



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. ESTUDIO DE CASO: SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI) 1998.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LIC. CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A N :

**CINTRA BUENROSTRO VANESSA ELENA
LEMUS REBOLLO PATRICIA**



ASESOR: ROSALES NUÑEZ JUAN

MEXICO, D. F.

170-00

2001



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 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.

AGRADECIMIENTOS

Cuántas veces he pensado en escribir un poquito de lo que significa cada una de esas personas que han estado y están conmigo en algún momento tan importante como hoy... no creí que fuese tan difícil... no encuentro en realidad las palabras que quiero decirles a cada uno de ustedes de que tan o cuán importantes son cada uno de ustedes para mí... pero sobre todo por enseñarme y apoyarme en los momentos que he necesitado de cada uno de ustedes!!!

Primero que nada gracias a mis papis: Por darme todo el apoyo incondicional que me brindan y sobre todo por formar esta familia tan especial para mí... los amo!!!

Papí ...tarde pero seguro!!! Gracias por estar conmigo!!!! Pero sobre todo por la paciencia que me tienes y por todo el apoyo que me das en el momento que lo necesito, por enseñarme a luchar por los sueños por muy lejos que parezcan!!! Perdón por tantas presiones que te da esta niña que te quiere muchísimo... te amo!!! **Mami**... gracias por estar conmigo en las buenas y en las malas... pero sobre todo por darme tu compañía en todo momento, tus cuidados y ... por traerme a este mundo ... que más se puede pedir!! Te amo!!!

A mi familia: Por ser lo más importante!! Gracias por sus consejos.

A mis hermanos: Por demostrarme lo importante que es el estar unidos!!! Los quiero ca... **Kevin**... gracias por ser como eres y enseñarme la importancia de respetar el espacio de cada uno de nosotros!!! **Carlos**... por tus consejos... aunque nunca los sigo al pie... pero por enseñarme el valor de aprender por uno mismo!!! **Karen**... por ser tan especial... por que sigamos juntas por siempre... sabes que te quiero muchísimo!!! **A Claude** por enseñarme lo importante que es creer y crecer uno mismo... aunque eso signifique alejarme de la gente que amo!!! ...sigue en pie ese sueño que hemos platicado muchas veces ...!!! En especial dedico este trabajo a esas lucecitas que brillan día a día no sólo en mi corazón sino en esta familia tan grande para mí ... **Tash y Annette** ... las amo!!

A Nacho(t): Lo prometido es deuda!! Lo logramos!!! Te extraño muchísimoooo!!! Por que soñar es vivir... y por eso hay que vivir soñando!!! Siempre estas en mis pensamientos!!! Te extraño y te amo siempre!!

Tía Silvia, gracias por ser como mi mamá... y estar siempre con nosotros... a mis hermanos, **Bebo**... te extraño... gracias por enseñarme a luchar por lo que uno quiere y ser uno como es!!!! **Gucho** ... por ser mi hermanito... gracias por ser como eres... los quiero mucho!!!

Tío León gracias por todo el apoyo que nos has dado, por ser tan lindo con cada uno de nosotros, por todos los momentos que hemos compartido y sobre todo por todo el amor que dedicas a tus sueños, **Ahuitz** por ser mi hermano, por todo lo maravilloso que es el estar contigo!!! Te amo!! **Sofí** por mantener esta familia tan especial y ser como eres!!! Pero sobre todo por lo maravilloso que es el aprender contigo en todo momento!!!

A la familia Cintra por todos los momentos que hemos vivido y los que faltan!!! **Tabo**... por tus consejos... **Armando, Angel, Cochicho, Miguel, Abue**!!! Gracias por formar esta familia.

A Chiquis, Jesús y Chuchín por compartir momentos maravillosos con esta familia, **a mi tía Melena, Marie y Gabriel** por seguir con nosotros y sentir que somos una gran familia!!

