

29
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL DESARROLLO DE LA CARRERA
ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MODERNO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD DE ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
QUETZALCOATL GUSTAVO CARRILLO GONZALEZ

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA

1997



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE:

GLORIA GONZALEZ CORREA

Quien con su sencillez y dedicación,
me enseñó que el trabajo y la perseverancia
son virtudes que acompañan a los hombres
de objetivos firmes.

A MI ESPOSA E HIJOS:

JULIETA VALDES ARZATE

MIRSHA JULIETA CARRILLO VALDES

ALAN GUSTAVO CARRILLO VALDES

Quienes con su comprensión y amor,
alimentan mi deseo de crecer como
persona y como profesionista.

AGRADEZCO A:

LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

LIC. SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTES

**Quienes me apoyaron en la conclusión de
este trabajo.**

I N D I C E

	PAG.
PROEMIO	1
I. ESTADO MODERNO	3
A) DEMOCRACIA.....	11
B) LEGITIMIDAD.....	15
C) LA PROFESIONALIZACION.....	19
II. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.....	24
A) PAPEL DE LA BUROCRACIA EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....	31
B) LA BUROCRACIA EN LA EPOCA DE LAZARO CARDENAS.....	36
III. CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFIA.....	44

PROEMIO

En el presente trabajo, se plantean las transformaciones que el estado moderno ha experimentado y como ha evolucionado con relación a las demandas de la sociedad. Analiza detalladamente los sistemas de gobierno de acuerdo con las necesidades políticas, económicas y sociales con las que más se identifica la nación; que lo obligan a modificar sus tendencias con base a reformas para irse modernizando de acuerdo con la realidad existente. Entre más crece la población, más grande es nuestra nación, mayores son las necesidades que la sociedad misma afronta y las políticas se aplican de acuerdo con estas mismas peticiones.

Analiza el desarrollo que ha mostrado la carrera administrativa en el sector público, misma que se considera de gran valor en nuestros días y, por lo tanto, reclama un estudio serio que ermita las pautas al aspecto administrativo en el servicio civil; este tema entraña una relativa dificultad para su estudio, debido a que en la realidad es ahora cuando se está instrumentando un sistema básicamente operativo de su tipo en el gobierno federal.

El propósito de este trabajo es plantear un análisis de la función de la carrera administrativa en el ámbito gubernamental, para racionalizar los elementos de esta actividad que representa uno de los hitos principales de la función pública; además busca presentar una alternativa viable para enriquecer el acto de gobierno que es un aspecto prioritario en la relación estado-sociedad.

Para tal efecto, la presente tesina se estructura a través de tres apartados, el primero señala los objetivos de la sociedad en el marco de un estado moderno, esto implica el estudio de su desarrollo dentro del contexto de igualdad, individualidad y respeto contemplando la existencia de ciertas tendencias de la democracia, y legitimidad, así como la necesidad de la profesionalización como un instrumento de gobierno.

El segundo apartado estudia la carrera administrativa en México, tomando como referencia el desarrollo social y político del gobierno federal, analizando ciertas modalidades que enfatizan al servicio público como una instancia para lograr respuestas positivas a una sociedad preocupada por el bien común; ello implica abordar el tópico de la burocracia con relación al servicio civil, analizando las transformaciones experimentadas por la burocracia en el gobierno federal. Así también, cuestiona las políticas referentes a la carrera administrativa durante el Cardenismo y el grado de la eficiencia y capacidad que manifestaban los burócratas en el periodo presidencial del presidente Lázaro Cárdenas.

I. ESTADO MODERNO

En términos generales el estado moderno se identifica por la forma en que se ejerce el poder y como se asume la soberanía que es atributo consustancial del mismo estado, transmitido a la obediencia, así mismo, la forma en que se esfuerza para conseguir la satisfacción de las demandas que la sociedad proclama.

Es preciso considerar en este estudio el concepto de estado como la directriz establecida a una sociedad común que se implanta en un territorio específico, que además tiene como objetivo primordial implementar los diferentes esquemas de poder, el cual se basa en una reflexión detallada con el único propósito de asegurar y reclamar las bases del bien común.

"La razón de estado es sin duda el verdadero trasfondo de la idea de Maquiavelo que tiene sobre la política. Pero no la política entendida como redes sistemáticas e inconexas sino reivindicada por lo que el estado es y hasta donde puede llegar como un poder constituido en favor de la sociedad sin negar lo que él mismo es como organización indiscutible de poder."¹

El desenvolvimiento del estado moderno inicia en el siglo XVII, en comunidades de Europa Occidental apegado al liberalismo dentro de la teoría social fundamentada en la ilustración, creando la inquietud de opinar y razonar para buscar ideas, organizando a la sociedad conduciéndola

¹.- Uvalle Berrones, Ricardo. Los derroteros de la vida estatal. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México, 1994 p. 40

hacia un camino mejor; de esta manera se consolida el estado moderno en la época de la revolución francesa, donde se agudiza el comportamiento liberal que fomenta preocupaciones así como actitudes, introduciendo un nuevo concepto en la manera de coexistir en la sociedad. Heredando también ideales renovadores en el contexto de la política y reorganización a la economía.

Es preciso considerar, por lo que concierne al estado moderno, que éste se sustenta en la diversidad de los integrantes de la sociedad, que exigen con el fin de salvaguardar la paz; así como, el bienestar, mantener el orden en toda la extensión de la palabra. Ello implica que la sociedad confiera al estado una gama de capacidades que se crean apoyándose en un conjunto de elementos que le son útiles e indispensables para cumplir sus disposiciones.

El ámbito de poder en el que se desarrolla el estado, implica la formación de estructuras políticas para encauzar la forma en que se deben manejar todas y cada una de las misiones, determinando a su vez quienes deben asumir la responsabilidad que se les otorga para realizar en toda su plenitud la sofisticada y laboriosa tarea de gobernar.

La idea principal de un análisis minucioso con relación a las teorías de la modernización del estado debe tomar en consideración dos aspectos importantes, representados por la subordinación-autonomía, concepto que se vinculan estrechamente retomando la experiencia como el elemento principal. Con respecto a esto cuando en México se agudizó la centralización referente a las cuestiones políticas se agudizó la tendencia para que el estado interviniera más a fondo en las cuestiones económicas, originando con ello, ciertas discrepancias en el ámbito de la administración. En la época de los cuarentas inicia el apoyo

abierto hacia la aceleración del movimiento industrializador de nuestro país, ello implica, no sólo la aplicación de políticas, sino la asimilación de tecnologías novedosas.

"Por ello nuestra modernidad se circunscribe en un mundo capitalista con grandes avances tecnológicos que le imprimen una dinámica acelerada que golpea cotidianamente al hombre, en la cual los medios de comunicación masiva utilizan una materia técnica refinada para dirigir a la opinión y a los grandes avances logrados en electrónica, los satélites artificiales, las grandes redes de comunicación, la informática, etcétera, juegan un papel importantísimo para nuestra sociedad, caracterizada por una lucha constante y desesperanzada entre países desarrollados y subdesarrollados."²

El estado moderno debe gobernar dando cause y respuesta a las demandas hechas por la sociedad con una eficiencia clara, precisa y apegado a tiempos; decidiendo con objetividad sus tareas. Por ello, el estado tiene que buscar en forma firme y enérgica los elementos principales para contrarrestar los males que le impiden su desarrollo auxiliándose, con los recursos existentes.

