuestro trabajo merece una especial atención la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos, con funciones que en materia de reforma administrativa tenía la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Dirección General de Estudios Administrativos. También se presentó la necesidad de contar con lineamientos generales acerca de la organización y funcionamiento de las dependencias, así como, con mecanismos de participación en los que se gestaran dichos

lineamientos, se discutieran problemas afines y por tanto se plantearan políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada dependencia. En este sentido se actualizaron los lineamientos de reforma administrativa y se integraron en cada organismo público diversos mecanismos cuyo objetivo era promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente con las unidades similares de otras dependencias a través de sus Comités Técnicos Consultivos.

"En virtud de que la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema y tomando en cuenta la influencia y la carga presupuestal de más de 900 entidades, se hacía necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relaciones con el resto de la administración. A través de la nueva Ley Orgánica, el ejecutivo se propuso constituir a las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial, facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales que para tal efecto se agrupen en el sector de su competencia, y establecer mecanismos de coordinación que garanticen a nivel global, la congruencia de las actividades de la administración pública federal por medio de programas que permitan la fijación de políticas y la evaluación de resultados."⁷¹

Se buscaba agrupar en el sector correspondiente a cada paraestatal, estableciendo lineamientos para el funcionamiento y la creación de mecanismos de coordinación; el objetivo era que la cabeza de sector realizara estudios en cada entidad que tenía a su cargo con objeto de proponer reformas. En cuanto al segundo objetivo se pensó en el establecimiento de sistemas y procedimientos que permitieran formular los planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social contando con la participación de los grupos sociales interesados; por tanto

⁷¹ *Ibidem.* p. 17

se integraron en una sola dependencia los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales. En lo que se refiere a los recursos humanos se establecieron diversos órganos en los cuales se realizaron trabajos que permitieron contar con un proyecto para actualizar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un nuevo escalafón, un diagnóstico de la capacitación del personal público, una serie de recomendaciones para el control de los empleados; también se reestructuraron los horarios de trabajo y se establecieron sistemas integrales de administración y desarrollo de personal, para propiciar el desarrollo individual y profesional de los servidores públicos. De dichos trabajos destacan los sistemas de capacitación a los programas sustantivos de los organismos públicos.

Para alcanzar el cuarto objetivo se señaló que el desarrollo administrativo debería contemplar el mejoramiento de los mecanismos administrativos en coordinación con los poderes legislativo y judicial y con los gobiernos estatales y municipales, todo ello con objeto de mejorar su funcionamiento y garantizar una mejor coordinación y mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social de México; se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico, se establecieron los Convenios Unicos de Coordinación. En lo que respecta a los Poderes de la Unión se propuso mantener una estrecha comunicación entre el ejecutivo y los otros dos poderes para mantenerlos informados sobre los trabajos de Reforma y asesorarlos a este respecto. El último objetivo buscaba mejorar la administración de la justicia para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, por tanto se establecieron medidas de colaboración entre autoridades y particulares para hacer más efectiva la procuración de la justicia, ejemplo de ello fue la creación de la Dirección General de Participación Ciudadana.

La labor de Reforma Administrativa realizada durante el periodo de José López Portillo tiene una especial importancia ya que por primera vez el Programa contó con el apoyo de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la importancia de esta medida radica en el hecho de que después de muchos años las reformas partieron de una estructura renovada, se dejó a un lado la idea de modificar sólo algunos aspectos de la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para poder emprender las acciones de Reforma. Esta nueva Ley permitió que la transformación del aparato administrativo se llevara al cabo tomando en cuenta la situación real de la Administración Pública. También sobresale la labor realizada en el sector paraestatal pues gracias a la sectorización las entidades públicas fueron sujetas a un mejor control al dejarlas bajo la supervisión de la dependencia que les correspondía.

"La ineficiencia de la Administración y los saldos deficiatorios del manejo de los recursos públicos hicieron necesario que se optará por una nueva Ley que pusiera las bases para organizarla y para adecuarla a las exigencias de un sistema económico que se enfrentaba a las severas restricciones que le imponía una superestructura administrativa atrasada e ineficiente"⁷²

LA CAPACITACION EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

De acuerdo con José Rosovsky durante el siglo pasado y aún en este se ha dado poca importancia a la capacitación de los servidores públicos, entre los antecedentes de mayor importancia destaca el Primer Reglamento de Gobierno de 1821, pues se pretendía que cada oficial se ubicara en el puesto más conveniente, tomando en cuenta sus aptitudes. También

⁷²

RUIZ MASSIEU, José Francisco y LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido. Nueva Administración Pública Federal. Crítica, Análisis y Evaluación. México 1978, Ed. TECNOS; p. 107

destaca un Proyecto de Ley del Servicio Civil de 1911 y un Acuerdo de 1934, en el se señalaba la obligación de presentar exámenes para llenar las vacantes que deberían cubrirse por escalafón, pero ignoró la posibilidad de establecer mecanismos de capacitación para asegurar que dichas vacantes fueran ocupadas por el personal más apropiado. Esta cuestión fue considerada hasta la creación del Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado, pues en su artículo 41 señalaba que los Poderes de la Unión tenían la obligación de establecer los cursos necesarios para que los servidores públicos pudieran adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón.

Este Estatuto fue sustituido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; tanto el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional como su Ley Reglamentaria señalan que el Estado debe organizar escuelas de administración pública; se entiende de esta manera que los esfuerzos del sector público por dar a sus trabajadores seguridad, estabilidad y desarrollo en su empleo, se apoya en gran medida en los esfuerzos por capacitarlos. Si bien los ordenamientos señalados son un importante avance en materia de administración y desarrollo de personal; fue hasta la época de Díaz Ordaz cuando los recursos humanos fueron atendidos debidamente, pues la Comisión de Administración Pública en la etapa de Diagnóstico afirmaba que si no se atendían los requerimientos en administración de personal la Administración Pública se enfrentaría a serios problemas.

"Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no se toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan. El progreso alcanzado por el país en todos los órdenes requiere una administración pública eficiente y de alta probidad. Para lograrlo es indispensable contar con personal competente capacitado y familiarizado con los sistemas y métodos modernos de la administración...La estabilidad y las

garantías que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deben ser complementadas con oportunidades y medios para mejorar la capacitación y estimular el perfeccionamiento de los servidores de la administración pública...La Comisión concluye que el adiestramiento y la capacitación del personal del Gobierno Federal es una necesidad inaplazable y constituye un medio importante para alcanzar la reforma administrativa"⁷³

En otra época estas sugerencias no hubieran sido escuchadas pues existían problemas en todo el sector público y se daba prioridad a otros asuntos; pero a partir de este momento dicho asunto sí fue atendido, pues se estaba consciente de que el correcto funcionamiento del aparato administrativo dependía en gran medida de la labor de los servidores públicos; por ello entre otras tareas se le encomendó a la CAP lograr una mejor capacitación del personal público, para lo cual se dio a la tarea de elaborar un diagnóstico general sobre los aspectos humanos de la administración pública, con base en cual se podría jerarquizar la problemática de la administración de personal y formular las alternativas más viables para la implantación de sistemas integrales.

La labor realizada por la CAP en el régimen de Díaz Ordaz sentó las bases para que los gobiernos siguientes continuaran con los trabajos de Reforma Administrativa. Luis Echeverría en varias ocasiones manifestó su interés por retomar los esfuerzos realizados por mejorar el sector público, puso gran énfasis en la necesidad de cambiar las estructuras mentales, pues se preocupaba por la conducta de los funcionarios públicos y consideraba que esta debería mostrar un verdadero espíritu de servicio, es decir, entregarse a sus tareas con actitudes y aptitudes más positivas dentro de lo humano, sin límite de tiempo, con desinterés y poniendo un mejor esfuerzo en sus labores.

⁷³

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. pp. 52-53

"Para lograr el mejoramiento de los servidores públicos, su actitud y su conciencia de servicio, su convicción de que cada uno de ellos es un factor de la acción gubernamental tendiente a mejorar las condiciones de vida y de convivencia de los mexicanos, el presidente Echeverría dispuso la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con facultades para coordinar la capacitación de los empleados de base y otorgó a la Secretaría de la Presidencia facultades en esta materia respecto del personal de confianza"⁷⁴

José Rosovsky apoya el planteamiento anterior al señalar que buena parte de las unidades de capacitación del sector público se establecieron durante esta época y considera que en un esfuerzo por ordenar las labores de capacitación se creó en 1972 la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal que tenía como objetivo perfeccionar los sistemas de administración de personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de los organismos públicos; entre otras tareas se le encomendó elaborar un programa general de formación y capacitación de personal público.

Para apoyar lo anterior en 1973 se estableció que las diferentes instituciones públicas se coordinaran con el ISSSTE y con la Secretaría de la Presidencia para la capacitación administrativa de los empleados de base y la profesional para los de confianza respectivamente. Esta labor funcionó gracias a la estrecha comunicación que siempre existió entre la Dirección General de Estudios Administrativos y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa; estas dependencias elaboraron un amplio programa formativo y de discusión sobre Tecnología de la Capacitación

⁷⁴

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

entre los responsables y auxiliares de las Unidades dedicadas a esta tarea y de ahí surgió la idea de contar con mecanismos para la integración de esfuerzos de capacitación.

Al igual que en las dos primeras etapas de la Reforma Administrativa en el régimen de José López Portillo también se mostró el deseo por elevar la productividad del sector público; en esta ocasión la Coordinación General de Estudios Administrativos sería la encargada de continuar con dicha labor. Por el carácter macroadministrativo de esta etapa las medidas emprendidas se enfocaron a aspectos globales de la Administración Pública Mexicana; entre dichas medidas destaca la creación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Acuerdos por los que las entidades del sector paraestatal se agruparon por sectores.

Además de estas aportaciones hay que reconocer que otro gran acierto del Gobierno de López Portillo fue el de "...depositar la responsabilidad del programa en un órgano neutral al sustraerlo de la esfera de competencia de una Secretaría de Estado determinada y al establecer la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (Diario Oficial del 3 de enero de 1977). Reincidir en el error de que el Programa fuera atendido por una Secretaría de Estado hubiera contaminado las acciones reformadoras y suscitado mayor recelo en los feudos del poder, pues de acuerdo con el precedente político es siempre un Secretario el que es postulado a la Presidencia por el partido dominante y por ende, quien podría tener interés personal en que la reforma se encaminara por rumbos alejados de la técnica de la organización."⁷⁵

⁷⁵

RUIZ MASSIEU Y LOZANO HERNANDEZ. Op. Cit. p. 119.

Estos avances constituyen una etapa singular del proceso de perfeccionamiento estructural del Gobierno mexicano que tiene su antecedente en los cambios emprendidos por Díaz Ordaz y Luis Echeverría. En los tres casos se emprendieron reformas tendentes a mejorar el funcionamiento y organización del aparato administrativo; el establecimiento de nuevas reglas de juego permitió obtener un mejor rendimiento de los servidores públicos, los cuales fueron pieza fundamental para elevar la productividad del sector público pues se logró establecer orden y racionalidad. "En los tres casos había un hilo conductor: la preocupación del Gobierno Federal para atender el grave rezago en materia de capacitación de servidores públicos, la decisión política para intensificar la formación de cuadros de tipo operativo y de mando; atender el creciente deterioro en el nivel de vida de la burocracia; intensificar la eficiencia en la asignación de prestaciones sociales para los trabajadores del Estado."⁷⁶

LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA CON MIGUEL DE LA MADRID

Si bien las reformas emprendidas por Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo no resolvieron la totalidad de los problemas existentes en el sector público sí constituyen un importante avance; gracias a las mejoras que se llevaron al cabo en las dependencias y entidades se logró imprimir un mayor dinamismo en la totalidad del aparato administrativo, hay que reconocer que por primera vez en la historia de la Administración Pública se obtuvo un mejor rendimiento de los organismos públicos, esta transformación fue gracias a la continuidad que se le dio a la Reforma Administrativa. Por tanto la importancia de estos tres regímenes radica en

⁷⁶

Instituto Nacional de Administración Pública. "Marco Referencial del Subsistema de Capacitación. En la Administración Pública". Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal, pp.17-18

el hecho de que en sus programas de gobierno se contemplaron acciones de Reforma y sobre todo que retomaron y no dejaron en el olvido los esfuerzos realizados en esta materia.

María del Carmen Pardo resume la labor de dichos períodos diciendo que: "Los programas de reforma administrativa se elaboraron con el propósito de ampliar consensos, legitimar decisiones y proyectos gubernamentales. Esos programas pusieron de manifiesto el mal funcionamiento de la estructura administrativa que incluso se sometió a un diagnóstico...Estos programas aparecieron tímidamente en los años sesenta, durante los cuales se insistió en la bondad de esas reformas ligadas al desarrollo económico; surgieron unidades con el propósito de mejorar la organización y el funcionamiento del aparato administrativo y se insistió en la organización y control del sector paraestatal que por esos años ya tenía dimensión e importancia considerables. Se promovieron medidas de ordenación y apoyo para mejorar la estructura administrativa, pero sin criterio integral, razón por la cual se crearon infinidad de oficinas bajo figuras jurídicas distintas"⁷⁷

Debido a que el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se tuvo que enfrentar a serios problemas que fueron producto de la crisis económica y de la nacionalización de la banca, el crecimiento que se había registrado en México y los avances en materia de Reforma Administrativa se vieron frenados. Desde la llegada a la presidencia el ejecutivo reconoció la gravedad de la situación y enseguida dio a conocer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que buscaba reducir la inflación, proteger el empleo y la planta productiva y recuperar el crecimiento económico.

⁷⁷

PARDO, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México"
En: La Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado? Año II, Número 3
Julio de 1990; Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y
Administración Pública; México 1990; p. 216

María del Carmen Pardo afirma que a pesar de que la Reforma Administrativa no pudo ser incluida en el Plan de Gobierno al se planteó la necesidad de mejorar la estructura gubernamental y de contar con un modelo que apoyará la profesionalización de los servidores públicos. Estos planteamientos quedaron englobados en lo que dio en llamarse Modernización Administrativa, pero muy pronto fueron quedando en un segundo plano pues la crisis económica impedía cualquier avance en el desarrollo integral de la sociedad. Ante la gravedad de la situación se decidió "...reducir el déficit del sector público que antes se tradujo en una expansión interna que resultó insostenible y en endeudamiento externo masivo. El acuerdo del Gobierno con el FMI estipula bajar el déficit público de 16.5% del PIB en 1982 a 8.5% en 1983 y 3.5% en 1985. Fue la intención descender el gasto público real en 15% en 1983, esto era deseable porque las erogaciones habían aumentado a tasas desproporcionadas con las capacidades de la economía mexicana" ⁷⁸ Asimismo se planteó el aumento de los precios de bienes y servicios públicos y la reducción de los subsidios a los bienes de consumo. En general la crisis provocó el recorte de presupuestos, disminución del número de servidores públicos y alteraciones en la composición del sector paraestatal.