A mis mejores amigas ... por enseñarme el valor de esta amistad tan mágica!!! **Nash**... por ser más que una amiga... gracias por estar conmigo en todo momento!!! No tengo palabras para decirte lo mucho que significas... you know that!!! Te quiero muchísimo!!! Y sobre todo por hacerme sentir parte de tu family... **MamaKaty**... por ser mi abue!!!! **Mamireinis**... por ser tan linda conmigo... a mis hermanas... **Chinos y Arleta**... por todos esos momentos (por las enormes desvelados platicando y platicando...) y los que nos faltan... por ese carácter maravilloso que caracteriza a las Balderas y que suelen contagiar **a papa Alex**... gracias por hacerme sentir parte de esta maravillosa familia... por que son parte de mí ... los quiero mucho!!! **A Cris**... por enseñarme a no tener miedo y luchar por mí... y no depender de otros para lograr lo que uno quiere... gracias por tener esa fuerza que contagias ...!!! Te quiero muchísimo!!! Gracias por confiar en mí!!

A Yaz ... por hacernos sentir que estamos juntas... gracias por esa amistad!!!

A **Paco** por ser mi mejor amigo... pese la distancia que existe...

Ana Laura por como eres... pero sobre todo por seguir conservando tu amistad que vale...mm... no tengo palabras... pero sobre todo por que sigamos conservando esta!!

En especial a ti..... por enseñarme que lo más importante en una relación es la comunicación... y enseñarme el valor de la sinceridad...!! Por permitirme haberte conocido y haber compartido momentos únicos contigo!!! Espero que realmente hayas encontrado la felicidad que buscabas!!!

A **Victor** pese a lo poco que tenemos de conocernos... como dijiste no cambiaría este presente por el pasado... pero sobre todo por lo que nos falta y seguir conociéndonos!!!

A todas aquellas personas que hoy en día no se encuentran con nosotros pero que en mi corazón siguen vivos día a día, **Tío** por todas las locuras que hacías... **Choyo(t)**... por todo lo que nos faltó vivir... y las travesuras que solías hacer... a **Dios** por permitirme estar en este mundo y conocer tanta gente tan importante para mí, pero sobre todo... por permitirme seguir viviendo!!!

Prospero(t)... gracias por compartir momentos tan especiales conmigo... por la amistad que hubo y lo que faltó!!! Te extraño mucho, pese a que siempre estas en mis pensamientos!! Gracias por enseñarme tanto de mi familia... como extraño que me platiques de esta... con ese humor que solías tener!!

A mis compañeros... **Pato Lemus**... por que por fin cumplimos con este sueño que cada día parecía más lejano... por que seguimos adelante... y sobre todo por estar conmigo en todo momento que te busque... gracias!!! A **Pato y Nelson**... por siempre estar conmigo y enseñarme valores tan maravillosos como es el de nuestra amistad!!! A todos aquellos que formaron parte de esta generación y que compartimos momentos inolvidables... **Gaby**, por escucharme n veces cuando te lo pedí, por tus consejos...(que suelo seguir como verás... ja.ja).. pero sobre todo por ser una gran amiga; **Raúl, Oscar, Rodrigo, Labinia, Tonatiuh, Gus, Paris, Denisse, Alex, Joel**... falta alguien más??

A mis **maestros** por enseñarnos tanto, por ser parte de esta Universidad!! Pero sobre todo por permitir cumplir este sueño en especial a **Juan Rosales y Gabriel Campuzano** por toda su colaboración por lograr este proyecto que hoy es una realidad... pero sobre todo por enseñarme a seguir en este camino.

A la **UNAM** por ser una grandiosa institución... por que... por mi raza hablará mi espíritu... que más se puede decir??

Vane

Con cariño y agradecimiento

A mis papás:

Por todo el amor y apoyo que me han dado siempre y porque a pesar de todo(s) salimos adelante.

A Ale:

Porque siempre te preocupas por mí y has estado en todo momento.

A mis abuelitos y a mi tía Rosita (†)

Por brindarme siempre todo su cariño y apoyo.

A TI:

Por supuesto, porque tu sabes lo que significas para mí... DyA.

A mi tía Marila:

Por compartir conmigo tantas alegrías y sobre todo por confiar en mí.

A mis amigos:

Los de hoy y siempre, en especial a Tomas, Vane (lo logramos) y Oscar porque siempre han compartido su amistad conmigo. Gracias

A la UNAM:

Porque a pesar de todo sigue siendo la Máxima Casa de Estudios.