En las decisiones que el estado moderno asume con relación a la tecnología está presente la necesidad de proporcionar el bienestar económico a nivel nacional, lo cual se traduce en un sistema tecnológico generador de poder, pues este a su vez se transforma en poder político y económico. En la medida en que se desarrollan los objetivos propuestos se funda la promoción de la política y la tecnología.

²- Galvez Cortés, Santa. Tesis: Hacia una mayor profesionalización del servicio público en la Comisión Nacional del Agua. U.N.A.M., México, 1995, p. 18.

"No obstante las diferencias en cuanto a los valores que soporta el poder hay una coincidencia respecto a que el estado es dominación y contundencia de poder y que tiene derecho a utilizar medios defensivos y ofensivos para gobernar; en suma, que el poder del estado debe de asegurarse por encima y a pesar de los adversarios o enemigos que tenga."³

A medida en que el tiempo pasa, las necesidades son cada vez mayores y más enérgicas, razón por la cual el estado tiene que reformarse necesariamente con un perfil orientado a la realidad. Esta reforma se lleva a cabo por el debilitamiento y agotamiento causado por los mismos cambios que se van efectuando en el devenir de la vida social.

Se debe de tomar siempre como directriz, la faceta positiva que implica la tarea de garantizar en todo momento las libertades públicas, así como la necesidad de explicar de manera general la visión del gobierno que presenta y que está basada en el supuesto de que la misma sociedad confiere autoridad al gobierno para satisfacer sus necesidades y demandas.

El estado tiene que manejar y dirigir apegándose a un sistema de instituciones para acreditar sus capacidades tanto políticas, económicas, técnicas y administrativas con apego a la vida social y que se desarrolle con eficiencia hacia los valores de la vida pública. El gobierno tiene la responsabilidad de conducir la institución del estado moderno en un marco de normas que le permitan asegurar la convivencia civilizada y pacífica de la sociedad.

3.- Uvalle, Op. cit., p. 44.

Se puede identificar el concepto de modernización enfatizando ciertas transformaciones que se han experimentado en cada una de las diversas áreas; tales como, la industrialización, urbanización, así como también la participación de los medios de comunicación que han evolucionado en forma excepcional con la existencia de satélites, que han jugado un papel muy importante en esta época para el desarrollo político, económico y social de la nación. El estado se ha preocupado por lograr una actualización contundente que empieza a desarrollar la modernización, llevando consigo la necesidad de organizarse formalmente en las cuestiones políticas, administrativas, adaptándose con un gran índice de aptitudes y capacidades en los aspectos que se han mencionado.

"La tarea estatal implica primero, reconocer el elemento, racionalidad que puede explicarse mediante la normatividad que aparece al extenderse el campo de intervención del estado. Por esa razón el estado contemporáneo se vió obligado a apoyar en razones jurídico-técnicas que requerían cuerpos administrativos capaces de hacer valer la racionalidad que de ella se deriva, por encima de otras cuestiones. Segundo la nueva racionalidad entró en conflicto en formas tradicionales de comportamiento de las estructuras administrativas, este conflicto dio lugar al juego dialéctico de autonomía-subordinación del aparato administrativo respecto al sistema político. Tercero las demandas de la burocracia y después de la tecnoburocracia se entienden cada vez más de manera directa sin mediación de otras organizaciones políticas y sociales; los partidos y organizaciones sociales perdieron así su papel de intermediarios entre el gobierno, la sociedad y la burocracia ocupó ese espacio político."⁴

4.- Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. Edit.- Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1991 pp. 19-20.

Las interpretaciones a los aspectos teóricos apoyan directamente al estado en cuanto a las técnicas implantadas por él mismo, que en cualquier momento las pueden dejar de ejercer, con un alto grado de teologías que pueden operar internamente, el propósito de establecerlas de acuerdo a las decisiones tomadas por el gobierno, en las que se desprenden de la actividad política y plantean coordinadamente las técnicas que dan fuerza a su contexto en forma auténtica, única y general para toda la sociedad.

La importancia que se ha generado acerca del manejo constante de actividades sociales a lo que se conoce como servicio público, en esta investigación la enmarca como una función sumamente necesaria en su contenido ya que en base al servicio público en la que se desarrollan los empleados al servicio del estado, además en esta acción es en donde se justifica y se legitiman todos y cada uno de los fundamentos originados por la misma ciudadanía. Es preciso mencionar que en esta justificación se da plenamente el reconocimiento y además la aceptación por la sociedad, quedando como un signo de legitimidad todas sus propuestas dando como resultado satisfactorio una estrecha relación en la cual los gobernantes y gobernados negocian, discuten y plantean las disposiciones que mutuamente han estipulado.

"El servicio público es el puente que comunica aptitudes y soluciones de gobierno con necesidades y demandas sociales. Es también el modo en que los consensos se constituyen, amplían y consolidan cuando los resultados de la acción gubernamental son positivos. Sin embargo, al través de él y cuando los gobiernos no consiguen resultados deseados y esperados, se pierden o se disminuyen los consensos generados."⁵

5.- Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea..- Instituto de Administración Pública del Estado de México 1997, p.66.
6.- Ibid., pp. 72-73.

En la actualidad se entiende al estado como una organización en la cual la sociedad crea, que por medio de su conducto se desarrollan las actividades con objeto de reformas a fin de proporcionar mejores beneficios en relación con sus capacidades y con la ayuda de estrategias para afinar los acuerdos con la sociedad. Los beneficios que surgen de un buen manejo en la cuestión administrativa se refleja en la gobernabilidad que ha tenido el cuidado de no perjudicar el funcionamiento de la sociedad.

El desenlace en la trayectoria del servicio público se lleva a cabo acompañándolo con ciertas tendencias culturales, públicas y sociológicas que apoyan a la coordinación del gobierno al desarrollo de intereses privados; a la vez el gran número de intereses y esfuerzos públicos. Traduciríamos que el servicio público se manifiesta como un elemento fundamental en el cual los asuntos públicos y el gobierno estén lo más cerca posible para dar una respuesta clara, positiva y además rápida en los asuntos comunes.

"La función pública es el funcionario al servicio del público. En efecto, el servicio público denota, como en la vida moderna la comunicación del público con el gobierno, reclama responsabilidad y capacidad. El gobierno en este sentido tiene como razón de ser lo que el público espera de él y cual es su contribución para conseguir en favor del bien común una convivencia civilizada acompañada de progreso y bienestar."⁶

la sociedad contemporánea. Editorial.- Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 1997, p.66.
6.- Ibid., pp. 72-73.