La solución de los problemas económicos captó la atención del ejecutivo y se dejó a un lado la idea por mejorar el funcionamiento y la estructura del sector público. Lejos de continuar con la labor realizada por los anteriores gobiernos en materia de Reforma Administrativa se manifestó en contra de los métodos empleados en dichos períodos pues se buscaba terminar con la idea de que el Estado fuera el conductor del desarrollo económico y social del país y de este modo dar paso al modelo neoliberal que en palabras de Ricardo Uvalle es una concepción contraria al intervencionismo estatal, sus propuestas se encaminan a que el Estado no sea

⁷⁸ LEOPOLDO SOLIS. "La crisis de 1982" En: Alternativas para el Desarrollo. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, p. 127

partícipe activo en la economía; sostiene que despilfarro e ineficiencia van de la mano cuando se trata de la administración del Estado por ello órganos, funciones y estructuras son suprimidos por ineficaces.

Bajo esta visión se procedió a la desincorporación de empresas que no eran consideradas estratégicas ni prioritarias; esta desincorporación incluía la venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia según fuera el caso. El descenso del número de empresas públicas respondió a las políticas modernizadoras de dicho régimen y como fue el medio por el cual se compensaría la caída de los precios del petróleo y subsanaría el déficit de las finanzas públicas esta labor fue rasgo característico de dicho gobierno. Según datos oficiales de las 1,155 empresas públicas que existían en 1982 para 1987 sólo quedaban alrededor de 700.

Además de las reformas emprendidas, en el sector paraestatal se procedió a "...incorporar al derecho nuevas pautas de conducta de los servidores públicos para de impulsar la renovación moral de la sociedad; en consecuencia ..las reformas al artículo cuarto actualizaron el marco de responsabilidades de los servidores públicos y precisaron las consecuencias del ejercicio indebido de sus funciones. Se estableció quiénes eran los sujetos de responsabilidad y se estipuló que su obligación es servir con honradez y eficiencia a la sociedad. Se especificaron los tipos de responsabilidades en que podía incurrirse y se fijaron bases para regular los casos de enriquecimiento ilícito de servidores públicos, en tanto que las reformas al 127 precisaron lo relativo a sus remuneraciones. Asimismo, para reforzar el principio de que los recursos públicos deben administrarse con eficiencia y honradez, las reformas al artículo 134 regularon con mayor precisión la licitación pública en adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de

servicios y contratación de obra⁷⁹

Como apoyo a las disposiciones anteriores se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se hicieron algunas modificaciones al Código Penal y al Civil; estos nuevos ordenamientos se aplicaron de inmediato al desempeño de los empleados públicos y fue visto como un importante avance. Se plantearon modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y por tanto se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para normar y vigilar de manera sistematizada el funcionamiento de las dependencias y entidades y sancionar o denunciar las irregularidades detectadas; también se reestructuraron varias dependencias; para efectos de este trabajo destacan las funciones que le fueron encomendadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto pues se le encomendó la modernización de la Administración Pública.

A lo largo del sexenio se siguió modificando la (LOAPF) y se emitieron una serie de disposiciones jurídicas entre las que destacan la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y la Ley Federal de Entidades Paraestatales; con la primera se buscaba facilitar los trámites en esa materia y con la segunda se pretendía alcanzar un ágil y eficiente funcionamiento de las entidades. La Simplificación Administrativa fue un programa que merece una especial atención pues fue visto como el medio para reducir trámites burocráticos, surgió como una necesidad pues el desenvolvimiento de los asuntos públicos era muy lento; se buscaba atacar la corrupción, facilitar las gestiones de los ciudadanos y agilizar el funcionamiento de las empresas públicas.

⁷⁹ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Las Razones y las Obras, Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. México, Ed. FCE; México, p. 546

Las reformas jurídicas emprendidas en el campo administrativo fueron rasgo característico de las políticas modernizadoras de Miguel de la Madrid; en un principio mostró que su proyecto iría más allá de unas simples reformas jurídicas, pues según María del Carmen Pardo se buscaba vencer inercias y resistencias; corregir errores y desviaciones y encontrar formulas eficientistas que aseguraran un aparato administrativo, competitivo, comprometido con las medidas enmarcadas en el proyecto de modernización administrativa; todo ello con objeto de alcanzar una estructura ágil y eficaz que contribuyera al logro de los objetivos nacionales. A pesar de que el ejecutivo no estaba de acuerdo con los métodos empleados en los anteriores gobiernos, si manifestó un firme deseo por transformar la Administración Pública, pues se buscaba recuperar la confianza de la sociedad en su Gobierno y la credibilidad de la honradez de sus funcionarios. En sí buscaba superar inercias que retrasaban y entorpecían el desarrollo eficiente de los organismos públicos; pero en la medida en que se fue agravando la crisis económica este cometido se diluyó hasta desaparecer prácticamente.

Con las modificaciones a la LOAPF se buscaba imprimir mayor dinamismo a las dependencias, aprovechar lo logrado y mejorar en lo que se estaba fallando. La simplificación administrativa fue el instrumento empleado para lograr un acercamiento de los usuarios de los servicios públicos con el Gobierno; en este programa el personal gubernamental daba muestras de confianza al reducir requisitos innecesarios para dar respuestas a las demandas ciudadanas y agilizar procesos; al brindar servicios más oportunos se logró mejorar la imagen de las oficinas públicas, se buscaba hacer eficiente el aparato administrativo para enfrentar los problemas de la crisis económica; en 1983 se publicaron dos acuerdos presidenciales que tenían como objetivo elevar la eficiencia y productividad del sector paraestatal, pero sin incrementar el gasto; todavía no se hablaba de su desincorporación.

UNIDADES ENCARGADAS DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

En cuanto a la transformación de las Unidades encargadas de coordinar los programas de modernización administrativa María del Carmen Pardo señala que durante 1983-1984 el organismo encargado de tal cometido era la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal que dependía del Secretario de Programación y Presupuesto, y la Dirección General de Servicio Civil a la cual se le encomendó elaborar el proyecto general de servicio civil y el anteproyecto de la ley correspondiente. La Unidad de Modernización era la encargada de apoyar los programas de reestructuración del sector público para alcanzar una mayor racionalidad y dar congruencia a las atribuciones, funciones, programas y recursos. Para 1984, dicha Unidad se transformó en Coordinación General, de la que dependía una Dirección General de Modernización de la Administración Pública; a la Dirección General de Servicio Civil se le asignó la misma tarea y además se encargaría de reestructurar catálogos de puestos, ajustar los salarios y ajustar el sistema de pensiones entre otras cosas.

En 1985 se fusionaron las direcciones generales de Modernización Administrativa y en cuanto al programa de Servicio Civil; la Coordinación General de Modernización Administrativa descendió de rango y pasó a depender de la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia SPP y se le siguió encomendando el programa de modernización administrativa, en cuanto al programa de Servicio Civil el problema de su implantación continuó en su estudio y se siguió trabajando en administración de sueldos y en programas de capacitación. Posteriormente se anunció que los programas de capacitación habían quedado pendientes de ejecutarse ya que faltó su concertación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y con las dependencias coordinadoras del sector.

Más adelante "...la gravedad del problema económico obligaba al gobierno a tomar medidas de ajuste...la modernización administrativa y más aún, la implantación del servicio civil quedaron aplazadas. En la estructura orgánica de la Secretaría de Programación y Presupuesto ya sólo se consiguió la supervivencia de la Dirección General de Servicio Civil. Por otro lado siguieron reduciéndose las unidades incluso en el sector central. El gasto corriente se redujo significativamente en algunos capítulos; se cancelaron plazas de confianza y se congelaron las plazas de base vacantes de las dependencias de la administración pública federal"⁸⁰ con ello se buscaba detener el crecimiento del aparato administrativo y adecuarlo a las necesidades del quehacer gubernamental.

Como la crisis alcanzó proporciones alarmantes y se consideraba que era perjudicial para las finanzas públicas el contar con empresas que en vez de beneficios, originaban una pérdida de recursos se procedió a la desincorporación de las entidades públicas, labor que terminó por convertirse en uno de los programas prioritarios del Gobierno de Miguel de la Madrid. En su afán por transformar el sector paraestatal desincorporó un gran número de empresas públicas sin darles la oportunidad de solucionar sus problemas por medio de la implantación de mejoras en sus métodos, técnicas o procedimientos administrativos; es cierto que desapareció un gran número de empresas que no eran estratégicas ni prioritarias, pero también es cierto que dejó en manos privadas otras que eran importantes para el desarrollo nacional, pues en vez de verlas como empresas de servicio se les concibió como empresas lucrativas.

⁸⁰ PARDO, María del Carmen. "Los Límites de la Modernización Administrativa 1982-1988" En: México, Auge, Crisis y Ajuste, México 1992, Ed. F.C.e; pp.457-458.

"La privatización no es respuesta circunstancial y pasajera para reajustar las relaciones económicas y políticas en crisis. Es paradigma sopesado, diseñado y calculado, nacido de concepciones ideológicas reacias al cambio progresista. Su dirección y contenido es conservador. Pero de una conservación no saludable. Sus impactos no favorecen a los grupos sociales asalariados. Es contraria a la política tutelar y de protección que el estado asume frente a ellos. Las ventajas son para el capital no para el trabajo. Impuesta desde las esferas del propio Estado, avanza para reordenar a la administración pública. Como bandera constituye, una alternativa racional a las irracionalidades que genera el papel del Estado."¹¹

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

MODERNIZACION O REFORMA ADMINISTRATIVA

En este sexenio se hablaba de Modernización Administrativa y no de Reforma, aunque algunos autores señalan que estos dos términos pueden ser utilizados como sinónimos, en verdad cada uno de ellos guarda sus propias características, pues para efectos de este trabajo al hablar de Reforma Administrativa nos estamos refiriendo básicamente a la labor realizada por Díaz

¹¹ UVALLE BERRONES, Ricardo. "Nueva Racionalidad del Estado Mexicano"
En: La Revista del Colegio, Año II, Núm. 3, Julio-1990; pp. 178-179

Ordaz, Luis Echeverría y López Portillo para mejorar el funcionamiento y estructura del aparato administrativo y sobre todo porque en estos periodos fue donde nació, desarrolló y consolidó. Se obtuvieron resultados satisfactorios gracias a la continuidad que se le dio; en los tres casos fue vista como el medio por el cual se alcanzaría una transformación del sector público y se adecuarían los instrumentos administrativos a las necesidades reales.

Este proceso termina prácticamente con López Portillo, pues Miguel de la Madrid no mostró mucho interés en continuar con esta labor, "...habló de revisar las estructuras administrativas y de buscar el mejor aprovechamiento de recursos, y también manifestó su desconfianza respecto al enfoque utilizado en el pasado para plantear los cambios que deberían implantarse en el aparato administrativo...De esa manera quedó desplazada la idea de reforma administrativa y con ello desapareció la Coordinación General de Estudios Administrativos, unidad responsable de la formulación y ejecución de ese programa, para reimplantar la preocupación de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo"⁸²

Por ello se pensó en la modernización administrativa, pues según María del Carmen Pardo, fue vista como un proceso democrático de transformación institucional, que buscaba adecuar las características estructurales y operativas de los organismos públicos a los nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; como un proceso de transformación debía coadyuvar a la adecuación de las estructuras y sistemas. Se buscaba conseguir un mejor rendimiento del sector público, llevando al cabo medidas que sin ser drásticas, imprimieran cambios y adecuaciones; pero los problemas económicos muy pronto empezaron a desviar tales propósitos y se dio paso a la liquidación de Unidades en el sector central y posteriormente en el paraestatal.

⁸² MARÍA DEL CARMEN PARDO, op.cit., pp. 444-445

Según datos emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, se redujeron 8,122 direcciones de área y departamentos y 1,318 de nivel equivalente en el sector paraestatal. También se redujeron 1,574 unidades administrativas y cancelaron 13,404 plazas que representaban el 1% del total existente y que importaban 58,623 millones de pesos; se redujo el gasto de recursos materiales y servicios generales en 75,781 millones de pesos.

Lo anterior demuestra que fue tanta la magnitud de la crisis económica que obligó al Gobierno a olvidarse de proyectos como el de modernizar el aparato gubernamental; lejos de conseguir las transformaciones deseadas el sector público resultó seriamente afectado. "La modernización administrativa, entendida como necesidad de tener un aparato administrativo mejor ajustado y que sirviera al gobierno en la intención de resolver demandas y proporcionar mejores servicios, fue transformándose hasta, por una parte, confundirse con procesos de simplificación...por otra parte, se le identificó con recortes, congelamientos, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no respondían a lógicas racionalizadoras, sino a urgencias provocadas por la crisis económica. Otro ejemplo en este mismo sentido es la drástica transformación del sector paraestatal, reducido en aproximadamente 60% con respecto a 1982...La idea de modernizar estructuras administrativas no se sostuvo como propósito importante. Los cambios para mejorar se sustituyeron por recortes y desaparición de unidades y oficinas administrativas."⁸³

Con ello queda clara que Reforma y Modernización son dos procesos completamente diferentes que buscaron transformar la Administración Pública Mexicana; aunque en ambos casos se contaba con ideas claras de lo que se requería para mejorar la estructura y funcionamiento del sector público, los resultados variaron; gracias a que en la Reforma Administrativa existió una

⁸³ Ibidem. pp. 459-460

continuidad las mejoras emprendidas arrojaron resultados satisfactorios, pero en cambio en la Modernización Administrativa de Miguel de la Madrid por falta de un apoyo decidido los objetivos se desvlaron, pues en vez de revisar, evaluar y profundizar los logros obtenidos en esta materia se limitó a modificar un serie de disposiciones jurídicas; señalaba que sólo con ello se alcanzaría la transformación que requería la sociedad; decía que la modernización era impostergradable e ineludible pero debía llevarse al cabo en el marco del Estado de Derecho prevaleciente pese a la emergencia nacional y fortalecida con el compromiso de renovar el país con sujeción a la Ley.