A la FCPyS:

Por hacerme entender que la mayor revolución comienza con uno mismo.

A todos nuestro profesores universitarios:

Por su participación en mi aprendizaje, especialmente al profesor Juan Rosales por su colaboración en este trabajo.

Patricia

Índice

Capítulo	Tema	Página
1	Introducción	1
	Sustento Teórico	4
1.1	Estado	4
1.1.2	Función de Estado	9
1.2	Gobierno	11
1.2.1	Forma de Gobierno en México	13
1.2.2	Niveles de Gobierno en México	15
1.3	Administración Pública	16
1.3.1	La Administración Pública Mexicana	18
1.4	Servidores Públicos	19
2	Marco Histórico y la Capacitación en el Sector Público en México	24
2.1.1	Antecedentes de la Capacitación en México	24
2.1.2	Capacitación en México	32
2.1.3	La Función de la Capacitación en la Administración Pública	35
2.1.4	Los límites de la Capacitación en el Sector Público	38
2.1.4.1	Planteamiento del Problema	38
2.1.4.2	Presupuesto	39
2.1.4.3	Interés Laboral	42
2.1.4.3.1	Cultura Laboral	43
2.1.4.3.2	Participación Ciudadana	44
2.1.4.3.2.1	Encuesta por correo directo	47
2.1.4.3.2.2	Encuesta vía internet	47
2.1.4.3.3	Cultura Organizacional	48
2.1.4.3.4	Tecnología	50
2.1.4.3.5	Programas a Corto Plazo	52
2.1.4.3.6	Desempleo	54
2.1.5	Gerencia Pública	57
2.1.6	La Profesionalización en el Sector Público	60
2.1.7	Servicio Civil de Carrera	64
3	Marco Jurídico y Programas de Capacitación de los Servidores Públicos	69
3.1	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	70
3.1.1	Ley Orgánica de la Administración Pública	70
3.1.2	Ley Federal del Trabajo	72
3.1.2.1	Capacitación para y en el trabajo	73
3.1.3	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	74
3.1.4	Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional	74
3.1.4	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	75
3.1.5	Ley de Planeación	76
3.2	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	76
3.3	Programas de Capacitación para los Servidores Públicos	80
3.3.1	Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000	80

Capítulo	Tema	Página
3.3.2	Programa General del Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000	82
3.3.3	Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000	83
3.4	Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	86
4	La Capacitación en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	88
4.1	La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	88
4.2	Organigrama de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	89
4.3	Capacitación en la SECOFI	90
4.4	Unidades encargadas de la Capacitación en SECOFI	90
4.4.1	Oficialía Mayor	91
4.4.2	Dirección General de Recursos Humanos	91
4.4.3	Coordinación General de Delegaciones Federales	94
4.4.4	Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	95
4.5	Etapas del Proceso de capacitación	95
4.5.1	Planeación	96
4.5.2	Organización	97
4.5.3	Control	98
4.5.4	Implantación	99
4.5.4.1	Capacitación básica orientada al trabajo	99
4.5.4.2	Capacitación en calidad	101
4.5.4.3	Capacitación Especializada Orientada al área de Trabajo	103
4.5.4.4	Inducción a SECOFI	103
4.5.4.5	Capacitación en Calidad Total	105
4.5.4.6	Actualización Administrativa	106
4.5.4.7	Capacitación en Informática	106
4.5.4.8	Capacitación Administrativa	107
4.5.4.9	Capacitación en el idioma inglés	108
4.5.5	Evaluación	108
5	Problemática y propuestas para Mejorar la Capacitación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	111
5.1	Planteamiento del Problema de la capacitación en la SECOFI	111
5.2	Herramientas útiles en la Administración Pública para los Servidores Públicos	112
5.2.1	Calidad total	113
5.2.2	Capacitación Permanente	114
5.2.3	Equipo de Trabajo	115
5.2.4	Liderazgo	117
5.2.5	Habilidades para la Toma de Decisiones	120
5.2.6	Mejora Continua de Procesos	122
5.2.7	Reingeniería de Procesos	123
6	Programas Implantados por SECOFI a partir de la Capacitación	126
6.1	Antecedentes Históricos	126
6.2	Introducción	128
6.2.1	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	129
6.2.2	Objetivos de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria	130
6.2.3	Funciones de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria	132
6.3	Planeación Estratégica	132
6.3.1	Modelo de Planeación Estratégica	133
6.3.2	Metodología de la planeación estratégica	134