Un aspecto que caracteriza al servicio público y se relaciona con las diversas tendencias de coordinación, dirección y cooperación con la ciudadanía. El éxito de las negociaciones públicas o privadas se realizan básicamente de la buena profesionalidad y experiencia que la administración pública federal ejerza de acuerdo a sus capacidades sean lo más eficaces y eficientes. El conducir satisfactoriamente una organización le da atribuciones a realizar o experimentar proyectos, programas y planes de administración desenlazando sus actividades a un tipo de personal público competente con experiencia que realice las responsabilidades que tienen con la sociedad.

A.- DEMOCRACIA

La democracia se desarrolla como sistema político y modo de vida en el cual interactúan el pueblo y el gobierno, ya que éste último está sujeto por la sociedad para ejercer la soberanía. El pueblo es quien por medio de políticas partidistas elige a sus gobernantes con el propósito de no perder los intereses creados y pugnar por el bienestar común.

"El nuevo modelo del desarrollo (global e interdependencia), debe de considerar que la administración pública y el estado se rigen por la democratización del poder, es decir estar más cerca de los ciudadanos. Pretende una mayor liberación de las decisiones generales en el ámbito del estado, trasladándolo a la sociedad, hay que reconocer que los tecnócratas han sido rebasados por medio de la sociedad actual que quienes pretenden guiar a la sociedad sufren de retraso hacia ella."⁷

En el ámbito global de la sociedad se canalizan ciertas cuestiones que integran la voluntad de la sociedad y se preocupa por el desarrollo interno como su autonomía y capacidad de resolución de sus problemas. Un sistema político debe estar enlazado a un sin número de peticiones mínimas que se tienen que atender, dando la mejor solución.

⁷- Crozier, Michel. Estado Moderno: estrategia pra el cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.p. 10.

"Entendido como las capacidades que tiene el estado para que la sociedad en orden, libertad y desarrollo; implica que la cualidad de la sociedad así como la consolidación de la vida democrática sea factible en los marcos de la equidad social."⁸

La importancia del papel desempeñado por el estado, radica en el compromiso de conservar unida a la sociedad para preservar la capacidad y confianza de sus habitantes; por ello, debe imponer una autoridad amortiguadora ejerciendo el derecho como tal, sin tener distinción por nada ni nadie y hacer nuevas normas con el propósito de crear una nación democrática que se preocupa y da todo de sí para obtener el interés común.

"El estado debe estar al servicio de la sociedad y no la sociedad al servicio del estado o de los fines que éste descubre para sí. El estado no debe tener el monopolio del interés general, los ciudadanos no funcionarios no son menos capaces de ir de sus intereses particulares que los ciudadanos funcionarios."⁹

Un elemento fundamental de la organización pública se base en que nadie puede ser juez y a la vez parte, por lo que el estado debe sujetarse a gobernar tomando como factor principal el interés social.

⁸- Uvalle Berrones, Ricardo. Nuevos derroteros de la administración pública. Conferencia del 3 de diciembre de 1994.

⁹- Crozier. Op. cit., p. 75.

La democracia se ha dado como un sistema político que ha confrontado serias dificultades para poder establecerse; en cierta medida los acontecimientos actuales, como la caída del bloque comunista o la demostración de que cuando el pueblo participa en forma ordenada se puede lograr un sistema político más equitativo para una gran mayoría, son indicadores de que la democracia es por lo menos una propuesta viable.

El tránsito hacia una democracia es un camino complejo pues lo importante en encausar la mentalidad del individuo, hacia la participación; por ello es necesario tener presente que; "La democracia requiere una cultura que la sustente, la aceptación por la ciudadanía y las élites políticas de principios que fundamentan la libertad de expresión de los medios de comunicación, de reunión, de religión, derechos de los partidos de oposición, el gobierno de la ley, derechos humanos y afines."¹⁰

No hay que olvidar que cualquier sistema político requiere de medios económicos para poder sostenerse en todos sus ámbitos. En México este sistema ha estado acompañado de una economía de libre mercado; en la cual todo aquello que pueda generar un país en cuanto a ingreso puede diversificarse a diferentes ramas de inversión.

Se ha experimentado transiciones recientes en la democracia que han cumplido la función históricamente importante de extenderse a través de la mayoría de los países no importando que posean o no un alto nivel cultural, no obstante los esfuerzos para extender la democracia, enfrenta obstáculos

¹⁰- Revista Este país. Reconsideración de los requisitos sociales de la democracia. Núm. 50, México, mayo 1995, p. 4.

económicos y culturales mucho más severos en estos últimos años; implantar un sistema democrático es necesario para evitar tiranías y lograr el equilibrio entre los tres poderes evitando con ello que el ejecutivo tenga el dominio absoluto.

Pero aún contando con los recursos necesarios para fomentar un gobierno firme se dice que: "La política comparada indica que cuanto más fuentes de poder, status y riqueza se concentran en el estado, más difícil es institucionalizar la democracia."¹¹

Considerando lo anterior, es necesario en primera instancia que una población esté plenamente convencida de la necesidad de contar con un sistema democrático, a través del cual se pueden lograr mejores bienestar de vida a los habitantes.

En el caso de México es necesario vincular una buena cultura política con una buena organización social para obtener mejores oportunidades para todos. Construir una democracia se requiere de la voluntad de todos y la organización de un buen estado; esto se logra a través del tiempo y con un buen desarrollo económico, político y social. El hecho de aportar ideas es importante para lograr el fortalecimiento de una gran ideología que se tiene que construir a través de un mundo en el que no existan diferencias ni barreras.

¹¹.- Ibidem. p. 5.

B. LEGITIMIDAD

El entorno que envuelve la legitimidad con relación a la dominación hace necesario hechar mano de tres tipos de justificadores para un análisis preciso.

Como primer punto se estudia la legitimidad tradicional mejor conocida como la del eterno ayer, que consagra la validez y la orientación de los hombres hacia el respeto que ejercían los patriarcas hace muchos años.

El segundo punto se conoce como la autoridad de la gracia que también se identifica como la autoridad carismática, en la cual se desarrolla principalmente el carisma personal, así como la entrega individual y la confianza que el individuo tiene y debe conservar lo cual está vinculado con el grado de capacidad para las revelaciones, el heroísmo y todas las cualidades que el mismo individuo tiene. Este análisis enfoca y contempla el ámbito político de los jefes guerreros, los demagogos y también los dirigentes de los partidos políticos.

El tercer punto analiza someramente la legitimidad, basada en la misma legitimidad; desde este punto de vista se canalizan y se estructuran los preceptos legales; y por otro lado se estudia la competencia basada plenamente en normas, para hacer valer su objetivo obedeciendo plenamente sus propósitos, vigilando el desarrollo que han mostrado los servidores públicos sometidos a cumplir obligaciones encomendadas a una realidad. La obediencia de los súbditos se condiciona a través de motivos ajenos, tales como el temor de la venganza del poderoso, así también la espera de una recompensa e intereses diversos que sólo benefician a una minoría de personas.