Según datos oficiales durante todo este sexenio se presentaron al Congreso de la Unión 265 iniciativas de reformas y adiciones que modificaron 65 artículos constitucionales 23 de ellos por primera vez desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 y que dieron lugar a las adecuaciones correspondientes en el sistema legislativo y reglamentario, con lo que se establecieron los mecanismos para aplicar las nuevas disposiciones; estas reformas jurídicas abarcaron el campo económico, político, social y administrativo. Por tanto se puede decir que si se registró un cierto avance pues gracias a las reformas jurídicas en el ámbito administrativo "...se reordenó la administración pública con criterio modernizador que renovó la organización y distribución de competencias para promover su eficiencia; de definieron las responsabilidades políticas, administrativas y penales de los servidores públicos se crearon instrumentos para la prevención y sanción de las prácticas corruptas, y se establecieron las bases para la racionalizar la creación y operación de las entidades gubernamentales."⁴⁴

⁴⁴ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *op.cit.* pp. 534-535

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

UNIDADES ENCARGADAS DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO 1965-1982

En México durante muchos años la capacitación fue dejada en un segundo plano, pero a partir de 1965 y gracias a la labor realizada por la Comisión de Administración Pública se presentó la necesidad de reformar varios aspectos del aparato administrativo, entre los que se encontraba el asunto de la administración de personal público; como parte de este gran sistema la capacitación se asumió con mayor seriedad y fue objeto de varias modificaciones que representaron avances significativos. El éxito de tal cometido se debió a que se encontraba inmerso en un gran programa como lo fue la Reforma Administrativa, se obtuvieron resultados satisfactorios pues de 1965-1982 los diferentes gobiernos incluyeron en sus proyectos acciones de reforma y más aún porque dicho programa quedó en manos de un órgano determinado que gozaba de cierta jerarquía y estabilidad, mantenía una comunicación constante con la Secretaría de la Presidencia evitando con ello duplicidad de funciones, el apoyo recibido por parte del ejecutivo fue de mucha importancia pues sus recomendaciones fueron atendidas.

Aunque en ocasiones se recomendó la creación de otras unidades administrativas para la atención de asuntos más específicos, por lo general era solamente un órgano el que se encontraba al frente del Programa, es decir, durante la etapa de " Diagnóstico y Propuesta (1964-1970) tal asunto quedó en manos de la Comisión de Administración Pública; en la etapa de "Institucionalización del Programa" (1970-1976) la Dirección General de Estudios Administrativos, se encargó de la coordinación global del proceso; finalmente en la etapa denominada "Profundización y Consolidación" se presentó un cambio importante ya que la unidad encargada del Programa dejó de depender de la Secretaría de la Presidencia, pues se consideraba perjudicial continuar con la idea de dejar dicho asunto en manos de una Secretaría de Estado y por tanto se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos como órgano responsable de la Reforma Administrativa.

De este modo el asunto de la capacitación de los servidores públicos se alojó en este Programa Macro; para contribuir a la eficiencia y a la eficacia del sector público se recomendó como ya se señaló la creación de otras unidades administrativas entre las que destacan las Comisiones Internas de Administración y dentro de ellas se integraron los Comités Técnicos Consultivos para atender asuntos más específicos. "El quehacer de la capacitación se alojó inicialmente en el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Personal, que con diversas denominaciones fue operando mecanismos de concertación, orientación y producción documental de carácter normativo o en su caso, de carácter indicativo. Luego ya muy próximo 1975, se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación. Se estaba procurando que así como era obligatorio la existencia en cada institución de: Comisiones Internas de Administración, Unidades de Planeación, Unidades de Organización y Métodos; también con carácter obligatorio se asumiera la estrategia de generar en cada institución su respectiva Unidad

de Capacitación, procurando llevarla hasta el máximo nivel jerárquico posible, considerando el diagnóstico de necesidades de capacitación.

El ISSSTE asumió parte de la responsabilidad derivada de la fracción VII del artículo 123 Constitucional, en lo que hace a las escuelas de administración pública. Se identificaron acciones para atender la capacitación del personal de base...La administración de la capacitación avanzó hasta el punto de configurar modelos específicos de capacitación como fueron los casos entre otros de la extinta Secretaría de Obras Públicas, la de Relaciones Exteriores, la de la Defensa Nacional. En el primer caso, por ejemplo, se constituyó una comisión presidida por el propio titular del Ramo. Se instrumentó un enfoque sistémico de atención. Así la capacitación del personal obrero quedó bajo la jurisdicción del Subsecretario B, la de personal profesional, del Subsecretario A y la capacitación administrativa de todo el personal, bajo la responsabilidad directa del Oficial Mayor¹⁵

LA CAPACITACION EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE MIGUEL DE LA MADRID 1992-1988

Según María del Carmen Pardo los avances registrados hasta este momento en favor del sector público se vieron frenados, pues con Miguel de la Madrid las unidades encargadas de los programas de modernización administrativa, entre las que se encontraba la Dirección General de Servicio Civil, iniciaron sus labores con una debida jerarquía y con atribuciones que reflejaban el deseo del ejecutivo por reestructurar el aparato administrativo, pero posteriormente las

¹⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA "Marco Referencial del Subsistema de Capacitación en la Administración Pública" En: Diplomado en Administración y Desarrollo de Personal, 1992 pp. 18-19

reestructuraciones de la crisis económica, agudizadas por el pago de la deuda, fueron transformando las prioridades en el propósito modernizador hasta desviar completamente los objetivos iniciales e inestabilizar por tanto las unidades encargadas de esta labor.

Por tanto la capacitación, al igual que en otras épocas de crisis, ocupó nuevamente un papel secundario en las estrategias presupuestales; era más importante en esta materia atender otros rezagos que satisfacer los requerimientos en número de servidores públicos, se fueron aumentando las cargas de trabajo, era claro que las aptitudes y las capacidades de los trabajadores al servicio del Estado no respondían necesariamente a los perfiles del puesto, ni tampoco, a su respectiva calificación. Las limitaciones presupuestales, el cerco derivado de los ajustes de personal, la conciencia de las representaciones sindicales y las convicciones particulares de los servidores públicos acerca de la capacitación, también tendría un papel determinante en la solución del problema.

"La Secretaría de Programación y Presupuesto se esforzó por trazar líneas estratégicas de rango medio y tácticas para que en el marco de escasez de recursos, la capacitación continuase la formación de personal burocrático, respondiese a la nueva realidad y que la capacitación para el trabajo y en el trabajo tuviese líneas secuenciales para no interrumpir los avances logrados"⁸⁶ En esta ocasión la Dirección General de Servicio Civil que pertenecía a la Secretaría de Programación y Presupuesto asumió esta tarea, dicho órgano logro mantenerse y funcionó hasta 1992 pues con la fusión de tal Secretaría con la de Hacienda y Crédito Público, (SHCP) desapareció y dejó sus funciones en manos de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁸⁶ Ibidem. pp. 21-22

CAPTULO IV

SITUACION ACTUAL DE LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA (1988 -1992)

A partir del régimen de Miguel de la Madrid el Sector Público entró en un período de grandes transformaciones, lo cual permitió una definición más clara de su estructura y funcionamiento; a pesar de las características que adquirió en este sexenio el proyecto modernizador, Salinas de Gortari, continuó con la idea de Modernizar la Administración Pública y para tal efecto planteó una serie de acciones entre las que destacan: "1) el redimensionamiento del aparato público, redefiniendo sus funciones y su organización para volverlo más eficiente y eficaz, 2) una mayor 'autonomía de gestión' para el sector público paraestatal, 3) la descentralización y desconcentración, sobre todo de los 'aspectos que mayor incidencia tienen en el desarrollo local', 4) la desregulación, 5) la simplificación administrativa y 6) la contraloría social en la que el 'ciudadano' contribuya a supervisar el cumplimiento de las políticas gubernamentales y la aplicación de los recursos"⁸⁷

Se busca contar con un aparato administrativo moderno, capaz de responder eficientemente a las demandas sociales y sobre todo adecuarse a las condiciones reales. En esta ocasión el aspecto económico captó nuevamente la atención del ejecutivo, pues se señalaba que el cambio que requería el país se alcanzaría por medio de la modernización económica, pues permitiría contar con un "...aparato productivo, competitivo, un sistema claro de reglas económicas, facilidades para la innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y formas de asociación"⁸⁸ De este modo se contempló la apertura

⁸⁷ CABRERO, Enrique y Escotto, Teresita. Evolución Reciente de los Procesos de Reforma de la Administración Pública y su Efecto en los Modelos Organizacionales. Documento de Trabajo N°8, CIDE, México 1992, p. 19

⁸⁸ GOMEZ PALACIO, Bernardo. "Mecanismos de Modernización de la Administración Pública" En: Revista de Administración Pública N° 82, México 1992, Ed. INAP, p.71

comercial, la desregulación de los procesos económicos, reducción del gasto público por medio de la reestructuración del sector paraestatal y el control de plazas o suspensión de puestos como los puntos medulares del programa salinista.

Pero al igual que en el período anterior la modernización económica requería de unas finanzas públicas sanas, por tanto se continuó con la desincorporación de empresas públicas que ya había iniciado Miguel de la Madrid; en esta ocasión la labor fue mucho más compleja pues se concretaron varios procesos que habían quedado por concluir; nuevamente se incluyó la venta, fusión, extinción o liquidación de las empresas públicas según fuera el caso. Según datos oficiales de las 1,155 paraestatales que existían en 1982 para 1991 sólo quedaban alrededor de 400, de las cuales 137 estaban por desincorporarse; en el sector central también se continuaron controlando las plazas y suspendiendo puestos.

Se pensaba que por medio de la reducción de los organismos públicos se alcanzaría un mejor desempeño del aparato gubernamental, caracterizado por su ineficiencia y por ello, el asunto relacionado con la administración y desarrollo de personal fue descuidado nuevamente. En un intento por mejorar tal situación y a pesar de los recortes presupuestales se retomó la idea de modernizar el aspecto administrativo; en esta ocasión se registró una mejor coordinación pues la Secretaría de Programación y Presupuesto por medio de la Dirección General de Servicio Civil hizo grandes esfuerzos por modernizar el sector público para que "...en el marco de escasez de recursos, la capacitación continuase la formación de personal burocrático, respondiese a la nueva realidad y la capacitación para el trabajo y en el trabajo tuviese líneas secuenciales"⁸⁹

⁸⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Marco Referencial del Subsistema de Capacitación" En: Especialización en Administración y Desarrollo de Personal. Material de Trabajo, México 1993, p.12

HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION

Con fundamento en las disposiciones y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en un esfuerzo por modernizar la capacitación de los servidores públicos, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) al través de la Dirección General de Servicio Civil, dio los primeros pasos hacia el establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como apoyo a este cometido estableció el Programa Nacional de Capacitación y Productividad. En este contexto la SPP a principios del sexenio realizó una serie de estudios en materia de capacitación, para evaluar su funcionamiento, gracias a estos trabajos se pudo contar con una visión general de la problemática que vivía la capacitación en el sector público; se observó:

- Desfasamiento entre la acción de capacitación y el subsistema de remuneraciones, considerando tanto el esquema escalafonario para el personal de base como el de desarrollo para mandos medios.
- Indebida selección de empleados-usuarios de los programas de capacitación, debido a problemas en el subsistema de empleo- reclutamiento, selección e inducción...un porcentaje determinado de trabajadores al servicio del Estado, difícilmente cubren el perfil del puesto que desempeñan, pero que sin embargo entraron al organismo por diversas circunstancias.
- Resistencia al cambio y en consecuencia a la capacitación que por esencia, es un quehacer que funge como factor de cambio.

- **Desprestigio del subsistema de capacitación entre la población burocrática, habida cuenta del descrédito de los instructores internos o de los desfases de los contenidos y realidad laboral que suelen tener algunos instructores internos.**
- **Ineficiente subsistema de contenidos didácticos si se considera a la capacitación como sistema, habida cuenta de que los programas de capacitación, limitados en dicho subsistema, se desaparta en términos Institucionales de: metas, objetivos, funciones, actividades básicas, operaciones etc²⁰**

Quando se analizó la normatividad existente se observó que si bien las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, señalan la obligación de que se lleve al cabo la capacitación en todo el sector público, existían errores normativos a nivel global y sectorial que impedían que las acciones emprendidas fueran uniformes.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO

Como resultado del análisis realizado y para solucionar los problemas mencionados la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se dieron a la tarea de atender los reclamos más urgentes en materia de capacitación y con base en las facultades atribuidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emitieron en 1990 con carácter obligatorio para las dependencias y entidades los "Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público" A pesar de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Hacienda y Crédito Público a principios de 1992, la aplicación de dichos Lineamientos sigue vigente. Con estas disposiciones se busca garantizar que los

²⁰ Ibidem. p. 34-35

recursos presupuestados para la capacitación sean ocupados realmente para este fin y no para contingencias administrativas que pudieran presentarse.

En este documento se señala que:

- Dichas disposiciones tienen como objetivo uniformar, sistematizar y dar permanencia a las acciones de capacitación de la Administración Pública Federal y alcanzar una adecuada congruencia programática-presupuestal de tales acciones, así como la correcta integración de los recursos utilizados.
- Las acciones de capacitación deberán orientarse bajo las siguientes vertientes de actuación:

Institucional.- Es la que vincula las acciones de capacitación, con las atribuciones de la dependencia y con las prioridades, objetivos y metas de la planeación nacional del desarrollo.

Operativa.- Esta vincula dichas acciones con el ascenso y movilidad de los servidores públicos, tomando en cuenta la estructura escalafonaria y los tipos de capacitación que en la misma sean necesarias.

De Responsabilidad.- En este caso las acciones de capacitación se vincularán con los diversos niveles de responsabilidad de los empleados públicos, con especial énfasis en las habilidades básicas y la educación superior, para ello se promoverá la designación de una instancia responsable de instrumentar dichas acciones.

ETAPAS DEL PROCESO DE CAPACITACION

En dicho documento se señala que el proceso de capacitación comprenderá las siguientes etapas:

Detección de Necesidades. - Consiste en la obtención de un diagnóstico de necesidades, vinculado a las vertientes que fueron mencionadas anteriormente.

Programación de Acciones. - Aquí se elaborará el programa de Capacitación, señalando sus objetivos, metas y acciones en forma calendarizada y anual.

Ejecución. - Comprende la integración de los recursos humanos, físicos y financieros para llevar al cabo las acciones de capacitación.

Seguimiento y Evaluación. - Es la última etapa del proceso; aquí se lleva al cabo un seguimiento de las acciones realizadas, así como del presupuesto erogado; y la evaluación tendrá como fin el análisis periódico de los indicadores predeterminados por la dependencia.