6.3.3	Planeación Estratégica en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	136
6.4	La Productividad para Mejorar el Desempeño en las Organizaciones	138
6.5	Actualización y Formalización de Políticas y Procedimientos.	139
6.6	El modelo de la Alineación Cliente Proveedor	141
6.6.1	Resultados	142
6.7	Simplificación de Trámites	142
6.8	Programa de Capacitación y Modernización del Comercio Detallista (PROMODE)	145
6.8.1	Metas	147
6.8.2	Estrategias	148
6.8.3	Logros	148
6	Conclusiones	150
7	Bibliografía	153

Introducción

Hoy en día la administración pública en México se preocupa por contar con un personal lo suficientemente capacitado no sólo en los puestos operativos, sino también en los directivos y ejecutivos; por lo que, a través de Programas de Capacitación se busca brindar un servicio competitivo.

Como resultado de la globalización, la capacitación se convierte en una herramienta esencial de los servidores públicos; siendo necesario que fortalezcan su competitividad al aplicar ciertos métodos, técnicas y herramientas del sector privado en la administración pública.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) pretende generar una conciencia laboral para que a largo plazo sus miembros cuenten con un mayor compromiso y la motivación necesaria para el desarrollo de sus funciones y por lo tanto de los organismos públicos.

Esta transformación laboral es resultado de las demandas y necesidades de la sociedad, que exige cada vez mejores y mayores bienes y servicios públicos; por lo que no sólo debe brindar el servicio, sino que el servicio debe cumplir con normas de calidad; es por ello que este trabajo indaga en las opciones para una mejoría de procesos, en la organización de SECOFI.

Este trabajo consiste en saber qué tanto beneficio tienen los cursos de capacitación que son dirigidos a los servidores públicos, ¿si realmente son dirigidos adecuadamente a las áreas y al personal asignado? Qué tanto son eficaces y eficientes en la práctica, etc. Ya que el Estado debe preocuparse aún más por sus procesos de mejoramiento, en especial aquellos que van dirigidos a su personal así como la permanencia de éste después de recibir dicha capacitación.

Gracias a la Capacitación no sólo se obtiene un cambio de conducta laboral; sino que los funcionarios comprenderán la importancia de su participación activa dentro del proceso y entenderán que es necesaria una mayor preparación para enfrentar y dar solución a los problemas actuales.

No debemos pensar que gracias a la capacitación se obtendrán los objetivos de los servidores públicos de acuerdo a sus funciones respectivas, ya que es indispensable que se cuente además con un personal responsable y de confianza. Además la capacitación no debe ser vista

como obligatoria; por lo que se deben buscar técnicas de motivación para la capacitación voluntaria como parte de un plan de carrera profesional.

Debido a la amplitud del tema, consideramos que es necesario tratarlo en conjunto y de este modo lograr distintas visiones de la problemática que se vive dentro de las instituciones gubernamentales; ya que es fundamental analizar los diferentes puntos de vista de varios autores para así poder sugerir nuevas técnicas, propuestas y herramientas que logren un eficiente desempeño de los servidores públicos.

Esta tesis consta de seis capítulos en donde primeramente se parte del sustento teórico, abordando temas como Estado, Gobierno, Administración Pública, etc.; relacionando sus funciones con la capacitación de manera permanente.

En el segundo capítulo se abarca el marco histórico de la capacitación y ésta en el sector público de nuestro país.

En el tercer capítulo se analiza el marco jurídico y algunos de los principales Programas de Capacitación de los Servidores Públicos a fin de vincular las actividades de la capacitación y desarrollo con los programas prioritarios del Gobierno Federal y de sus instituciones, en este caso el de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En el cuarto capítulo se analiza la SECOFI respecto a qué tantos cursos se realizaron durante el primer semestre de 1998. Esto con el fin de profundizar la importancia de apoyar aún más los programas de capacitación tanto en esta Secretaría, como de toda la Administración Pública; así como el proceso administrativo para la creación de los programas de capacitación para así evaluar los resultados adquiridos dentro de la SECOFI; ya que esta Secretaría ha apoyado la capacitación.