"Ni los elementos de un pensamiento jurídico racional en la escuela Mimansa de la India, ni el culto del pensamiento antiguo en el islam, pudieron impedir la sofocación del pensamiento jurídico racional por el pensamiento teológico; sobretodo no lograron racionalizar por entero el procedimiento. Esto sólo se ha conseguido a merced de la recepción de los juristas italianos, con la antigua jurisprudencia romana, producto de una forma política totalmente única, que nace como ciudad-estado para convertirse en un imperio mundial."¹²

Haciendo un cuestionamiento a los aspectos referentes a la legitimidad de la obediencia, ésta se desarrolla plenamente bajo los aspectos anteriormente mencionados; los cuales son de mucha importancia para el desenvolvimiento de la dominación fundamentada característicamente con las ideas que tienen que ver con la legitimidad. Se externalizan no cotidianamente en la realidad, los tipos puros de obediencia que no podemos modificar; esta cuestión le compete a la problemática de la teoría general del estado, con una claridad se desarrolla la influencia del derecho, como se considera la burocracia del imperio tardío como en la acción que los juristas universitarios manejan.

La transformación de una política clara y enérgica es de gran ayuda para instituir en un estado racionalizado. En su obra Weber maneja varios elementos que integran a la sociedad y cómo se debe conocer toda acción y efecto; el objetivo principal estriba en mantener unido siempre a un pueblo y como se deben de aplicar los cambios políticos de modo que estén relacionados de acuerdo con sus necesidades.

¹²- Weber, Max. El político y el científico. Editorial: Sinar Editores, S. A. de C. V. México, 1994, p. 29.

Jamás se debe permitir que un pueblo haga lo que quiera sin ningún orden, el gobernante debe ser capaz de imponer un sistema gubernamental donde se logren medios y leyes que se puedan cumplir por parte de todos, además de fortalecer constantemente la fuerza de ese gobierno. Todos y cada uno de los logros que se obtengan, estarán basados en la ideología y la creencia de los individuos; una nacionalidad o sentimiento de pertenecer a un lugar mismo que es fácil de reconocer en todo su aparato gubernamental.

Se conocen algunas tácticas para hacer funcionar a un estado; entre ellas, las más interesantes nos muestran que; se necesita mucha práctica para que un estado funcione correctamente; no nada más es necesario fortalecerlo, sino que el gobernante tenga buena fama y respeto ante sus súbditos; la capacidad de subordinarse a una idea en donde la política se va desarrollando conforme la historia avanza. El estado debe de tener la suficiente fuerza para sostenerse y renovarse constantemente.

En el momento en que se obtiene el poder, éste debe de expandirse logrando retenerlo de manera que nunca se le pueda destruir. El hombre debe continuar en un mundo que necesitará desarrollo individual-humano, para que pueda progresar en todos sus ámbitos y dejar a la religión a un lado.

Se necesita que en la tradición de una sociedad se desprendan una serie de valores, con los cuales sea viable obtener resultados; además que la misma comunidad los considere como válidos. Por lo que se refiere al gobernante quien sigue los lineamientos y principios de un pueblo, debe conocerlo perfectamente para así emitir leyes o normas que deban de seguirse a modo de que un pueblo esté plenamente convencido de seguirlos; es indispensable introducir ciertos ajustes económicos, políticos y sociales para darle al pueblo lo que necesita.

En muchos estados se podrán involucrar diversas relaciones, por las cuales se logren muchos intercambios de ideas y cosas.

"Es importante recalcar, tras cada acto de gobierno auténticamente burocrático, existe en principio un sistema de motivos racionalmente discutibles es decir, su función bajo normas a un examen de fines y medios."¹³

¹³.- Weber, Max. Economía y Sociedad. Edit.- Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 735.

C.- LA PROFESIONALIZACIÓN

La ejecución del poder está manipulado por una sola persona la cual conserva una función audaz y eficiente de toda y cada una de las facultades que el gobierno maneja. En el ámbito gubernamental se desarrollan procesos, para lo que es necesario imponer ciertas leyes que normen las cuestiones de la sociedad en relación con el gobierno, de este comportamiento normativo se hacen valer las leyes con la intención de ir las reforzando de acuerdo a los tiempos y necesidades.

Los empleados públicos con mejores aptitudes, se deben perfilar hacia los mejores puestos; como resultado de ellos, tendríamos una justicia perfectamente conducida y controlada, y los gravámenes públicos serían menores, se podrían administrar en base a derecho a todas las normas que se desprenden de la administración. Es necesario que exista en el servicio público la capacidad de discernir y elegir entre los hombres capaces y honrados, que bajo control son aptos para desempeñar ciertos cargos dentro de la administración pública.

"La persona que se toma el trabajo de pensar cuando sus ideas no proporcionan ningún efecto trascendente o que se considera a sí misma como apta para desempeñar funciones pero que carece de toda oportunidad para llevarlos a cabo, debe tener una afición inusitada para el ejercicio intelectual."¹⁴

¹⁴.- Stuart John, Mill. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Edit.- Gemika, México, 1992. p. 28.

Si el conjunto de individuos que dirigen la nación, no tienen capacidad para la toma de decisiones y carece de la voluntad para hacer valer los intereses colectivos, tiende a decidir por una voluntad impuesta que le califica y le castiga su desobediencia enérgicamente.

En ocasiones la práctica mental tiende a expresar el incentivo de sus resultados sin que se le despeje su mente de los actos de la nación y de su fuerza intelectual. Los asuntos comunes se ventilan en la vida diaria necesariamente y se encaminan hacia lo particular, necesita obligatoriamente cierto grado de habilidad e inteligencia enfocado dentro de un grupo de ideas que realizan a través de la experiencia y de la práctica que se haya presentado.

En la mayoría de los casos el público carece de información y de interés hacia las cuestiones prácticas; por lo tanto, de algún modo reciben el conocimiento de manera semejante al que tiene las artes mecánicas para quienes nunca han manejado una herramienta; ello les afecta su inteligencia y su capacidad moral.

"En materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del estado aún cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil de los servidores públicos federales (...) esta situación es particularmente notoria en el sector central y provoca que en ocasiones se tengan ambiciones laborales poco estimulantes que no logran hacer los objetivos

de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y la satisfacción del individuo, que cotidianamente acude a la administración para resolver los asuntos que se relacionen con su propia esfera de intereses y derechos."¹⁵

En el transcurso del tiempo laboral se detectan a manera de observación dos vertientes muy significativas con referencia a los empleados en general; por un lado están los que pertenecen a ciertas organizaciones sindicales; y por otro, los que no pertenecen a ninguna organización, fundamentalmente lo estructuran los grupos de mando medio, gozando de buenos niveles de ingreso pero no cuentan el sistema de desarrollo y crecimiento en el empleo, ni se les toma en cuenta para proporcionar una mínima indemnización significativa.