Se menciona que cada dependencia:

- Elaborará un programa permanente de capacitación y promoverá su difusión y enviará dicho programa a la Dirección General de Servicio Civil (Hoy Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo; dependiente de la SHCP)
- Remitirá a la Dirección General de Servicio Civil las provisiones del monto de las partidas respectivas, así como de las metas correspondientes, a través de los formatos DGSC-CO1 y DGSC-CO2

- Realizará el inventario de los recursos materiales para la ejecución de las acciones en materia de capacitación y remitirá a la Dirección General de Servicio Civil la relación de los mismos.
- Remitirá a la Dirección General de Servicio Civil, por conducto del Sistema Integral de Información, la información relativa al seguimiento y evaluación de su respectivo programa de capacitación, a través del formato DGSC-CO3, esto se realizará cada trimestre.
- Procurará que las acciones de capacitación que lleve al cabo, sean impartidas por servidores públicos de la propia dependencia.
- En su carácter de coordinadoras de sector las dependencias promoverán ante los órganos de gobierno de las dependencias paraestatales bajo su coordinación la aplicación de estos lineamientos, de conformidad con las características particulares de cada una de ellas.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD 1990-1994

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) señala que "El Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994", parte del enfoque integral que da a la productividad el Plan Nacional de Desarrollo; y en él se define la política de capacitación y productividad que ha de desarrollarse durante esta administración; tiene carácter intersectorial y con el propósito alcanzar mejores niveles de vida para los trabajadores. El concepto de productividad se plantea como un cambio cualitativo que permita a hacer más y mejor las cosas, utilizar más racionalmente los recursos disponibles, participar activamente en la innovación y en los avances tecnológicos.

Este programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de junio de 1991. Dicho documento contempla tanto al sector central como al paraestatal y del mismo modo tiene que ver con la capacitación en el sector privado. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social con el PNCP-1990-1994, buscó integrar aquellos elementos necesarios para mejorar y perfeccionar los recursos humanos y de esta manera poderlos incorporar a la vida productiva ya sea en el sector público o en el privado. Al señalar la importancia del elemento humano, en el Programa se afirma que la capacitación es el medio por el cual el individuo podría adquirir los conocimientos y las habilidades para aprovechar de la mejor manera sus capacidades y los recursos a su disposición.

Este Programa se divide en cinco partes:

- **Marco General**
- **Tendencias de la productividad y factores limitantes.**
- **Objetivos y estrategia**
- **Campos y líneas de acción**
- **Aspectos operativos y vinculación con otros sectores y programas.**

Se parte de la idea de que la capacitación y la productividad son retos que no se puedan atribuir solamente a la empresa, a la administración pública, al trabajador, o al empresario; sino que requiere de una participación activa, consciente y concertada tanto de las instituciones como de los sujetos directamente involucrados; por ello, el Programa se plantea como una tarea eminentemente participativa, en la que el Estado desempeña una función catalizadora. Tomando en cuenta los factores que han impedido desarrollar todo el potencial productivo y creativo de la población el Programa plantea los siguientes objetivos:

1. **Elevar las capacidades, habilidades y aptitudes de la población para ampliar sus posibilidades de participación en la actividad productiva, mejorar sus niveles de vida y contribuir a un uso más racional y eficiente de los recursos de la sociedad.**
2. **Abrir canales a la población trabajadora para una participación más activa y creativa en el proceso de producción y para desarrollar su capacidad de adaptación ante los retos del cambio tecnológico y la transformación de las estructuras productivas.**
3. **Contribuir al desarrollo de las condiciones de trabajo adecuadas que permitan que el empleado desempeñe sus funciones en un ambiente más humano y dentro de un entorno idóneo para su realización personal en el trabajo, al desarrollo pleno de sus capacidades y al incremento de la productividad.**
4. **Fomentar una cultura y una dinámica sociales que promuevan la productividad, la calidad y la eficiencia como formas de vida y de trabajo y como elementos sustantivos para la superación económica y el bienestar nacional.**
5. **Promover el desarrollo de vínculos de solidaridad que coadyuven al abatimiento del rezago social y al desarrollo de oportunidades de participación productiva de los grupos marginados.**

La STyPS señala que la estrategia central del Programa dentro del contexto general de modernización del país, consiste en dar el mayor énfasis a la formación y desarrollo productivo de los recursos humanos y reconoce que tienen un papel decisivo para lograr el cambio

tecnológico y estructural del país; considera que es un factor decisivo y en ocasiones limitante en los esfuerzos orientados hacia el cambio estructural, la modernización y la productividad.

Para alcanzar los objetivos señalados "...el contenido de las propuestas que incluye el Programa se agrupan en torno a cinco áreas o campos principales de acción. En primer término, se subraya la importancia determinante que ejerce la educación en la productividad; enseguida se plantea el fortalecimiento de la capacitación para la actualización, superación o readaptación ocupacional de la fuerza de trabajo; se propone después el impulso de un amplio movimiento de calidad y productividad que promueva una conciencia en toda la población sobre el particular; en cuarto lugar se sugiere atender el mejoramiento de las condiciones generales en que se realiza el trabajo y finalmente, se plantea un conjunto de acciones para contribuir al mejoramiento de las capacidades productivas de los grupos más rezagados de la sociedad"⁹¹

En cuanto al primer apartado denominado Educación y Productividad, resalta el interés por proponer diversas acciones para promover una mayor vinculación entre los sistemas de educación y capacitación y el proceso productivo de las empresas; señala la necesidad de orientar este esfuerzo hacia las necesidades locales y regionales, así como la gestación de nuevos modelos educativos. En lo que se refiere a la Modernización de la Capacitación, se contemplan las necesidades que plantea la dinámica del cambio tecnológico, como sería: niveles más altos de educación general en la fuerza de trabajo y mayor efectividad en la capacitación; cabe destacar que en este apartado se señala la importancia que debe darse al establecimiento de políticas y estrategias que, definidas dentro del marco de la modernización de la Administración Pública, se haga posible reconocer la orientación idónea de un esfuerzo sistemático de capacitación y

⁹¹ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994. Documento para Discusión; México 1992; p.39

productividad en el sector público y cumplir eficientemente las funciones de servicio necesarias para responder a las demandas de la población.

En el apartado referente al Movimiento Nacional de Calidad y Productividad se menciona que dicho movimiento ha de constituir el eje conductor de los esfuerzos tendentes a dotar al aparato productivo, y a la sociedad mexicana, de la capacidad competitiva y de los altos niveles de productividad que se necesitan. " El elemento primordial que ha caracterizado al movimiento de calidad es su orientación hacia el mercado...la calidad no se relaciona de manera exclusiva con el proceso técnico de la producción sino fundamentalmente con el trabajo de las personas. Es el trabajo humano el que modela y da significado y contenido a la calidad.Los problemas de baja calidad, elevados costos de producción, bajos niveles de productividad; la escasa flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas condiciones de los mercados, la rigidez de las estructuras organizativas y funcionales, la limitada integración de cadenas productivas y la falta de un concepto que convoque a la sociedad y privilegie una nueva cultura del trabajo, son los elementos, entre otros que se analizan para sustentar la realización de un esfuerzo integral para apoyar el desarrollo del aparato productivo"⁹² Se busca que en México se lleve al cabo un Movimiento Nacional de Calidad , para que sea el eje conductor de los esfuerzos tendentes a dotar al aparato productivo y a la sociedad mexicana, de la capacidad competitiva y los altos niveles de productividad que se requieren.

Al abordar el tema relacionado con las Condiciones de Trabajo y la Productividad, se señala que tomando en cuenta los principales elementos que definen el ambiente laboral de cada organización y que en general, tienen una gran influencia en la productividad del trabajo; como serían los salarios, la jornada de trabajo, vacaciones, seguridad etc; el Programa resalta las

⁹² RUIZ MASSIEU, José Francisco y LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido. Op. Cit.

consecuencias que generan los accidentes y las enfermedades laborales que significan en la mayoría de los casos pérdidas irreparables para el trabajador y su familia.

LA CAPACITACION Y LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

En cuanto a la Capacitación y Productividad del Sector Público el PNCP-1991-1994, señala que como en cualquier otro campo de la actividad económica en la Administración Pública es indispensable que los servidores públicos hagan un uso eficiente de los recursos disponibles, así como satisfacer de la mejor manera las demandas de la población. Aunque el fin es el mismo existen dos aspectos que distinguen a estos servicios de los demás; el primero de ellos son los recursos, pues quienes los otorgan son los ciudadanos; el segundo es el hecho de que la Administración Pública tiene una influencia directa en cualquier campo de la actividad económica y en la vida social del país.

"El Plan Nacional de Desarrollo otorga una importancia tan especial a los esfuerzos tendientes a la modernización de la administración pública, no como fin en sí misma sino como medio para servir a la sociedad y servirla eficientemente. De ahí que las líneas rectoras del proceso de modernización considere fundamentales la eliminación de la regulación excesiva, que frena e interfiere, en ocasiones en forma agobiante, en la vida de los ciudadanos; la desconcentración y la descentralización administrativas que efectivamente acerquen las capacidades de decisión a los lugares en que tales determinaciones se requieren y la simplificación de trámites, con frecuencia excesivos, que generan pérdidas de tiempo y costos injustificados para la población"²³

²³ SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. "Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994" En: Diario Oficial de la Federación, Jueves 20 de Junio de 1991, pp. 38-39

Se busca que los servicios públicos se otorguen en forma rápida y eficiente, que se den a conocer a la población todas las acciones que se emprendan; pues con ello se actualizarán las funciones públicas de acuerdo a los cambios registrados en el ámbito económico y social. Por tanto el mejoramiento de la aptitud profesional de los servidores públicos será elemento indispensable para alcanzar tal cometido. Se señala que más de 3 millones de individuos laboran en los diferentes organismos de la Administración Pública y que para elevar su productividad es necesario reconocer sus capacidades y aptitudes, así como la naturaleza, organización y propósitos de los servicios a través de los cuales su actividad política se realiza.

Al igual que en los demás campos de la actividad económica los elementos que determinan los niveles de productividad son la tecnología, las condiciones físicas y ambientales del centro de trabajo, las formas de organización, el ambiente laboral, los niveles de remuneración, las posibilidades de ascenso, la seguridad social, jornada de trabajo, vacaciones, acceso a las actividades recreativas, culturales y deportivas, etc.

Se considera que la capacitación para el trabajo será un elemento indispensable para elevar la calidad de los bienes y servicios públicos, pues al mejorar las destrezas y habilidades de los servidores públicos en sus funciones, así como la preparación para el desarrollo de nuevas tareas permitirán resolver eficientemente las responsabilidades a su cargo, así como encontrar perspectivas de desarrollo personal y profesional que estimularán su labor; es de suma importancia que su trabajo sea reconocido pues esto permitirá que su desempeño sea cada día mejor. Pero a pesar de la importancia dada la capacitación en los últimos años aun persiste una serie de problemas entre los que destacan los siguientes:

-Insuficiente información de los perfiles educativos y ocupacionales de quienes prestan sus servicios en la administración pública y por lo tanto, limitadas posibilidades de diagnóstico de las necesidades de capacitación.

-Evaluación también insuficiente de las múltiples acciones de capacitación que realiza habitualmente el sector público, tanto por lo que hace a su pertinencia y calidad como en cuanto a sus efectos ulteriores en la productividad y eficiencia de la función pública.

-Atención prioritaria de algunos segmentos del perfil ocupacional de la administración pública y escasa atención a otros, entre los que destacan los servidores públicos de mandos medios y superiores, tanto por lo que hace al contenido sustantivo de sus funciones, como por los aspectos administrativos y gerenciales que con frecuencia forman una parte importante de su responsabilidad. Es preciso reconocer, respecto a estos funcionarios la necesidad de una permanente actualización de su desarrollo profesional, tanto en lo sustantivo como en cuanto en su función administrativa.

-Ausencia de políticas y estrategias definidas en materia de capacitación, vinculadas a la estrategia general de modernización de la administración pública.

-Desvinculación entre las diversas instancias que participan en la capacitación de servidores públicos en las distintas dependencias, lo que limita el intercambio de experiencias y la conjunción de esfuerzos para la solución de problemas comunes.

-Estructura de puestos inadecuada, no relacionada en forma clara y definida con la naturaleza de las funciones de los diversos servicios que desestimula la formación profesional.

-Tabulador de sueldos inapropiado, rígido e insuficiente, incapaz de reaccionar y anticipar oportunamente las condiciones del mercado laboral.⁴⁴

Además de estos problemas el PNCP-1990-1994 señala que existen otros que impiden al sector público alcanzar mejores niveles de productividad, entre ellos menciona que existe una sobrerregulación pues las medidas suelen ser indiscriminadas pues no reconocen la diversidad hacia el interior de la administración pública, lo cual afecta la capacidad de gestión y los niveles de productividad y eficiencia. También sobresale el insuficiente desarrollo de los sistemas de información y comunicación, provocado principalmente por las limitadas posibilidades de acceso a las innovaciones tecnológicas y a los sistemas y equipos que se usan en el sector privado.

Por lo anterior se señala que es indispensable dar una atención prioritaria al esfuerzo de modernización de la administración pública y de este modo promover el desarrollo de programas permanentes de capacitación a los servidores públicos, lo que permitirá mejorar la productividad y eficiencia del sector público. En este sentido el Programa plantea como líneas de acción:

- Establecer políticas y estrategias que permitan reconocer la mejor orientación y los campos de acción más relevantes de una política de capacitación y productividad, tomando en cuenta los aspectos referidos a la desregulación, desconcentración y descentralización, simplificación de trámites e información veraz y oportuna que

⁴⁴ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994 México 1991, pp. 56-57

permita dar transparencia y claridad a la función pública, para ello se tomará en cuenta lo relacionado con las condiciones de trabajo, estructura de puestos y la política de prestaciones como por ejemplo.

- **Evaluar a fondo la estructura ocupacional del sector público, tomando en cuenta las funciones que deban desarrollarse en los distintos servicios y a partir de dicha evaluación no solamente diseñar y establecer gradualmente una estructura menos rígida, más flexible y moderna, en cuanto a su vinculación con los verdaderos requerimientos de los diversos servicios que proporciona el Estado, sino también el impulso de nuevas formas de organización del trabajo y programas de capacitación consistentes con el mismo conjunto de elementos generales.**

- **Realizar un inventario de la infraestructura física y de los recursos de la capacitación disponibles para promover un uso óptimo de los mismos, el intercambio de experiencias y la integración de servicios comunes.**

- **Desarrollar un programa orientado a fortalecer dicha infraestructura y desarrollar tanto los recursos humanos como metodológicos y didácticos necesarios.**

- **Promover en todas las áreas del sector público los valores, principios y métodos que establece el movimiento nacional de calidad y productividad, para hacer más eficiente el uso de los recursos y por tanto satisfacer eficientemente las necesidades de la población.**

- Promover el intercambio y la difusión de experiencias exitosas nacionales y extranjeras en materia de capacitación y productividad.