En el quinto capítulo se realiza una comparación entre el sector público y privado; tomando en cuenta diferentes métodos, técnicas y herramientas (calidad total, mejora continua de procesos, reingeniería de procesos, entre otros) que tuvieron un resultado exitoso en empresas privadas, por lo que proponemos que se introduzcan en el sector público.

Por último, en el sexto capítulo se analizan algunos resultados que se obtuvieron de acuerdo a la capacitación a lo que, se analizan algunos de los programas implantados por SECOFI a partir de ésta.

Se toma la SECOFI para la elaboración de esta investigación porque es un organismo con una estructura organizacional adecuada y que cuenta con programas de mejora continua de procesos que brindan un mejor servicio a la sociedad.

Finalmente se presentan las conclusiones a las que llegamos en esta investigación, así como algunas propuestas de solución a los problemas que se encontraron en el desarrollo de este análisis.

CAPÍTULO 1

Sustento Teórico

1.1. Estado

No se quiere hacer mucho énfasis en qué es el Estado o su desarrollo a lo largo de la historia, pues existen muchas definiciones como son las de Maquiavelo, Bodino, Kant, Hobbes, Marx, Hegel, etc. Menciona Ricardo Uvalle en su libro **La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública**, que la trama del Estado ha consistido en gobernar de tal modo que la dominación política sea ejercida para proteger y ampliar el poder del propio Estado.

Esta dominación política dentro de la administración pública en México sólo ha traído deficiencias y atrasos en el desarrollo¹ del país, por lo que es necesario que se genere aún más la reestructuración y redistribución equitativa de las funciones de los servidores públicos, en tanto que aún existe una distribución de poder desigual² dentro de la administración pública, que trae como resultado deficiencias en ésta. El Estado debe dar un mayor apoyo a los *programas de capacitación* y vigilar cuidadosamente al personal al que se capacita dentro de las diversas dependencias y entidades.

González Uribe, menciona que el Estado *es una comunidad que por su organización y fines, ayuda al individuo a la plena expansión de su personalidad y crea el ambiente propicio para la cooperación social en el orden, la paz y la justicia.* (González Uribe, Hector. Teoría Política:321) Por eso el Estado debe ser capaz de cubrir todas aquellas exigencias³ que necesita la sociedad para su vida plena, y para ello debe utilizar los medios adecuados para lograr su objetivo, que en este caso es el de promover la capacitación para el desarrollo de sus funcionarios en todos los puestos en la administración pública tanto federal como estatal y municipal.

¹ El Estado toma la responsabilidad de desarrollo, principalmente en cuanto a la relación entre inversión y renta nacional, esencial para el inicio de desarrollo de un país; el uso de mano de obra y recursos son esenciales para la producción y el crecimiento de éste.

² El objetivo estratégico fundamental de Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde a favor tanta del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fundada en la democracia y la justicia. (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 129) La relación entre el desarrollo económico y capacitación consiste en mejorar la calidad de empleo, mediante la generación de oportunidades de trabajo bien remunerados en el sector de la economía.

³ Las principales exigencias de demanda la sociedad son su preocupación por la creciente inseguridad pública, inseguridad social, mejorar la educación, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales; es decir que se eleve la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y vivienda, como condición para el desarrollo de México, asimismo, que se promueva el uso eficiente de los recursos públicos; cumplimiento de programas precisos y claros de rendición de cuentas; dar mayor impulso hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad.

Una definición más que hace Ricardo Uvalle es que el *Estado como organización política de la sociedad, desarrolla las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, para dar orden y cohesión al ámbito de la vida civil y política* (Uvalle, Ricardo. Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública:114) El poder del Estado se refleja a través del dominio político, que debe asegurar la relación de mando y obediencia de la sociedad. A esto menciona que es obligación de la razón de Estado, dar vida a las relaciones de dominación, ya que señala los medios que garantizan al Estado ser fuente de dominio y se define como el poder supremo de la sociedad. La razón de Estado crea las condiciones óptimas para asegurar que la vida política del Estado sea sana y fortalecida. Su propósito es mantenerlo activo en el acontecer de los hechos que históricamente alimenta la práctica de la política. (Uvalle, Ricardo. Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública:117) Es importante el desempeño de los funcionarios públicos ya que estos determinan en gran medida el éxito de la actuación del Estado, de ahí la gran preocupación por mejorar el desempeño de éstos.