"Un factor importante que ha entorpecido la adecuada superación y profesionalización de los servidores públicos lo constituye el hecho de que la capacitación de éstos no es sistemática ni se programa por procesos y unidades integrales. Tampoco es acumulativa y personal por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada, que se realiza o se desaprovecha en tanto que no existe un método de evaluación subsecuentemente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos."¹⁶

¹⁵.- Secretaría de la Contraloría. Programa de Modernización de la Administración Pública. México, 1996, p. 29.

¹⁶.- *Ibid.*, p. 30.

Un concepto que se podría considerar el gobierno representativo que cuenta con el sistema político adecuado sería plantear respuestas estrechamente relacionadas con el nivel de progreso de una nación.

La aceptación de un pueblo hacia un gobierno altamente representado se relaciona con las alternativas de progreso que plantea, los funcionarios que controlan al país, deben de estar de común acuerdo y dispuestos a coadyuvar en el establecimiento de mejoras para la sociedad; porque las instituciones están obligadas a depender de la voluntad del pueblo y protegerla en caso necesario.

En esta época se han conglomerado una infinidad de necesidades por las que se preocupa el gobierno capacitando a sus colaboradores dándoles todas las facilidades para su superación y contratando a profesionales expertos en la materia, con el fin de solucionar las adversidades dando resultados satisfactorios. De esta manera la profesionalización en cuanto al servicio público respecta, capacita y habilita a los servidores que hacen posible la acción de gobernar y administrar a la sociedad, proporcionándoles los medios necesarios para aumentar sus capacidades y habilidades dando como resultado una brillante y destacada acción de gobernar.

"En una concepción más acabada, el servicio público tiene que considerarse en el profesionalismo en el arte de gobernar. Su pertenencia gubernamental y compromiso público lo sitúan como un conjunto de capacidades estrechamente relacionadas con la conducción de la sociedad. Es sabido que el arte de gobierno se refiere a la aptitud de las clases dirigentes para dirigir, aumentar, impulsar la vida estatal."¹⁷

17.- Uvalle, Op. cit., p. 75.

Retomando el aspecto anterior en lo que se refiere al arte de gobernar, no hay duda ya que es el logro de solucionar una infinidad de asuntos que la sociedad proclama, por lo que se le tiene que dar mayor auge a la profesionalización para manejar con mayor capacidad y poder combatir los retos de la realidad inestable. Es preciso analizar que en nuestros días, surgen ciertas cuestiones presentadas por la adversidad a lo que se le debe de atender profesionalmente y proporcionar nuevas alternativas con decisiones claras y precisas que no afecten la estabilidad de la sociedad.

II. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Para realizar las metas que en materia de la Carrera Administrativa se han planteado, el Gobierno Federal fundó la Dirección General de Servicio Civil por acuerdo gubernamental en el año de 1984, que en forma estructural se fusionó con la unidad de Modernización de la Administración Pública Federal; con ello se da origen a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública.

A esta Dirección General de Servicio Civil se le ha dado la facultad para diseñar, coordinar, evaluar y supervisar el Plan de Servicio Civil de personal del Poder Ejecutivo Federal así como desarrollar estrictamente el Plan de Operación y Registro correspondiente.

Dentro de sus atribuciones está el implantar las políticas generales para que de manera coordinada se revisen y establezca las condiciones generales de trabajo con el propósito de diseñar ciertos procedimientos para la reubicación de personal de la Administración Pública Federal; además en forma estricta y apegada a las normatividades establece políticas con relación a las estructuras de ocupación de las dependencias así como la racionalización del aprovechamiento de la fuerza laboral de la Administración Pública Federal.

En esta época, uno de los temas más relevantes y más sobresalientes a nivel mundial es el tema de la modernización, como el catalizador en el proceso de su desarrollo; lo cual, marca algunas acciones a las instituciones con el propósito de dar una nueva imagen a las transformaciones que estructuran la modernización.

"Para evitar al inicio de cada sexenio desplazamientos masivos de personal de confianza, en detrimento de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, el Ejecutivo Federal dio una respuesta institucional, estableciendo un mecanismo de reubicación interna y de reasignación intersectorial, cuya implementación se encomendó a las Oficinas Mayores en lo interno de cada dependencia, y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global."¹⁸

Con las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1983 se precisan las bases para efectuar el proceso de reestructuración que como tarea importante plantea establecer un servicio civil de carrera en el que de manera SISTEMÁTICA SE SELECCIONE, DESARROLLE, CAPACITE, ESTIMULE, PREMIE O SANCIONE al personal público, así como también proporcione transparencia al ejercicio de la administración pública a cargo de los funcionarios públicos.

Como consecuencia de los nuevos planteamientos se tuvo que reorganizar la estructura y las políticas de los recursos humanos; responsabilizándose de este encargo a la Dirección General del Servicio Civil y a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, que es la encargada de coordinar y

¹⁸.- Secretaría de la Contraloría. Op. cit., p. 11.

asesorar, por parte del Ejecutivo Federal, la implantación del Servicio Civil, y además de diseñar todos y cada uno de los mecanismos para facilitar la coordinación y organización entre dependencias y entidades, así como reafirmar los métodos que se relacionen con el desarrollo del personal y del resto del sistema administrativo.

"La Comisión se preocupa y propone los elementos que permitan la integración del marco jurídico y administrativo que requiere del Servicio Civil, fija sistemas de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades así como las representaciones sindicales en la instrumentación del mismo; analiza y permite algunas recomendaciones fundamentales para mantener la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Público con la herramienta del sistema nacional de planeación e integración democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo."¹⁹

La planeación e integración de la carrera administrativa, debe desarrollarse con base en la continuidad y sistematización del proceso; dando un enfoque interdisciplinario a los programas propuestos por las instituciones, para que contemplen un modo democrático en la planeación e integración y que sus metas y etapas sean obligatorias para su función.

¹⁹- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, Plan Nacional de Desarrollo, "Lineamientos para asegurar la eficiencia y la honradez y control en la ejecución del gasto público, México, 1984, p. 175.

"Para crear un mejor análisis, es necesario mencionar que el modelo de la carrera administrativa es preciso establecer condiciones de trabajo y de vida adecuada para los empleados al servicio del estado y que respondan a la realidad en relación a la administración pública, por lo que este modelo ha dado las características necesarias con carácter técnico metodológicas, sólidas que permiten dar coherencia, viabilidad y soporte del diseño, el cual tiene que responder necesariamente a la realidad."²⁰

Entendemos por Carrera Administrativa de manera general aquélla en que los puestos de trabajo estén a cargo de profesionales cuya carrera y labor estén estrictamente dedicados al desarrollo exclusivo de la cuestión administrativa; y como consecuencia son motivo de derechos y responsabilidades de ascenso con la posibilidad de otorgar prestaciones.

En el sexenio de López Portillo destacó el sistema de administración y desarrollo de personal, este sistema enfatiza, las normas de los trabajadores facilitando un ejercicio eficaz y eficiente y con principios de honestidad. "Dicho programa elaborado con base en estudios y recomendaciones anteriores, concluyó en mayo de 1979 con la presentación del Presidente de la República del programa general y los programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo de personal al servicio del estado (...) a su vez derivó en otros dos logros destacados: implantación de los catálogos de puestos y el tabulador de sueldos."²¹

²⁰. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1983. Poder Ejecutivo.