- Desarrollar los sistemas de información y evaluación para poder conocer el sentido e intensidad de las acciones de capacitación y de tal modo obtener una visión clara de sus efectos en la calidad de los servicios y en la productividad del sector y poder retroalimentar los programas tendentes a la modernización del sector público, así como la de los procesos de capacitación.

MARCO JURIDICO DE LA CAPACITACION

Por la importancia que tiene la capacitación es necesario que los involucrados en dicho proceso observen una serie de disposiciones entre las que se pueden mencionar:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 123**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**
- **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**
- **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**
- **Programa Nacional de Capacitación y Productividad**
- **Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

En un principio la Constitución de 1917 no contempló a los empleados públicos, fue hasta 1960 cuando se pudieron incorporar, pues se agregó al artículo 123 el apartado B, que vino a otorgar una serie de garantías al personal público como por ejemplo: vacaciones, sueldos, salarios, prestaciones, seguridad social, derecho de asociación etc; para efectos de nuestro trabajo destaca lo expuesto en la Fracción VII, de dicho apartado, pues señala que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública; esto con objeto de mejorar los conocimientos y aptitudes del personal.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL:

En cuanto a las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) otorga a las diferentes dependencias destacan las asignadas a cinco de ellas, pues son las que tienen una participación más directa en el proceso de capacitación de las dependencias; dichas secretarías son:

- 1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.
- 2.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación referente: artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Secretaría de Educación Pública en cuanto a: Sistemas Abiertos de enseñanza.

4.- **Secretaría del Trabajo y Previsión Social, referente: Programa Nacional de Capacitación y Productividad.**

5.- **Secretaría de Gobernación en cuanto: Programa de Protección Civil.**

A este respecto es importante señalar que la LOAPF en su artículo 31 Fracción XXI establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la encargada de: Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal. En el artículo 38 Fracción XXVIII se señala que la Secretaría de Educación Pública será la encargada de organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente sistemas de orientación vocacional, de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

En lo que se refiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el artículo 40 Fracción V se establece que esta dependencia deberá promover el incremento de la productividad del trabajo; en la Fracción VI se señala que será la encargada de promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad que en el trabajo requieran los sectores productivos del país en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

Tomando en cuenta que la modernización del sector público, requiere de servidores públicos que desarrollen sus funciones con el mayor nivel de eficiencia y que administren los

recursos de manera transparente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creó el Programa Capacitar para Prevenir; todas las secretarías deben observar pues tiene como objetivo actualizar y capacitar a los servidores públicos para que realicen sus funciones normativas, técnicas y operativas de planeación, programación y ejercicio de los recursos públicos, así como de control interno, por medio de cursos teórico prácticos y eventos académicos sobre las materias señaladas; en sí se busca mejorar lo conocimientos normativos técnicos operativos y de control.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO:

Con la Promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en diciembre de 1963, se formalizó la relación jurídica del Estado con sus Trabajadores; aunque queda establecido que dicha disposición no es aplicable a la totalidad del personal público pues existen algunas entidades que se rigen por la Ley Federal del Trabajo al encontrarse dentro del apartado A del artículo 123 constitucional. Esta Ley regula a los trabajadores que suelen denominarse de base y excluye al personal de confianza, a los miembros de las fuerzas armadas, a excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, el personal militarizado, los miembros del servicio exterior, al de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante el pago de honorarios.

En cuanto a la capacitación, dicho ordenamiento dedica los artículos 43, fracción VI, f) y el artículo 44, fracción VIII:

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

...VI cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales, para que los

trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y los servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

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

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

"Aunque en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123, se excluye al personal de confianza que labora en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada y al de algunas entidades paraestatales, cuyos trabajadores se regulan por esta ley, otras disposiciones jurídicas como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado los incluyen en lo relativo a la capacitación"⁸⁵

En el artículo 141 de dicha Ley se señala que el ISSSTE tiene la obligación de ofrecer capacitación a los empleados públicos. En cumplimiento de tal disposición el Instituto ha llevado al cabo una gran variedad de acciones por ejemplo: "...ha desarrollado una infraestructura en

⁸⁵ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Marco Jurídico del Sistema Integral de Capacitación del Personal del Poder Ejecutivo Federal" En: Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, p.164

materia de apoyo a la capacitación, tanto en la ciudad de México como en las entidades federativas. Dicha infraestructura satisface hacia el interior del propio Instituto sus necesidades en la materia . Pero al mismo tiempo opera acciones programáticas inciertas en el contexto de la administración pública federal considerando el mandato constitucional de crear "escuelas de administración pública". Ha desarrollado una serie de programas inherentes a la capacitación de las comisiones mixtas. El organismo suele facilitar a las dependencias y entidades algunas de sus instalaciones, para que sin la intervención específica de sus instructores, se puedan disponer de espacios debidamente habilitados para la realización de cursos, seminarios y otras acciones de capacitación**

REGULACION DEL PROCESO DE CAPACITACION

De acuerdo con lo dispuesto en los "Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público" cada una de las dependencias llevará al cabo su proceso de capacitación que se compondrá de las siguientes etapas:

- 1.- Detección de Necesidades
- 2.- Programación de Acciones
- 3.- Ejecución
- 4.- Seguimiento y Evaluación

** INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "Capacitación y Desarrollo de Personal" En: Especialización en Administración y Desarrollo de Personal, p. 79

Para un mejor control de dicho proceso las dependencias tienen la obligación de manejar los formatos indicados para cada caso los cuales formarán parte del Sistema Integral de Información del Gobierno Federal; para la primera etapa se empleará el formato "D-20 Detección de Necesidades y Programación de Acciones de Capacitación"; para la segunda etapa el "D-21 Programación de Acciones de Capacitación del Gobierno Federal" para la tercera se emplearán dos formatos que son el "D-22-1 y D-22-2"; finalmente para la última etapa se emplearán los mismos; es decir dichos formatos comprenden y referencian la información relativa a: -Ejecución de Acciones y -Seguimiento y evaluación.

Se señala que el Sistema Integral de Información del Gobierno Federal identifica las claves anteriores para cada formato, pero en los Lineamientos se les asigna otra clave por tanto se señala que no se debe de olvidar la siguiente equivalencia:

<u>Lineamientos</u>	<u>SI</u>
DGSC-CO1 =	D-20
DGSC-CO2 =	D-21
DGSC-CO3 =	D-22-1
	D-22-2

Para el caso de las entidades Públicas se utilizarán los mismos formatos y solamente se cambiará la letra "D" por la "E", es decir se hablará de E-20, E-21, E-22-1 y E-22-2.

A principios de 1992 se registró un cambio significativo en la organización de la Administración Pública Federal, pues la Secretaría de Programación y Presupuesto se fusionó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la capacitación paso a manos de esta dependencia,

pero ello no implicó que se cambiaran los objetivos, metas y lineamientos emitidos para esta cuestión. Por estas mismas fechas se emitieron dos disposiciones normativas que tuvieron un efecto significativo en la capacitación del sector público, nos estamos refiriendo al Reglamento de la SHCP, pues en él quedó plasmada su nueva estructura y funciones. Para efectos de nuestro trabajo caben resaltar las atribuciones que se le otorgaron a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, pues dicha Dirección absorbió las funciones que tenía a su cargo la extinta Dirección General de Servicio Civil de la SPP. En el artículo 80 Fracción VI del mencionado Reglamento se señala que dicha Dirección será la encargada de establecer la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.

Tomando en cuenta que la Secretaría de Programación y Presupuesto fue la encargada de realizar un análisis sobre la situación prevaliente en la capacitación del sector público, "...que le permitiera diseñar una programación global de mediano plazo que abarcará el período 1990-1994, con objetivos y metas claramente definidos y viables, y diera un impulso sustancial a la capacitación, reforzando este factor tan decisivo para el adecuado funcionamiento del aparato gubernamental".⁹⁷ Se puede decir que a pesar de que el asunto de capacitación pasó a manos de la SHCP, quedaron establecidas las líneas a seguir en esta materia en los próximos años.

AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA CAPACITACION EN EL SECTOR PUBLICO 1990-1994

Gozando todavía de sus atribuciones la SPP al través de su Dirección General de Servicio Civil emitió el 20 de febrero de 1992 el documento denominado "Capacitación en el Sector Público 1990-1994 Avances y Perspectivas", en él se aprecian claramente los esfuerzos que se

⁹⁷ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Capacitación en el Sector Público Avances y Perspectivas. México, febrero de 1992, p. 2

han realizado en favor de esta importante función a lo largo del presente sexenio y se pueden observar aquellas acciones que aun faltan por realizar. Se menciona que para alcanzar los objetivos establecidos se determinaron una serie de metas organizadas secuencialmente que pudieran ser alcanzadas entre 1990 y 1994, por sus características dichas metas se agruparon en aquellas relativas a la normatividad, a fortalecer el apego a la misma y a lograr un esquema de capacitación sectorial. Entre 1990-1991, se formularon los criterios y lineamientos necesarios para uniformar las acciones de capacitación en la Administración Pública. En 1992 se pretendió complementar el marco normativo e integrar más adecuadamente los recursos disponibles, que a nivel institucional intervienen en las acciones de capacitación y del mismo modo iniciar la capacitación por sectores.

"Las metas para 1993, se dirigen principalmente a elaborar los instrumentos y mecanismos necesarios para evaluar la capacitación y así conocer el impacto de esta en la productividad del sector público. Para 1994 las metas programadas están orientadas a consolidar la normatividad emitida, la capacitación a nivel sectorial, la integración y aprovechamiento racional de los recursos y los criterios de evaluación. Con el logro de las metas anteriores se irá conformando paulatinamente el Sistema Nacional de Capacitación del Sector Público, cubriéndose al mismo tiempo cada una de las etapas identificadas para su establecimiento"⁹⁶

A manera de resumen a continuación se presenta la forma en que quedó programada la capacitación en el sector público para 1990-1994; según el documento antes mencionado:

⁹⁶ Ibidem, p.3

1990

- **Análisis de la normatividad vigente y emisión de la normatividad necesaria.**
- **Análisis y evaluación de la situación de los recursos humanos asignados a la capacitación.**
- **Análisis y evaluación de la situación de los recursos materiales asignados a la capacitación.**
- **Análisis y evaluación de los recursos financieros asignados a la capacitación.**

1991

- **Elaboración y emisión de normatividad complementaria (líneas específicas de acción)**
- **Vigilar el apego a la normatividad de los programas institucionales de capacitación.**
- **Promoción para la formación de instructores internos.**
- **Integración del inventario de recursos materiales para la capacitación de la administración pública centralizada.**
- **Emisión de los lineamientos presupuestales en materia de capacitación.**

1992

- **Formulación y emisión de la normatividad complementaria (vertiente internacional y capacitación para el desarrollo)**
- **Vigilar que las dependencias y entidades observen las líneas de acción emitidas por la SPP (hoy SHCP) en sus programas institucionales de capacitación.**

- Integración de la plantilla de instructores internos por las dependencias.
- Establecer el mecanismo más adecuado para el aprovechamiento de los recursos materiales utilizados en la capacitación.
- Vigilar que las dependencias de la administración pública federal, observen los lineamientos presupuestales en materia de capacitación.
- Concertación de la temática de capacitación sectorial con las dependencias de la administración pública federal.

1993

- Formular los criterios de evaluación del impacto de la capacitación en la productividad del sector público.
- Propiciar el apoyo institucional para el mejor aprovechamiento de la plantilla de instructores y para su actualización permanente.
- Actualizar el inventario de los recursos materiales para la capacitación del sector público.
- Vigilar la suficiencia en la asignación de recursos presupuestales para mantener la plantilla de instructores, así como la infraestructura material de la capacitación.
- Integración por parte de las dependencias, de los catálogos temáticos de capacitación por grupos ramas y puestos.
- Identificación en la oferta institucional de capacitación; las opciones más adecuadas para satisfacer la temática concertada en los catálogos.

- Determinación del instrumento jurídico-administrativo que garantice la permanencia de las acciones de capacitación en el sector público.
- Apoyo técnico y financiero para la profesionalización de la plantilla de instructores internos.

"A pesar de que muchas de las dependencias tienen la buena intención de aplicar lo anterior; sin embargo, en muchas de ellas se considera a la capacitación como un mal necesario y por ello no se le da importancia. Por lo tanto, no hay una supervisión del proceso. El resultado generalmente es que: 1. Se programan cursos sin una planeación adecuada. 2. No se cumplen los dos primeros puntos del proceso de capacitación. 3. Acude al curso personal de relleno. 4. No se cumplen con los objetivos. 5. El resultado es un rotundo fracaso. Mientras que las dependencias no reconozcan que la capacitación y el desarrollo del personal es una inversión muy redituable para ambos (dependencia y trabajadores), no se podrá cumplir con el proceso de capacitación."¹⁰

¹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Capacitación y Desarrollo de Personal" En: Especialización en Administración y Desarrollo de Personal. Material de trabajo, 1993, p.62

LA CAPACITACION EN EL SECTOR CENTRAL DE LA ADMINISTRACION

PUBLICA FEDERAL

LA CAPACITACION EN LA SECRETARIA DE TURISMO

Como apoyo a tales afirmaciones y para conocer la situación que guarda actualmente la capacitación en la Administración Pública Mexicana y especialmente en el sector central, se procedió a realizar un análisis sobre el acclonar de la capacitación en dos dependencias: la de Turismo y la de Pesca. En este sentido se observó que en la Secretaría de Turismo se presentan algunas fallas pues en su calidad de dependencia pequeña se enfrenta a una asignación de recursos escasa y como consecuencia no puede cumplir en un cien por ciento con los lineamientos establecidos; además de la falta de apoyo económico, la carencia de apoyo impide un desarrollo adecuado; el hecho de que el área de capacitación, se encuentre a nivel de jefatura de departamento implica que las recomendaciones hechas para el mejoramiento de tal asunto no lleguen al titular de la dependencia, pues en muchas ocasiones tales sugerencias se quedan en la Dirección Área.

En cuanto a las cuatro etapas señaladas para llevar al cabo el proceso de capacitación en dicha dependencia se observaron fallas considerables, pues debido a la movilidad organizacional dicho proceso no mantiene una uniformidad, se señala que al darse algún cambio en el personal encargado de la capacitación se introducen nuevas formas de organización, es decir no existe continuidad, pues la labor realizada anteriormente no dejaba buenos resultados, ejemplo de ello es el hecho de que la detección de necesidades de capacitación no se llevaba adecuadamente, pues en vez de ver la problemática real del área, así como sus necesidades para poder programar

los cursos necesarios, lo único que se hacía era preguntar a los empleados qué cursos les gustaría recibir. Con base en este tipo de encuesta y en virtud del o de los cursos que fueran más solicitados era la manera en la que se daba la programación y por tanto la ejecución.