Dicho lo anterior, el Estado es el único agente con capacidad de institucionalizar y con ello mitigar los conflictos que surgen en la sociedad. Conflictos que podrán ser resueltos en un marco democrático⁴, reorganizando sus instituciones, aplicando procesos administrativos de calidad, estableciendo compromisos entre los diferentes sectores de la sociedad, a los cuales debe someter la evaluación de su gestión para que con ello procure su finalidad. Ya que la gestión pública es la que permite mantener una vinculación del gobierno con los ciudadanos⁵.

Para que el Estado desarrolle con eficacia sus funciones, necesita un sector público moderno, desarrollado y profesional, que influya en la sociedad, pero además, también necesita de un *grupo dirigente con liderazgo, poder político y capacidad de gestión*.⁶ Este grupo debe tener la capacidad de encontrar soluciones a corto y a largo plazo debido a que el

⁴ El estado democrático se define en el artículo 41 de la Constitución. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"

⁵ No por eso un Estado Burocrático Autoritario no resuelve conflictos pero debemos tener en cuenta que este es un sistema caracterizado por la supresión política y la implementación de un plan económico que beneficia al sector capitalista. El término "burocrático" indica la despolitización de distintas funciones, poniendo a cargo a administrativos (funcionarios) públicos, que no toman partido por ningún sector, sino que se mantienen neutros en una estructura administrativa. (Trabajo preparado por encargo del CLAD y presentado en la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre Articulación de Políticas Económicas y Sociales en América Latina y el Caribe, co-auspiciado por el CLAD, SELA y CEPAL y celebrado en Cartagena de Indias entre el 21 y el 23 de junio de 1995).

⁶ Hablar de liderazgo significa necesariamente hablar de relaciones de poder, de posiciones de autoridad, de técnicas administrativas. Por tal motivo, debemos definir conceptos tales como poder, administración y liderazgo. poder lo entendemos como la capacidad para decidir por otros la habilidad de obtener las cosas. El poder es un atributo que se percibe y que, por lo tanto, puede variar en cantidad y calidad. El poder influye en quién obtiene qué, cuándo y cómo. Autoridad es el poder formal adquiriendo a través del ingreso a una posición que se percibe como legítima, "garantizando" la obediencia de otro. Por consiguiente la autoridad es un acceso al poder y al liderazgo. Administración se entiende como la capacidad de definir metas y tomar decisiones para el logro de los objetivos organizacionales. El administrador, entonces, tiene poder formal (autoridad) y se espera que sea un líder. Liderazgo es, en principio, el poder de acción. Es el poder que busca un propósito definido y percibido positivamente por los seguidores (Hernández, Prado Arturo. Liderazgo profesional. Técnicas, teorías y tendencias: 45)

mayor error que se ha cometido durante los gobiernos pasados ha sido la falta de visión para la solución de problemas a largo plazo es decir, falta de planeación para el desarrollo del sector público.

El desarrollo del sector público en México requiere cada vez más una *tecnificación y especialización*⁷ en sus procesos administrativos entendido éste como: la planeación, la organización, la dirección el control y la evaluación. De ahí que necesite nuevas formas de hacer política desde el gobierno, además de un desarrollo de las relaciones institucionales entre el sector público y el sector privado. Por eso al hablar de servicios públicos, la sociedad identificaba inmediatamente éstos con la complejidad de trámites, desconfianzas, corrupción, etc. que se ha venido acumulando en exigencias y obligaciones crecientes que han obligado al Estado a perfeccionar la administración pública mejorando sus estructuras y sistemas, no sólo político sino también administrativos, así como el desempeño de sus funcionarios públicos.