²¹. - Haro Bélchez, Guillermo. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Edit. Diana, México, 1989, p. 58.

Durante el sexenio presidido por Miguel de la Madrid Hurtado 1982-88, se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, cuya principal tarea fue implantar la Carrera Administrativa, dando prioridad al principio de la equidad en lo que concierne a la eficiencia, proponiendo básicamente estabilidad profesional, resaltando en sus acciones la capacidad de innovación reforzando el ya existente catálogo general de puestos del gobierno federal, definiendo las estructuras de cada-empleo, marcando cada una de sus funciones de los titulares, subrayando el grado de calidad y experiencia sin considerar el criterio reelevante que es el mérito.

En 1983, se funda la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. "Con el Servicio Civil de Carrera, habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado y esforzado servidores públicos y en consecuencia a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la Administración Pública y a la Nación. El Servicio Civil de Carrera mantendrá la seguridad del empleo al servidor público y sobre todo, hará posible que los ascensos en la Administración Pública obedezcan a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal".²²

En términos generales, el tema de la inamovilidad representa el elemento básico de este estudio y se encuentra consignado en nuestra Constitución Política dentro del artículo 123, frac. 22, apartado A, para los trabajadores en general y en la frac. 9 el apartado B para los empleados al servicio del estado que nos especifica: los empleados sólo serán suspendidos por razones

²².- Ibid. pág. 60.

justificadas de acuerdo en términos que marque la Ley, excluyendo a los empleados de confianza; reafirmando con ello las normas de la Ley Federal de los Trabajadores de base la cual excluye el derecho a los empleados de confianza.

"Ahora, es justo mencionar dentro de las acciones impulsadas en las últimas administraciones tendientes a la implantación del Servicio Civil de Carrera, el establecimiento del sistema escalafonario funcional e intercomunicado y su compleja red de acciones tales como la elaboración del catálogo general de puestos del Gobierno Federal, los catálogos institucionales de las dependencias, el tabulador general de sueldos los tabuladores institucionales, etcétera."²³

El objetivo principal del escalafón funcional otorga el poder a ascender al empleado para obtener puestos relacionados con mismo ramo, coordinados jerárquicamente en el sistema escalafonario y auxiliándose por otro lado por los beneficios que tiene la capacitación.

El poder lograr un empleo con mejor nivel jerárquico y con una atractiva remuneración, se establecen lineamientos que permitan al interesado la oportunidad de lograr ascensos dentro de un grupo previamente clasificado y escalafonado en los puestos de la organización; ello con el fin de facilitar al funcionario su movilidad sin pasar por desapercibido durante la determinación del sistema de revisión de puestos de trabajo.

²³.- Ibid., p. 63.

Las instituciones están obligadas a implantar programas de capacitación para todos los empleados que integran el Servicio civil y en base a los programas de ascenso escalafonario.

A. PAPEL DE LA BUROCRACIA EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Al referimos a la burocracia, en especial, a los empleados públicos que laboran dentro de la administración pública, no se emplea el término en un sentido peyorativo, se refiere al fenómeno del retraso y la inmovilidad. Durante el siglo XIX, los críticos de los regimenes absolutistas lo empleaban con el sentido de desprestigio a los funcionarios públicos, al aludir a los procedimientos menos usuales, poco efectivos y lentos que entorpecen las actividades, ello con el objeto de que los empleados no sobresalgan en sus labores y así evitar que obtuvieran mejores puestos sin la oportunidad de promoverlos a un nivel mejor jerárquico; esto de acuerdo con la actitud despótica y el comportamiento indebido que imponían los gobiernos aristocráticos.

La burocracia, peyorativamente hablando se refiere concretamente a ese grupo de funcionarios que están en un determinado puesto sin desempeñar digna y honestamente la función a la cual fueron asignados; por lo contrario, sus actividades son erróneas, torpes e incompetentes a través de lo cual se duplican los esfuerzos, se acumulan cargos en una misma persona desarrollando actividades concretas que concentran el control gubernamental en pocas manos. Este enfoque se ve con mayor frecuencia a partir de que se implantaron las leyes de Parkinson, que se llevaron a cabo en un sentido equivocado; se encargó de ridiculizar la acumulación de cargos y sostuvo la interpretación que un número determinado aumentaba en razón al trabajo a desempeñar estipulado por la institución o gobierno.

Por el contrario, de acuerdo con la concepción de Max Weber la burocracia, debe aludir a la institución el cual existen autoridades legalmente establecidas y a los funcionarios que dirigen las mismas. La administración pública estuvo dirigida por grupos que tenían básicamente la manera de pensar hacia una estructura ideológica y política, con un contexto común, por tal razón se concebía el flujo de los puestos administrativos con una especie de concepción y privilegio personal.

A partir del momento en que inició el proceso de la democratización para el acceso a los cargos públicos, también disminuyeron las arbitrariedades, las malas costumbres y abusos de los funcionarios públicos; en suma, de manera radical se introdujeron los cambios que produjeron las ventajas privadas y personales.

Analizando los estudios hechos por R. Finhard Bendis, vemos que éste plantea la separación y el cargo, el nombramiento por méritos, la regulación del ingreso y del acceso a los salarios fijos; así como tantas otras medidas que pueden entenderse de manera rígida como salvaguarda en los referentes a la dirección de los negocios públicos.

"La mayoría de los gobiernos desarrollados y otros, en vías de desarrollo ventilan estos aspectos: la necesidad de innovación en la administración para hacer frente a las transformaciones de los sistemas económicos y sociales. La rápida expansión de las funciones que el gobierno está llamando a realizar, la escasez de personas preparadas profesionalmente que es por lo general característica de estos países."²⁴

24.- Duhalt Krauss, Miguel. La administración de Personal en el Sector Público. Edit Diana,

La función pública es llevada a cabo cotidianamente por departamentos altamente especializados en diferentes ramas que estudian y analizan la administración de Recursos Humanos y que son ellos mismos el ejemplo principal de burocratización así como la de un instrumento digno para su despliegue.

Es menester señalar, que una Administración Pública moderna, no debe perder en el olvido el elemento principal que es el factor humano, a éste se le deben proporcionar todas las alternativas para desarrollarlo y conducirlo hacia los propósitos que el mismo Gobierno se ha impuesto, para ir de la mano en la relación de sus cometidos.

El Servicio Civil de Carrera forma parte de elementos más diferentes y esenciales de la burocracia contemporánea. Los rasgos más notables del fenómeno burocrático actual son, la tendencia a separar la acción pública de la actividad partidista y de los intereses creados por parte de una élite social. La forma en que se ha resuelto la separación, se logró mediante el nombramiento de funcionarios públicos electos por medio de concursos, que las mismas instituciones han creado, con bases sólidas y concretas, además de eficientes para que la persona idónea, ocupe determinado puesto.