A pesar de que ahora se trata de llevar al cabo la detección de necesidades de otra manera se observa que los métodos empleados tampoco son los más adecuados; en vez de preguntarles se aplican encuestas para determinar qué cursos se van a impartir, la información obtenida muestra que existen ocasiones en que el área de capacitación no es tomada en cuenta para la elaboración del Programa de Capacitación, pues es otra área se encarga de planear y decidir al respecto.

Es claro que si en la primera etapa de este proceso se registran errores importantes, en las siguientes etapas se seguirán presentando, provocando con ello que el proceso de capacitación no arroje resultados satisfactorios y por tanto los esfuerzos realizados en esta materia sean un fracaso. Si bien los lineamientos emitidos por la SPP tuvieron la buena intención de controlar de la mejor manera este importante asunto, lo cierto es que no se están cumpliendo en un cien por ciento; se observa que el llenado de los formatos D-20, D-21, D-22-1 y D-22-2, se lleva al cabo solamente para cumplir con un requisito pues no se realiza lo establecido para cada etapa y se desconoce la importancia de dichos formatos.

En cuanto a la selección del personal que ha de participar en los cursos de capacitación, también se observan algunos errores pues en vez de llevar al cabo una selección adecuada y mandar a las acciones de capacitación a las personas que realmente lo necesitan por la importancia o necesidad de sus puestos y actividades desempeñadas, lo que se hace es convocar a todo el personal según el nivel establecido; de este modo acude a dichas acciones la gente que

por superación personal desea tomarlos o se manda a quien no hace mucha falta en sus puestos pues hay personas que han participado en una gran variedad de cursos; además en ocasiones la asistencia a estos es baja. Esto se debe a que el personal no recibe ningún tipo de reconocimiento por haber acudido a dicha acción, es evidente que el jefe directo de cada área prefiere tener a su disposición en cualquier momento a la gente productiva, en vez de mandarla a capacitar; como consecuencia en muchas ocasiones se capacita a gente que nada tiene que ver con el asunto a tratar y no tiene el nivel adecuado, pues de mandos medios para arriba no hay mucha respuesta.

La manera en que se lleva al cabo el seguimiento y evaluación no refleja realmente la importancia de esta tarea, pues simplemente se aplican unas evaluaciones al final de cada acción, para tener un antecedente de lo realizado. Es claro que en esta dependencia no se ha alcanzado un desarrollo adecuado, ni dado el apoyo necesario a los instructores internos, pues según datos obtenidos, el 90% de la capacitación se imparte fuera de la institución, por instituciones privadas limitando con ello la participación de instructores internos; se señala que esto ocurre porque no se cuenta con el suficiente equipo y espacio y hasta se podría decir que es más cómodo que el asunto se organice fuera de la institución, precisamente por las limitaciones señaladas.

En cuanto a la estructuración de los catálogos de cursos se observa un atraso, pues no se cuenta con dichos catálogos lo que existe es un simple listado de los cursos impartidos en cada programa, lo que si se tienen establecido son siete tipos de capacitación que comprenden:

- Actualización Profesional
- Formación de instructores internos
- Actualización Secretarial

- **Motivación y desarrollo Humano**
- **Informática**
- **Actualización a Nivel Directivo**

Dicha capacitación se observa como algo ideal, pues a pesar de que se tiene idea de lo que se quiere y de abarcar todos los niveles jerárquicos, los métodos empleados para alcanzar tales cometidos no son los más adecuados, pues el error parte de la incorrecta detección de necesidades, provocando por tanto un insuficiente desarrollo. Actualmente se tiene el firme deseo de apoyar mejor esta labor, pero la gente que está al frente de esta tarea, prácticamente parte de cero, lo cual impide que los resultados se observen rápidamente. Por lo anterior se puede decir que en SECTUR no se está cumpliendo enuncien por ciento con lo establecido en su momento por la SPP, al través de su Dirección General de Servicio Civil; y que lo mencionado en el documento denominado Avances y Perspectivas de la Capacitación en el Sector Público queda como algo ideal, pues fuera de la normatividad emitida y controles establecidos por la SPP, SECTUR, está Secretaría está por llevar al cabo lo que debió haber hecho en 1992, lo cual muestra un considerable atraso que no podrá abatir de aquí a 1994, principalmente por la falta de continuidad.

LA CAPACITACION EN LA SECRETARIA DE PESCA

Gracias a la información obtenida en la Secretaría de Pesca (SEPESCA) se tuvo otra visión del desarrollo de la capacitación en la Administración Pública; por tanto se puede decir que a diferencia de Secretaría de la Turismo (SECTUR), en esta dependencia se aprecia una mejor organización, pues a pesar de que en las dos secretarías se presentan problemas similares tales

como: escasez de recursos, falta de continuidad e indiferencia ante la función, en la Secretaría de Pesca se han hecho esfuerzos más relevantes para solucionarlos. Uno de los graves problemas a enfrentar es la falta de continuidad, pues con cada cambio, los esfuerzos realizados se dejan en el olvido y prácticamente se parte de cero para organizar las tareas; ya que se considera que los métodos y procedimientos utilizados anteriormente no eran los más adecuados.

En dicha dependencia la capacitación también se encuentra en un plano inferior dentro de la estructura organizacional, pues el área que la atiende directamente es una coordinación compuesta por cuatro personas que dependen de una jefatura de departamento denominada "Capacitación y Selección", esto refleja que la falta de presencia es una de las principales causas de que no se cuenta con un verdadero apoyo para desarrollarse adecuadamente, esto, aunado a la falta de recursos, provoca que muchos proyectos no se lleven al cabo y que las acciones emprendidas no trasciendan.

A pesar de que en esta institución también se observan algunas deficiencias en la operación del proceso de capacitación se puede decir que se desarrolla en forma aceptable en comparación con lo realizado en SECTUR; pues la primera etapa denominada "Detección de Necesidades" de la cual depende todo lo realizado, se atiende con más cuidado; también se utiliza el método tradicional de la encuesta pues se obtienen datos como: nombre, dirección, estado civil, teléfono, escolaridad, funciones que desempeñan, cargo que ocupan, problemas que enfrentan para realizar su trabajo y sugerencias sobre que tipo de cursos les ayudarían a solucionar los problemas que se registran en su área; la información obtenida es corroborada con el jefe inmediato de cada empleado, pues ellos deciden si los cursos solicitados por los trabajadores son realmente necesarios.

Una vez obtenidos los resultados se procede a elaborar lo que podría ser el Programa de Capacitación, que debe ser autorizado en primer lugar por la Dirección de Personal y posteriormente por la Dirección General de Administración; se señala que el programa propuesto por el área de capacitación es aceptado en su totalidad, lo cual deja ver que dicha área en lo que cabe tiene cierto reconocimiento. Conscientes de que esta encuesta no refleja totalmente las carencias en dicho campo, se ha pensado en apoyarse también en el análisis de puestos para que los resultados sean más confiables y poder determinar con mayor exactitud que tipo de cursos se requiere.

Después de haber determinado qué cursos han de ser impartidos, se procede a analizar y seleccionar a las instituciones que tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones de capacitación de SEPESCA. Al igual que en SECTUR no se cuenta con una plantilla de instructores internos, provocando con ello, que se recurra a la capacitación externa en un 90% y por tanto asignar mayores recursos; analizados los contenidos temáticos, costos, prestigio y experiencia, se determina que institución o instituciones tendrán a su cargo esta labor; a las que más se recurre son : UNAM, IPN, CONALEP e INAP.

En la mayoría de los casos los instructores tienen que impartir los cursos en las instalaciones de Pesca, pues se señala que de esta manera se obtiene una mejor respuesta del personal. La difusión de los cursos se lleva al cabo mediante convocatoria abierta, en ella se señala el nivel al que va dirigida la acción, duración, horario y lugar; los interesados deben contar con una autorización por escrito de su jefe inmediato, pues ello garantiza que el curso realmente le es útil al empleado; por cuestiones de enseñanza -aprendizaje, se ha determinado que el cupo máximo para cada evento será de 20 gentes y si es mucha la demanda se hace una excepción y se llegan a aceptar hasta 35 participantes.

Se señala que los cursos programados abarcan las necesidades de todos los niveles, pero los que tienen una mejor respuesta son los que van dirigidos al personal operativo, ya que por cuestiones de tiempo y responsabilidades asignadas, de mandos medios para arriba la respuesta es menor, pero no por ello dejan de estar contemplados en el programa de capacitación. Como consecuencia de la escasa asignación de recursos, la capacitación no cubre las necesidades de toda la institución pues las demandas de las Delegaciones Pesquera en el interior de la República no son atendidas, por dar prioridad al nivel central. Las becas para preparar investigadores en materia pesquera también se ven restringidas; los que logran especializarse, después de haber laborado un tiempo en Pesca, abandonan la institución, pues consideran que no son remunerados correctamente; esta situación provoca que no se cuente con especialistas y por tanto se recurra a asesorías externas que implican grandes costos.

En cuanto al seguimiento y evaluación de las acciones de capacitación, SEPESCA recurre también a los métodos tradicionales como el levantamiento de una evaluación al final de cada curso, este tiene por objeto detectar las deficiencias y aciertos de las acciones de capacitación; esto les servirá de experiencia para no cometer los mismos errores y tener un antecedente sobre los resultados que se arrojaron con la capacitación. Para el seguimiento se señala que una vez terminado el curso, se procede a analizar al trabajador que ha sido capacitado, se recurre a su jefe inmediato para saber si ha logrado superar los problemas que tenía y por tanto si su rendimiento ha sido mejor, en la mayoría de los casos este objetivo si se alcanza.

A pesar de que el personal capacitado no recibe ningún tipo de reconocimiento por el esfuerzo realizado, se observa que el deseo por superarse y prepararse mejor va en aumento, por tanto se ha pensado que para las próximas ocasiones se va a tratar de estimularlo y motivarlo con algún tipo de incentivo y de igual manera se seguirá trabajando para que los objetivos que no se

alcanzaron en este año, el próximo sí sean alcanzados pues, se esta consciente de que falta mucho por hacer.

Lo anterior demuestra que a pesar de que no se alcanza todo lo programado por la extinta Dirección General de Servicio Civil y a pesar de que lo establecido en materia normativa no se este cumpliendo en un cien por ciento, los logros hasta este momento, en comparación con lo realizado en el régimen de Miguel de la Madrid, significan un importante avance para el control de esta importante función; la clave del éxito está en el apoyo decidido que las autoridades le den y en la continuidad de los avances logrados, ya que sin ello no se podrá ubicar a la capacitación en el lugar que le corresponde y por tanto no se podrán solucionar los graves problemas que aquejan a la Administración Pública.

CONCLUSIONES

El Estado surge por la necesidad de ordenar y dirigir a la sociedad, especialmente para coordinar las actividades de los grupos participantes en ella, es una realidad total pues sus elementos son el territorio, población y Gobierno, viene a ser el representante de la sociedad organizada, se expresa al través del Gobierno el cual lleva al cabo funciones legislativas, ejecutivas y judiciales para controlar e impulsar el crecimiento de las funciones económicas y sociales y procurar mediante el accionar político y jurídico el bienestar y la estabilidad social; existen diversas formas de Gobierno pero todas en esencia tienen el mismo objetivo.

México tiene un Gobierno Presidencialista, pues en el poder ejecutivo se concentran diversos poderes como el de jefe de Estado, Gobierno, Partido y Administración; se vale de la Administración Pública para satisfacer las demandas de la sociedad y hacer cumplir las políticas gubernamentales. De este modo se pueda decir que el sector público juega un papel determinante para alcanzar con éxito estos cometidos; por ello a lo largo de nuestra historia se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la función administrativa; esta labor se vuelve un asunto muy delicado, pues la Administración Pública se caracteriza como un aparato lleno de problemas y disfunciones, provocando que las demandas de la población no sean atendidas correctamente. La falta de apoyo y coordinación adecuada entre las autoridades son la causa principal de que los esfuerzos en materia de capacitación no hayan arrojado los resultados esperados.

Por lo anterior es de suma importancia que todo Gobierno ponga una especial atención en la mejora administrativa, pues los cambios políticos, económicos y sociales dan origen a una nueva sociedad que demanda del sector público respuestas viables a sus requerimientos; además debe mantener el aparato administrativo en un proceso de transformación permanente, pues los métodos, procedimientos y sistemas empleados en una época no son eficientes para las

condiciones reales que se van viviendo, es decir lo que fue eficiente ayer hoy no lo es, pues en vez de resolver los problemas existentes los agudizan en una mayor medida.

Para alcanzar tales cometidos es indispensable que cada uno de los elementos que forman parte del aparato administrativo actúen en conjunto y que los recursos disponibles sean correctamente manejados. Como el elemento humano es el recurso más valioso de cualquier organización, es indispensable contar con una adecuada administración que permita aprovechar al máximo sus capacidades y habilidades; dicha labor es uno de los retos más difíciles a enfrentar por los gobiernos que desean mejorar la función administrativa, pues los individuos aportan a su trabajo una gran variedad de elementos sociales, costumbres, creencias y preparación que influyen directamente al realizar sus funciones. Es claro que para emprender cualquier tipo de reforma hay que mejorar en primer lugar al elemento humano pues es quien le da vida a toda organización.

El personal es pieza fundamental en cualquier transformación y fue hasta la época de la Reforma Administrativa en la que se hicieron esfuerzos más relevantes por mejorar su administración y por tanto el funcionamiento del sector público en conjunto. Gracias a los trabajos realizados durante (1964-1982) la Administración Pública pudo tener un mejor desarrollo; con el diagnóstico presentado por la Comisión de Administración Pública (CAP) y sus recomendaciones se tuvo la oportunidad de conocer los problemas, deficiencias y errores que prevalecían, del mismo modo se contó con un programa que reflejaba realmente los deseos de mejorar al sector público; el trabajo en equipo y sobre todo la continuidad que se le dio a este programa durante los periodos de Díaz Ordaz, Luis Echeverría y López Portillo, permitieron que todos los aspectos de la Administración Pública fueran atendidos; de un diagnóstico se pasó a los primeros cambios

en cada institución para llegar finalmente a una labor más profunda que abarcó a nivel macro los problemas detectados.

Se hace hincapié en este Programa, pues hasta este momento no se han llevado al cabo otros trabajos que superen la labor realizada durante la Reforma Administrativa. En aquel tiempo se le dio una especial atención a la organización de los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros, se introdujo una serie de cambios que mejoraron los sistemas, procedimientos y métodos empleados; además con las leyes emitidas se logró dar a la Administración Pública el orden y coherencia que necesitaba.