"Un punto muy atinado de esta instancia con relación al reclutamiento de personal público, se ha transformado en los actuales momentos, mucho más que un problema de estricta administración pública sino que se considera un grave problema esencialmente de carácter político, que se atribuye en sentido directo a México, 1972, pp. 70-71.

la composición social de ciertos grupos de funcionarios públicos superiores; refleja una estructura que contempla por un lado la eficacia y por otro lado la tendencia de un determinado ejercicio gubernamental, de tal manera que lo forma como un Estado y se encuentra estructurado en dos bases fundamentales para lograr los aspectos políticos y al mismo tiempo los aspectos sociales."25

Se podría mencionar, a groso modo, la solución que consiste en adoptar ciertos sistemas de selección con base en determinadas cuotas que favorecen de cierto modo a los aspirantes en forma económica, inferiores. Por otro lado se ha criticado el sistema de cuotas, dado que a un aparato administrativo que desarrolla una firme e íntima dependencia con la aportación de un personal especializado que no se puede fácilmente adoptar, este sistema pone por otro lado la situación peligrosa en el nivel de rendimiento de los funcionarios públicos.

"En sentido realmente ideológico con referencia al término de burocracia, desprende un clima de descontento y desorientación, que conduce a diferentes niveles a quienes desde su carácter de servidores públicos, sufren las consecuencias de una administración cada vez menos eficiente y que al mismo tiempo, acarrea un alarmismo en torno a la ausencia de cuestiones tan vitales como la oferta de empleo público, el ingreso por oposición, el reconocimiento de la estabilidad, la promoción profesional, en suma el desarrollo pleno de una verdadera Carrera Administrativa bien fundamentada."26

25.- GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL. Institutos de Administración Pública. Edit. INAP, México 1986, p.p. 14-16
26.- Bravo Ahuja, Víctor. *Tendencias contemporáneas de la Administración Pública*. "Ensayos sobre la Modernidad Nacional". Edit. Diana, México, 1989, pp. 50-51.

No podríamos dar una interpretación de los principales defectos de nuestra función pública, porque en la forma en que denotamos la complejidad, se requiere una exposición coherente y plenamente analizada, que de cierto modo, no es motivo de estudio en este trabajo, pero que de alguna manera es inevitable percibir algunos males y quiebras que prevalecen, colaborando al gran deterioro del servicio público.

Por lo analizado a las labores de los funcionarios, no se muestra el sostenimiento de un rechazo o inconformidad; sino que de algún modo se analiza en un sentido estrictamente objetivo, además de marcar una estructura justa. En otras palabras se podría explicar lo progresivo y avanzado, tomando como elementos fundamentales los méritos, conquistas y avances donde se han presentado en concreto y han dado resultados satisfactorios.

B. LA BUROCRACIA EN LA EPOCA DE LAZARO CARDENAS

Cárdenas encauzó en forma rígida la política revolucionaria hacia el contexto de las políticas de masas. Por lo que respecta a la burocracia, no se podría ignorar que el éxito de su política, dependía en cierto modo, en que ésta atendiera las peticiones de los trabajadores, así como de las mayorías obreras y campesinas, que en general reclaman la necesidad de servidores públicos que se adecúen a los lineamientos marcados obligatoriamente por la Ley. Al asumir la presidencia del ejecutivo Lázaro Cárdenas, como uno de los asuntos importantes estableció la declinación de la facultad legal para nombrar y remover libremente a los servidores públicos en el nivel administrativo en torno a su jurisdicción; esto provocó una movilización entre los empleados públicos con el propósito de defender sus conquistas y que a menudo se elaboraran sus gestiones, para que sus demandas fuesen resultas favorablemente.

En forma directa y compleja, los movimientos que tuvieron que ver en relación de una posible inmovilización con los empleados que prestan sus servicios al Estado, como una respuesta a una serie de peticiones y reacciones entre diferentes grupos populares, por las acciones tomadas por el gobierno y servidores públicos, se implantó el Servicio Civil como una gran respuesta oportuna a sus inconformidades, pero un tanto antagónica a las tendencias sociales que comparten la función Pública.

El logro que las tendencias sociales de común acuerdo con los directivos de la Función Pública, han tenido paulatinamente una situación privilegiada como el asunto de la inamovilidad de los empleados al servicio del estado. Es preciso

trazar los lineamientos que sirven para estructurar los motivos que dieron pauta en México y que en otros países lo han manejado de manera exitosa, ha dado buenos resultados en lo que se refiere al Servicio Civil.

"La iniciativa del Ejecutivo sobre el Estatuto de los trabajadores a su servicio, se motivó con la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado, de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en su cargo y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad así como, en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados del Gobierno."²⁷

En el periodo del Presidente Cárdenas, manejaba la situación confiable y seguro respecto a la capacidad y eficacia que manifestaban los burócratas, por el hecho de asegurar los puestos de trabajo amparados legalmente, sin que sintieran el temor de que alguien tratara de degradar el nivel jerárquico que poseían. Aunque se aseguraba por otro lado, el fortalecimiento del régimen revolucionario, que contrarrestara todo tipo de inseguridad y peligro.

En el mes de octubre de 1938, el Presidente de la República Lázaro Cárdenas, durante una reunión con sede en el Congreso Constituyente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado reafirmó que las prerrogativas obtenidas por los empleados en el Estatuto, pueden implicar a través del tiempo la barrera a la innovación de procedimientos y técnicas de

²⁷- Córdova, Armando. La política de masas del Cardenismo. Edit. Serie Popular Era, México, 1980, p. 131.

servicio, para lograr el contexto de una masa conservadora de resistencia con la procuración plena de sus habilidades para implantar sistemas fijos que simplifiquen y expediten las actividades con rapidez, además con un gran éxito de acuerdo con la eficacia y la eficiencia.

Otro punto de gran importancia que se determinó en el Estatuto, es el otorgamiento al derecho de huelga a los servidores públicos que es una vía para presionar y obtener sus derechos; pero se puede determinar como amenaza que podría usarse inclusive en contra de un funcionario y hasta en contra de un gobierno ficticio, manipulado por fuerzas extrañas que no tienen que ver con la realidad política de la Administración Pública.

"Cárdenas les recordó que era su condición de asalariados del poder público, lo que había motivado la adopción del Estatuto, renunciar a ellos como uno de los sostenes de su actividad, los empleados forman parte de la organización del Estado de tal manera que, les corresponde el deber de identificarse plenamente con sus fines y de acelerar la marcha eficiente de la Administración Pública, por modesto que sea el cargo que desempeñen, por lo tanto no deben de olvidar ni por un sólo momento, que todas sus actividades están encaminadas a la mejoría de sus funciones administrativas, que afectan a los habitantes de toda la República y cuyos intereses deben prevalecer, en todo caso, por encima de los intereses particulares."²⁸

²⁸ - Ibidem, pp. 132-133.

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

39

En ningún instante se dudó o se falseó a los planteamientos que Cárdenas estipuló, en relación al control que el Estado trata de mantener con los burócratas, organizados a cierta condición; claramente el propósito de conseguir una relación exclusiva y armoniosa con el Estado.

El periodo presidencial de Cárdenas se enfocó a la integración de las masas trabajadoras, al contexto político como fuerzas únicas que dan un apoyo decisivo al régimen revolucionario, en el cual los burócratas y militares seguían siendo los elementos organizados en que el gobierno elaboraba una permanencia diferente a las que se habían manejado.

Durante el mandato de Cárdenas, se utilizó una estrategia para transformar la política revolucionaria en una política comunmente conocida como masas, lo que es realmente una política verdadera, sin perder de vista que en última instancia el Estado dependía de su ejército y de su burocracia.

En efecto, la administración pública está relacionada en el ámbito de la política a través de la acción gubernamental y tiene como disciplina, el estudio de las organizaciones en el marco institucional, pero a la vez regula las diferencias que se desarrollan entre el gobierno y los gobernados, así como controla los bienes y servicios públicos que brindan la demanda y usufructo de los que conforman la sociedad civil.

"El estudio de la Administración Pública, esto es el Administrador Público, por la complejidad misma del objeto de su estudio, es quizá el profesional que más disciplina debe integrar en su conocimiento. La Administración Pública Mexicana, modula en alto grado las estructuras económicas de la

sociedad a la vez que sirven de mediación, para que los miembros de ésta, convivan en la mayor armonía posible, dadas las desigualdades sociales."²⁹

En general el Administrador Público, tiene la necesidad de adquirir los más amplios conocimientos y con un alto grado de responsabilidad tanto social como político; por lo tanto, la administración pública, tiene la obligación de buscar la incorporación de servidores públicos dignos y comprometidos severamente con los cambios sociales involucrados también con los problemas que enfrenta la Nación.

²⁹.- Revista de Administración Pública. "Los objetivos de conocimiento de la Administración Pública", No. 54, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, México, abril-junio 1983, p. 386.

III.- CONCLUSIONES

1. Es conveniente implantar la carrera administrativa en la totalidad de las instituciones gubernamentales; pues ésta tiende a lograr el factor motivación y seguridad del personal público lo cual a su vez determina la reacción de la armonía en el trabajo aprovechando con ésto las experiencias de cada empleado quienes pueden con ello desempeñar mejor las tareas encomendadas con un tiempo menor y una mejor calidad.

2. Se debe hacer énfasis en que el ejercicio de la eficiencia y eficacia del personal son los factores fundamentales para el máximo desarrollo operativo que conduce a mantener la estabilidad política y social en todos los organismos en relación con la Administración Pública Federal.

3. Se toma en cuenta que el estado moderno se equilibra en la obediencia, y que de la sociedad depende salvaguardar la paz, el bienestar y el orden en toda la extensión de la palabra; es por ello que la misma sociedad confiere poder al estado, proporcionándole una inmensa gama de capacidades que se ejercitan por medio de un conjunto de elementos que le son indispensables para lograr sus propósitos.

4. Todos los trabajadores están regidos por leyes, atendiendo a la Constitución (artículo 123) que norma a los diferentes tipos de empleos. En cuanto a los que se refiere a los trabajadores que están al servicio del estado, no debemos olvidar que se rigen de acuerdo con el apartado B de la ley federal; si dejáramos que alguien en lo personal un servidor público se sindicalizara, sería muy posible que el mismo aparato burocrático se detuviera, por lo que los servidores públicos deben de estar regidos por un Estatuto especial.

5. En el caso de los empleados que laboran en la iniciativa privada están sujetos bajo el control de los responsables de los medios de producción, en la que los inversionistas siempre buscan el beneficio personal. Es muy necesario que estén dirigidos por un reglamento más productivo, así tendríamos un panorama en el que quede claro que cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado se tiene que hacer en forma rígida, estructurada y coordinada para así obtener una productividad de eficiencia y eficacia en la Administración Pública.

6. El estado debe preocuparse por fortalecer la estructura de los recursos humanos considerando que son el elemento principal de los servicios públicos los empleados, por lo que se debe normativizar la estructura de la carrera administrativa, poniendo en la práctica toda la cuestión teórica en cuanto al servicio civil se refiere, preocupándose por que los servidores públicos estén más capacitados para lograr mantenerlos activos dentro de las instituciones, ya que esto representa una inversión.

7. Es necesario implantar en las instituciones públicas un sistema de méritos que observe los estímulos, escalafones y salario basado en las habilidades y aptitudes, antigüedad y jerarquía requerida por los puestos públicos.

8. La administración pública, estuvo dirigida por grupos que tenían una manera de pensar con una estructura ideológica y política, con un contexto común; por tal razón se daba el flujo hacia los puestos administrativos con una

especie de concepción y privilegio personal. Como consecuencia, se tiene la necesidad de introducir la reforma administrativa que acabe con el acceso a los cargos públicos con la perspectiva de mantener los privilegios establecidos en una élite social.

9. Los servidores públicos actualmente contemplan el estudio de la administración pública en el marco de las corrientes teóricas que otorgan a los administradores públicos un criterio amplio y profesional y que esté activo a las demandas de la administración pública con la intención de racionalizar sus acciones para lograr cambios inmediatos de una sociedad que quiere ser más participativa, que no se aflija al hecho de demandar sus inconformidades.

BIBLIOGRAFIA

- Bravo Ahuja, Víctor. "Ensayos sobre la modernidad" en Tendencias contemporáneas de la administración pública. México, Editorial Diana, 1989.
- Córdova, Arnaldo. La política de masas del Cardenismo. México, Editorial Serie Popular Era, 1980.
- Crozier, Michael. Estado Modesto, Estado Moderno: Estrategia para el cambio. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Duhalt Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. México, Editorial Diana, 1972.
- Gálvez Cortés, Santa. Hacia una mayor profesionalización del Servidor Público en la Comisión Nacional del Agua. México, Tesina, UNAM, 1995.
- Haro Bélchez, Guillermo. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. México, Editorial Diana, 1989.
- Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. México, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- Revista de Administración Pública. "Los objetivos de conocimiento de la Administración Pública". México, Ediciones INAP, 1983.
- Revista Este País. "Reconsideración de los requisitos sociales de la democracia", No. 50, México, 1995.
- Secretaría de la Contraloría. Programa de la Modernización e la Administración Pública. México, 1996.
- Secretaría de la Presidencia. Lineamientos para asegurar la eficacia, honradez y control en la ejecución del gasto público. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-88.
- Stuart Mill, John. Consideraciones sobre el Gobierno. Representativo. México, Editorial Gemika, 1992.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

- Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Nuevos derroteros de la Administración Pública. Conferencia del 3 de diciembre, 1994.
- Weber, Max. Economía y Sociedad. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Weber, Max. El político y el científico. México, Editorial Sinar Editores, S. A., 1994.

DOCUMENTOS

- Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal. Instituto de Administración Pública, Editorial INAP. México, 1986.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, Poder Ejecutivo, 1983.