A pesar de ser solamente un aspecto de la administración de recursos humanos, el asunto de la capacitación ocupó un lugar muy especial en estos trabajos, captó la atención de los tres gobiernos que participaron en la Reforma, ya que era visto como el elemento clave para alcanzar con éxito los objetivos planteados; entre ellos se encontraban el de lograr una mejor capacitación de los servidores públicos; buscaba generar en el personal gubernamental una aptitud más positiva, dinámica y responsable para fortalecer la coordinación, colaboración y en sí el trabajo en equipo. En este sentido se llevaron al cabo acciones de capacitación para que los servidores públicos se adecuaran a las condiciones reales y por tanto cumplieran en forma eficiente y eficaz las funciones encomendadas.

Con Luis Echeverría se buscó mejorar la labor de los servidores públicos para que desempeñaran sus tareas con una verdadera vocación de servicio y por ello creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa (C.N.C.A.) que dependía del ISSSTE para capacitar a los empleados de base, y designó a la Secretaría de la Presidencia para que coordinara las acciones de capacitación del personal de confianza; lo anterior fue una labor realmente sobresaliente pues

por primera vez en la historia de México, el asunto de la capacitación se colocó en un lugar clave ya que de su correcto funcionamiento dependería la mejora administrativa. Estas dos instituciones hicieron grandes esfuerzos por elevar el rendimiento de los servidores públicos, mediante el mejoramiento de sus aptitudes y actitudes.

Por estos mismos años se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que tuvo una relación muy directa con la capacitación, entre sus objetivos tenía el de mejorar el desempeño de los servidores públicos, mediante la elaboración de un programa general de formación y capacitación, para ello fue necesario que los diferentes organismos públicos se coordinarán con el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y con la Secretaría de la Presidencia. Gracias a ello se pudo elaborar un programa formativo en donde se discutieron varios aspectos y se propuso una serie de alternativas para fortalecer la capacitación; con José López Portillo se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos para darle continuidad a esta labor.

Es evidente que los trabajos realizados durante esta época no resolvieron la totalidad de los problemas existentes en el sector público, pero también es claro que sí constituyeron un importante avance que no ha podido ser superado, pues Miguel de la Madrid no les dio continuidad y se dejaron en el olvido los esfuerzos y avances logrados por los tres gobiernos anteriores. La Modernización Administrativa que englobó estos planteamientos, se transformó en vez de apoyar y emprender acciones tendentes a alcanzar los planteamientos iniciales, provocó el aumento en los costos de los bienes y servicios públicos, recortes presupuestales, disminución de empresas públicas y por tanto de servidores públicos; en vez de apoyar el desarrollo del personal público, lo perjudicó considerablemente, pues las instituciones que fueron encomendadas

para atender este asunto nunca alcanzaron un desarrollo adecuado, pues los constantes cambios organizacionales impidieron establecer un correcto programa de mejora administrativa.

Lejos de continuar con la labor realizada durante la Reforma Administrativa, Miguel de la Madrid muy pronto se manifestó en contra de los métodos empleados en ese tiempo; buscaba terminar con la idea de que el Estado fuera el principal conductor del desarrollo económico y social de país, esto con objeto de dar paso al modelo neoliberal, despojando al Estado de la rectoría económica para dar más participación a la iniciativa privada. Era claro que la solución de los problemas existentes en esta época, no se llevaría al cabo mediante la introducción de reformas administrativas a nivel micro y macro, sino por medio de la desincorporación de empresas públicas, reducción de plazas y disminución del gasto público.

Durante este período la administración de personal público no recibió la debida atención y por tanto el asunto de la capacitación tampoco se pudo desarrollar adecuadamente; lo único que destaca de dicha administración son las reformas jurídicas emprendidas para normar y controlar el desempeño de los servidores públicos, pues se buscaba impulsar la renovación moral de la sociedad.

La labor realizada en este régimen no se puede comparar con lo realizado por Díaz Ordaz, Luis Echeverría y López Portillo; asimismo los procesos de modernización y reforma que emprendieron respectivamente no pueden ser considerados, ni vistos como dos programas similares, ya que en los dos casos se perseguían objetivos diferentes y más aún porque los resultados obtenidos en cada proceso tuvieron un impacto distinto en el accionar de la Administración Pública Mexicana; en la Reforma Administrativa se llevó al cabo una serie de acciones que tenían como objetivo una transformación integral del sector público mediante la

introducción de mejoras que buscaban que los métodos, técnicas, procedimientos y sistemas empleados, respondieran eficientemente a las necesidades reales de la sociedad. En la Modernización de Miguel de la Madrid, dicho proceso terminó por convertirse en un proceso aniquilador del sector público y la capacitación otra vez cayó en el olvido y la indiferencia dando por resultado que la Administración Pública nuevamente no alcanzará un desarrollo adecuado, pues al ser descuidado el personal las demandas sociales no fueron atendidas debidamente y el funcionamiento hacia el interior de cada organismo público fue deficiente.

A pesar de todos estos problemas, el actual Gobierno ha tratado de imprimir un mayor dinamismo y mejorar el funcionamiento del sector público; además de emprender una serie de acciones para solucionar los problemas económicos y de continuar con el proyecto modernizador iniciado en la administración anterior, Salinas de Gortari ha retomado la idea inicial de la Modernización Administrativa, no solamente ha continuado con la desincorporación de empresas públicas y el control de plazas en el sector central, sino ha tratado de redefinir las responsabilidades de las instituciones gubernamentales, mejorar sus sistemas, procedimientos y técnicas, así como apoyar la profesionalización del servicio público, la introducción de innovaciones tecnológicas y la modificación estructural.

Se han establecido nuevas competencias para agilizar el proceso administrativo y garantizar con ello una adecuada toma de decisiones para hacer frente a los problemas actuales, cosa que se descuido en el período anterior. En este sentido se puede decir que con Salinas de Gortari se retoma la idea de mejorar el aparato administrativo y la administración de personal público ha vuelto a recibir atención y en especial la capacitación pues antes era vista como algo intrascendente; en esta ocasión un organismo logró mantener una cierta estabilidad y contar con una definición clara de lo que se habría de hacer en el campo administrativo, nos referimos a la

Dirección General de Servicio Civil que dependía de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto; y retomó la tarea de reformar al sector público mediante la organización de los asuntos relacionados con el personal.

La capacitación después de un terrible estancamiento volvió a recuperar parte del terreno que había ganado durante la Reforma Administrativa, pues en su afán por apoyarla y fortalecerla, dicha Dirección llevó al cabo un diagnóstico para conocer la problemática que vivía la capacitación en el sector público, y con base en dicho estudio procedió a elaborar un programa que organizara y resolviera los problemas detectados; esta labor fue realmente sobresaliente pues por primera vez se le otorgaron a la capacitación recursos propios.

Para solucionar los problemas detectados en el campo de la capacitación la Secretaría de Programación y Presupuesto emitió en 1990 con carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los "Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público" con ello se buscaba que dicha tarea fuera correctamente atendida y sobre todo mantener un control sobre ella. Además otro documento que merece una especial atención es el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, emitido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; ambos documentos representan un importante avance para la organización de la capacitación en la Administración Pública.

En el primer documento quedan establecidas las tareas de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal en materia de capacitación; al señalar las vertientes sobre las cuales se va a actuar se observa que existe el firme deseo de que las acciones abarquen todos los niveles jerárquicos de la organización y respondan a necesidades reales. Al establecer las cuatro etapas para llevar al cabo el proceso de capacitación, se pretende que se desarrolle de

manera uniforme y ordenada y que los recursos asignados sean correctamente utilizados; se busca responder a las necesidades de cada área y sobre todo contribuir a la solución de los problemas que se presentan día a día.

El objetivo es que exista una lógica entre lo requerido y lo realizado, así como definir e integrar en forma ordenada los recursos a emplear y finalmente dar un seguimiento y evaluar periódicamente las acciones llevadas al cabo. Para garantizar un desarrollo adecuado y sobre todo controlar el proceso de capacitación en el sector público revisten una gran importancia los formatos D-20, D-21, D-22, D-22-1 y D-22-2, pues obligan a cada dependencia a mantener un control más directo sobre dicha labor.

La importancia del PNCP-1991-1994, radica en la necesidad de definir los elementos que son necesarios para el perfeccionamiento y mejoramiento de los recursos humanos, plantea que la capacitación es el camino a seguir para que los individuos alcancen un mejor desempeño laboral y mejorar el aprovechamiento de los recursos con que cuentan. En cuanto a la capacitación y la productividad del sector público señala que a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar esta función, todavía existen problemas los cuales coinciden con los detectados en su momento por la SPP; y son considerados como la causa de que no se alcancen niveles de productividad aceptables, por ello señala que la modernización de la Administración Pública, debe promover el desarrollo de la capacitación de los servidores públicos para alcanzar la productividad deseada.

En este programa se plantean acciones que tienen como objetivo contar con una definición más clara de lo que ha de ser la capacitación, pues se pone énfasis en los elementos a considerar para la organización de esta labor; se muestran en forma detallada las tareas que han de llevarse al cabo y sobre todo se marcan las líneas a seguir para solucionar los problemas detectados.

Ambos documentos son dignos de mencionar pues en los ellos se reconoce la problemática de la capacitación en el sector público, se le da la importancia debida y sobre todo se marcan las acciones necesarias para planear, organizar, dirigir y controlar sus esfuerzos, ya que se está consciente de que el elemento fundamental en cualquier cambio son los servidores públicos.

A pesar de que en este periodo se han definido con mayor exactitud los elementos necesarios para que esta función se coloque como elemento determinante para mejorar el accionar administrativo, los resultados obtenidos en el análisis realizado en la Secretaría de Turismo y en la de Pesca nos muestran, que existe el deseo por mejorar esta labor pero aún falta mucho por hacer, pues las cosas que se programaron no se podrán alcanzar, y se observan fallas considerables en la organización; tal pareciera que sí se está dando un avance pero muy lento, provocado principalmente por los constantes cambios organizacionales, la escasez de recursos y la indiferencia de los mandos superiores ante esta función que se sigue viendo como un mal necesario. Ejemplo de ello es que el área de capacitación se encuentra en un plano inferior dentro de la estructura organizacional, en SECTUR se ubica en una jefatura de departamento y en Pesca a nivel coordinación.

Aunque no se tuvo la oportunidad de obtener directamente información en otras dependencias sobre el accionar de la capacitación, se puede decir, que según datos consultados en la mayor parte de las secretarías el área a cargo de esta tarea no se encuentra en una posición jerárquica que le permita dar una apoyo decidido a esta importante función, pues está condicionada a lo que diga su Dirección de Área.

Para que la capacitación sea vista como una labor indispensable en el correcto funcionamiento de los servidores públicos, avanzar y no dejar en el olvido los esfuerzos realizados en esta materia es necesaria una cierta jerarquía dentro de la estructura organizacional, para que todas y cada una de las tareas a realizar sean atendidas correctamente y se cuente con el reconocimiento y prestigio debido; con ello estará en la posición de emprender las acciones planeadas y por tanto abarcar las necesidades de todas las áreas en materia de capacitación, y su accionar no estará condicionado a lo que diga otra unidad que en muchas ocasiones no tiene un conocimiento exacto sobre la problemática existente.

No se quiere decir que la solución a los problemas que vive la capacitación está en elevarla de rango, pues eso sería un error, lo que se plantea es que debe ubicarse en una posición que le permita tener la debida autoridad para llevar al cabo la función encomendada en forma eficiente, así como organizar y contar con los elementos necesarios para tal fin, pues actualmente se tiene que enfrentar a una escasa asignación de recursos materiales, humanos, técnicos y financieros; lo cual es una de las principales causas de su fracaso.

Al quedar ubicada en una posición superior las cuatro etapas que se señalan para la organización de esta importante función, tendrán la oportunidad de organizarse de una manera más cuidadosa, es decir todos los aspectos contemplados en cada etapa recibirán la debida atención ya que estarán bajo la custodia de un área específica que podría ser una jefatura de departamento por ejemplo.

Como la capacitación es un elemento de suma importancia para cualquier transformación, es indispensable que las etapas señaladas para llevar al cabo tal proceso como serían: Detección de Necesidades, Programación de acciones, Ejecución de Acciones, Seguimiento y Evaluación se

cumplan correctamente, para ello es necesario diseñar estrategias idóneas y aplicar instrumentos que realmente capten la información deseada y faciliten su interpretación para la correcta operación de cada etapa y en sí de todo el proceso.

Por la cantidad de la información que es necesario manejar y sobre todo por los constantes cambios organizacionales es indispensable la sistematización de este proceso, lo cual permitirá que los esfuerzos realizados no se dejen en el olvido y se parta de cero en cada cambio; con ello se aprovecharán mejor los recursos asignados y se obtendrá en todo momento información suficiente y confiable para la organización de esta tarea.

En primer lugar se procederá a determinar las necesidades de capacitación del personal por cada nivel, estas se clasificarán en: Necesidades a corto plazo que son las que se relacionan con el trabajo actual y Necesidades a largo plazo, que son las que se requieren para un desarrollo futuro del personal.

Tomando en cuenta los objetivos y funciones de la organización así como el ambiente interno y externo se identificarán las necesidades de la organización y las de cada puesto. Se diseñará un banco de datos para mantener actualizada la información y las fuentes a las que se recurrirá para detectar las necesidades serán: el personal de base, de mandos medios y nivel directivo la información se obtendrá al través de: cuestionarios, entrevistas, observación directa, consulta de programas institucionales y manuales de organización; para ello será necesario mantener una estrecha comunicación con cada una de las áreas para hacerlas sentir que existe un verdadero deseo por mejorar el accionar administrativo, por medio de la capacitación del personal.

Se procederá a recabar información sobre diferentes acciones de capacitación las cuales serán clasificadas de acuerdo a los objetivos que persigue, personal al que va dirigido, duración, horario, costos, material y equipo requerido etc. Además se llevará al cabo un inventario de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles para la capacitación señalando la situación que guardan.

También se deberá diseñar y posteriormente integrar un banco de datos para concentrar la información necesaria sobre las características de las diferentes instituciones que se dediquen a la capacitación, por ejemplo: denominación, domicilio, teléfono, experiencia, especialización, costos, horarios, instalaciones etc. Conjuntamente se integrará otro banco de datos de especialistas en capacitación, para ello se convocará a todo instructor que desee prestar sus servicios, éstos podrán venir de instituciones de educación superior o de manera independiente, dicho banco de datos deberá mantenerse actualizado y se contará con la siguiente información: nombre, edad, lugar de nacimiento, domicilio, teléfono, cédula profesional, formación profesional, grados, experiencia docente, especialización y monto de honorarios por ejemplo.

Con base en las necesidades detectadas y los recursos disponibles, se procederá a analizar la información recabada para poder diseñar diferentes propuestas de capacitación que incluirán, tipo de acción, objetivos, calendarización, costos, institución o instructor que la impartirá, duración, horario y cupo.

En caso de no contar con una plantilla de instructores internos o que los existentes no abarquen las necesidades de capacitación de toda la organización, se procederá a identificar en cada área aquél personal que pudiera ser integrado como instructor interno, para tal efecto se deberá contar con el perfil de los empleados y sujetarlos a una primera capacitación para elegir

a los más viables. Una vez seleccionados los posibles instructores serán sujetos a un programa intenso de capacitación para la formación de instructores internos; para elegir a los empleados que serán integrados a la plantilla de instructores internos y sujetos a otros tipos de capacitación para especializarlos en diferentes ramas; su actualización será permanente para que estén en posibilidad de impartir cursos en el momento que sean requeridos y para que en un futuro sean la fuente principal a la que se recurra, ahorrando con ello recursos que pudieran ser utilizados en otros aspectos de la capacitación.

Se diseñarán instrumentos para la evaluación y el seguimiento de las acciones de capacitación para poder retroalimentar y ajustar dichas acciones; se diseñaran diversos métodos de evaluación para elegir los más funcionales; buscando que no solamente sean vistas como un antecedente de la acción realizada sino para corregir los errores detectados y fortalecer los aciertos. Serán sujetos a dicha evaluación los participantes, instructores, coordinadores de la acción, instalaciones, materiales, equipos etc.

Con lo anterior y gracias al trabajo y coordinación de cada una de las áreas responsables de la capacitación, se podrá determinar en un primer momento y en forma precisa qué es lo que el empleado necesita aprender, es decir se podrá saber qué conocimientos, habilidades y actitudes hacen falta para que el individuo realice sus funciones en forma eficaz y eficiente. Al llevar al cabo las tareas antes mencionadas se podrá determinar por ejemplo:

- En dónde se requiere la capacitación
- Quién necesita la capacitación
- Por qué es necesaria la capacitación
- Qué tipo de capacitación se requiere

- Con qué recursos se cuenta
- Quién se podrá integrar como instructor interno
- Qué programa de capacitación es el más viable de acuerdo a las necesidades y recursos disponibles
- Quién impartirá la capacitación y por qué
- Que métodos son los más adecuados para llevar al cabo el seguimiento y evaluación de la capacitación

Es cierto que lo anterior no resolverá los problemas que vive la capacitación en el sector público, pero por lo menos servirá de guía para que las áreas responsables de esta tarea orienten sus actividades y no dejen en el olvido los avances que se vayan registrando, pues en el análisis realizado se pudo observar que al no tener muy claro lo que se necesitaba hacer para la organización de esta tarea se cayeron en varios errores e impidieron el desarrollo adecuado de la función. Por ello es necesario que la Administración Pública cuente con el o los organismos necesarios para orientar esta actividad y solucionar los problemas existentes para contribuir a un uso más racional de los recursos disponibles; pues al quedar la capacitación a partir de 1992 en manos de una Dirección Macro como la de Normatividad y Desarrollo Administrativo, dependiente de la SHCP, se tiene el riesgo de que la capacitación quede nuevamente en segundo plano.

Es evidente que la capacitación busca incrementar la eficiencia y eficacia de los servidores públicos para mejorar el desarrollo de la organización en su totalidad, pero también es cierto que es un elemento clave para modificar los aspectos que intervienen en el desarrollo laboral, personal y social del empleado público; por ello es necesario fortalecer los avances logrados hasta este momento, corregir las fallas detectadas e implantar programas y proyectos que contribuyan a su mejoramiento y al de la Administración Pública en su conjunto; es necesario que la capacitación

sea vista con un enfoque globalizador para dar mayor consistencia y uniformidad a sus acciones y procurar que éstas abarquen las necesidades de todos los niveles y procuren un cambio de aptitudes y actitudes, para que sean el motor del proceso de modernización que vive el sector público, contribuyendo de esta manera al logro de mejores niveles de eficiencia, eficacia y productividad, pues de no atender correctamente al individuo, los problemas que enfrenta el México actual no serán superados y las respuestas a las demandas de la sociedad serán deficientes.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALARDIN AZUARA, Sergio. La Administración y el Desarrollo de Personal Público, México 1979, Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos.

AMARO GUZMAN, Raymundo. Administración de Personal, México 1981; Ed. Limusa.

ARIAS GALICIA, Fernando. Administración de Recursos Humanos, México 1983, Ed. Trillas.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado, México 1979, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

BASAÑEZ, Miguel. El Pulso de los Sexenios, (20 años de crisis en México). México, Siglo XXI.

BELCHER, David S. Sistemas de Retribución y Administración de Salarios, Bilbao 1981, Ed Deusto.

BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno, Sociedad, Contribución a una teoría General de la Política. México 1987, Ed. Plaza Janes.

BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política, Tomo I. México 1988, Ed. Siglo XXI.

BOBBIO, Norberto. Diccionario de política, Suplemento. México 1988, Ed. Siglo XXI.

CABRERO MENDOZA, Enrique. Evolución y Cambio en la Administración Pública, Del Administrador al Gerente Público. México 1991, Ed. INAP.

CABRERO, Enrique y ESCOTTO, Teresita. Evolución Reciente de los Procesos de Reforma de la Administración Pública y su Efecto en los Modelos Organizacionales. Documento de Trabajo No. 8; CIDE, México 1992.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971). México 1980, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979). México 1980, Ed. Miguel Ángel Porrúa

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública (1976-1982). México 1982, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la administración Pública (una Propuesta) México 1988, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

CARRILLO LANDEROS, Ramiro. Metodología y Administración. México 1981, Ed. Limusa.

CARPIZO, Jorge . El Presidencialismo Mexicano. México 1987, Ed. Siglo XXI.

CASTELAZO, José R. Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública; México 1977.

CENTRO NACIONAL DE CAPACITACION ADMINISTRATIVA. Manual sobre capacitación de Personal, México 1978, ISSSTE, Subdirección de Acción Cultural.

CORDERA CAMPOS, Rolando; et. al. México el Reclamo Democrático, México 1988, Ed. Siglo XXI.

CORRONS PRIETO, Luis; et. al. El Factor humano en la Producción, España 1979, Ed. Deusto.

CROZIER, MICHEL. No se Cambia la Sociedad por Decreto. Alcalá de Henares-Madrid 1984, Ed. INAP-España.

CROSSMAN, R.H.S. Administración de Personal, México 1978, Ed. F.C.E.

CHRUDEN Y SHERMAN. Administración de Personal, México 1976, Ed. C.E.C.S.A

CHANES NIETO, José. La reforma Administrativa. Sus Logros, Limitaciones y Correctivos, México 1982, Subdirección de Acción Cultural, ISSSTE.

CHANES NIETO, José. La Investigación sobre Administración Pública, México 1983; UNAM. F.C.P y S.

CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. La Administración Pública contra México, Las Fallas en su Organización. México 1988, Ed. ISBN.

DEUTSCH, Karl W. Política y Gobierno, México 1985, Ed. F.C.E.

- DEUTSCH, Karl W. Los Nervios del Gobierno. México 1985, Ed. Paidós.
- DUHALT KRAUSS, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. México 1972, Ed. INAP
- DUHAL KRAUSS. Una Selva Semántica y Jurídica. México 1977, Ed. INAP.
- DWIGHT, Waldo. Administración Pública. México 1985, Ed. Trillas.
- FERNANDEZ SANTILLAN, Política y Administración Pública en México. México 1989, Ed. UAM.
- FRIEDMAN, Milton y Rose. Libertad de Elegir. Hacia un Nuevo Liberalismo Económico. Barcelona 1981, Ed. Grijalbo.
- FRIEDRICH, C.J. El Hombre y el Gobierno. Madrid 1978, Ed. TECNOS.
- GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. México 1985, Ed. Harla.
- GUERRERO OROZCO, Omar. La Teoría de la Administración Pública. México 1986, Ed. Harla.
- GUERRERO OROZCO, Omar Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México 1988, Ed. Fontamara.

GUERRERO OROZCO, Omar. El estado y la administración Pública en México. México 1989, Ed.

INAP.

HARO BELCHEZ, Guillermo. La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional, México

1991, Ed. IAPEM.

HELLER, Herman. Teoría del Estado, México 1979, Ed. F.C.E.

HERMAN FINER. Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, Madrid 1974, Ed. TECNOS.

HENEMAN, SCHWAB, FOSSUM Y DYER. Administración de los Recursos Humanos y el Personal,

México 1987, Ed. C.E.C.S.A.

INSTITUTO CUBANO DEL LIBRO. Obras Políticas, La Habana 1974, Ed. Ciencias Sociales.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Marco Referencial del Subsistema de

Capacitación" En: Especialización en Administración y Desarrollo de Personal, Material de Trabajo;

México 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Capacitación y Desarrollo de Personal"

En: Especialización en Administración y Desarrollo de Personal, Material de Trabajo; México 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. "Planeación y Organización de la Fuerza

de trabajo" En: Especialización en Administración y Desarrollo de Personal, Material de Trabajo,

México 1992.

KLIKSBERG, Bernardo. ¿Como transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. México 1989, Ed. F.C.E.

LEAL, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicatos. México 1986, Ediciones el Caballito.

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

LENIN, V.I. El Estado y la Revolución. México 1982, Ediciones Quinto Sol.

MARTINEZ SILVA, Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. México 1976, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Madrid 1986, Ed. Alianza.

MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. México 1988, Ed. Siglo XXI.

MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. México 1978, Ed. Porrúa.

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

PARDO, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. (Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública, 1940-1990) México 1991, Ed. INAP

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I, México 1984, Ed. INAP-CONACYT.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II. México 1984, Ed. INAP-CONACYT.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Diez Años de Planificación y Administración Pública en México, México 1972, Ed. INAP.

PIGORS, Paul y MYERS, Charles A. Administración de Personal, México 1974, Ed. C.E.C.S.A.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado, México 1982, Ed. Porrúa.

POULANTZAS, Nicos. Las Clases Sociales en el Capitalismo, México 1988, Ed. F.C.E.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Informe Sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, México 1977, Coordinación General de Estudios Administrativos.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, Colección Administración y Desarrollo de Personal, Número 1, México 1979, Coordinación General de Estudios Administrativos.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, México 1982, Colección Administración y Desarrollo de Personal, Número 2. Coordinación General de Estudios Administrativos.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Glosario de Términos Administrativos. México 1982, Coordinación General de Estudios Administrativos; Serie Organización y Métodos Número 11.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, Crónica del Sexenio 1982-1988. México 1987, Ed. F.C.E.

RODRIGUEZ REYES, Alvaro. Administración del Sector Público, México 1974, Ed. Herrero.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y LOZANO HERNANDEZ. W. Nueva Administración Pública Federal. Crítica, Análisis y Evaluación. México 1978, Ed. TECNOS.

SHARKANSKY, Ira. Administración Pública, México 1988, Ed. EDAMEX.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. Guía para la determinación de Necesidades de capacitación, México 1981, Ed. SARH.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. México 1988, Ed. F.C.E.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Boletín de Estudios Administrativos. México 1976, Dirección General de Estudios Administrativos.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Bases para el Programa de Reforma administrativa del poder Ejecutivo Federal. México 1972, Dirección General de Estudios Administrativos.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público, México 1990, Dirección General de Servicio Civil.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Avances y Perspectivas de la capacitación en el Sector Público 1990-1994, México 1992, Dirección General de Servicio Civil.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Programa Nacional de Capacitación y Productividad. Documento para discusión. México 1992, Ed. STyPS.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, México 1985, Ed. Porrúa.

SIERRA CUSPINERA, Gerardo de la. El Subsistema de la Capacitación, México 1982, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

SILICEO, Alfonso. La Capacitación y el Desarrollo de Personal, México 1976, Ed. Limusa.

SIBSON, Robert E. Administración de Sueldos y Salarios, México 1978, Ed. Técnica.

SIKULA, Andrew. Administración de Recursos Humanos en Empresas, México 1982., Ed. Limusa.

TOQUEVILLE, Alexis de. El Antiguo Régimen y la Revolución, Madrid 1989, Ed. Guadarrama.

UVALLE BERRONES, Ricardo. La Administración Pública en el Cambio Estructural, México 1988, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

WEBER, Max. La Política como Vocación, México 1985, Ed. Tremiá.

YODER, Dale. Manejo de personal y Relaciones Industriales, México 1970, Ed. Continental.

REVISTAS, LEYES Y DIARIOS OFICIALES.

C.J.B. BONNIN. "Principios de la administración" En: Revista de Administración Pública, Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga, Instituto Nacional de Administración Pública. México.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. "Reforma administrativa para el Desarrollo Económico y Social 1976-1982)" En: Revista de administración Pública, No. 31-32. México 1977, Instituto Nacional de Administración Pública.

CERVANTES DEL RIO, Hugo. "La Administración Pública en México" En: Revista de Administración Pública, No. 27. México 1975, Instituto Nacional de Administración Pública.

GOMEZ PALACIO, Bernardo. "Mecanismos de Modernización de la Administración Pública" En: Revista de Administración Pública, No. 82. México 1992, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.

GUERRERO OROZCO, Omar. "El Estado Majestuoso Ante la Privatización" En: La Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?; Año II, Número 3. México 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

MUÑOZ LEDO, Porfirio. "Programa Actual de reforma Administrativa" En: Revista de Administración Pública, No. 22. México 1971, Instituto Nacional de Administración Pública

PARDO, María del Carmen. "La Modernización Administrativa en México" En: La Revista del Colegio. ¿Tamaño del Estado? Año II, Número 3. México 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

PARDO, María del Carmen. "Los Límites de la Modernización Administrativa 1982-1988" En: México. Auge, Crisis y Ajuste. El Trimestre Económico. México 1992, Ed. F.C.E.

SOLIS, Leopoldo. "La Crisis de 1982" En: Alternativas para el Desarrollo. México 1984, Cuadernos de Joaquín Mortíz.

UVALLE BERRONES, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado Mexicano" En: La revista del Colegio. ¿Tamaño del estado? Año II, Número 3. México 1990, Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. "Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994" En: Diario Oficial de la Federación, México, Jueves 20 de Junio de 1991.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. "Reglamento Interior" En: Diario Oficial de la Federación. México, Lunas 24 de febrero de 1992.

Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, México 1992, Ediciones Delma.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos México 1993, Ed. Secretaría de Gobernación.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México 1992, Ediciones Delma.

Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, Actualizada y Tematizada. México 1992, Ed. PAC.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, México 1992, Ed. PAC.

Ley Federal del Trabajo, México 1992, Ed. Porrúa.