Es común que se confundan términos tales como Estado y Gobierno a lo que, podemos decir que a nuestro parecer el Estado es una organización política que debe proporcionar sus servicios de una manera adecuada, además de que el estado debe pretender establecer ciertos requisitos de normatividad y calidad, para así garantizar el bienestar de la sociedad. *El Estado debe delegar su autoridad en el gobierno que es responsable del cumplimiento de su mandato, éste último la ejerce a través de la administración pública y, el Gobierno además de ser un elemento primordial del Estado, significa el conjunto de poderes públicos, y es el medio por el cual el estado impone una reglamentación de conducta a la población. Es pues, el órgano de dirección y de realización de los fines y de la aplicación de la política del propio estado.* (Sierra, Rojas. Nociones de Derecho Positivo Mexicano: 99) Es así como el Estado se organiza para satisfacer los intereses de la colectividad y de esta manera delega sus funciones de acuerdo con las actividades que desarrollan los Poderes de la Unión.

A finales del siglo XVIII, la concepción según la cual el Estado liberal debe ser un Estado de derecho. *El Estado de Derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de Derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional. Por definición, el Estado de Derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos*

⁷ Entiéndase por tecnificación las estructuras técnicas y de asesoría como los servicios administrativos necesarios para el funcionamiento eficiente de una institución. Con respecto a la especialización y tecnificación nos referimos a las soluciones técnicas que deben darse de acuerdo al tipo funcional y organizacional; del ámbito de la gestión, coordinación y control; de la información; de la planeación y de la programación y de la simplificación y racionalización.

sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano (Poder Ejecutivo Federal. PND 1995-2000: 19)⁸ Esto significa que el Estado no interfiere con las libertades del individuo porque "es reprobable todo esfuerzo del Estado para inmiscuirse en los asuntos privados de los ciudadanos, siempre que éstos no se refieran directamente a la lesión de los derechos de uno por el otro" (Humboldt W. von. "Los límites de la acción del Estado" p.20)⁹

Esta concepción marcó el punto cero de la política social, reducida a garantizar tan solo la seguridad de la propiedad y de la persona. A principio de este siglo, en los ambientes liberales aparece la concepción del *Estado Social de Derecho* que, inspirado en el viejo *cameralismo*¹⁰ alemán, plantea extender el rol del Estado para velar por el bienestar de la población, sin quebrantar los derechos individuales

Después de la Segunda Guerra Mundial, surge el *Estado Benefactor* dentro de este marco aparecen las propuestas keynesianas, las cuales hacen énfasis en la política fiscal y monetaria expansiva para eliminar el desempleo; y en lograr una estructura tributaria progresiva como mecanismo principal de redistribución del ingreso en términos de clases sociales y regiones del país. El Estado Benefactor, atiende pues a la educación, a la salud de los ciudadanos además de garantizar su seguridad personal. La política social del Estado Benefactor es tan sólo una extensión de las funciones del Estado liberal como Estado de derecho y se ejerce sin mediatizar los mecanismos del mercado, los cuales tan solo son influidos por la política fiscal y monetaria. La esfera de la política económica se mantiene claramente separada de la esfera de la política social aunque ambas confluyen sobre la pobreza; la primera eliminando el desempleo y la segunda ofreciendo servicios que satisfacen necesidades por encima del salario real. Los programas de asistencia social, de viviendas populares, de salud y de educación masivas se ajustan perfectamente a este esquema.

El Estado liberal surgido de la Revolución Francesa redujo el complejo mundo de las prácticas policiales a la mera actividad de vigilancia y prevención del delito tal como la

⁸ Exige, por el contrario que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el individuo y la sociedad en su conjunto. (Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 19) No obstante debemos reconocer que aún existen diferencias entre norma y realidad y que requiere actualizarse.

⁹ Trabajo preparado por encargo del CLAD y presentado en la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre Articulación de Políticas Económicas y Sociales en América Latina y el Caribe, co-auspiciado por el CLAD, SELA y CEPAL y celebrado en Cartagena de Indias entre el 21 y el 23 de junio de 1995.

¹⁰ El movimiento cameralista fue uno de los grandes progresos políticos del absolutismo, porque no sólo desterró formas estamentales de relación de dominio entre los príncipes y sus vasallos, aboliendo el vasallaje, sino también estableció formas institucionales de organización del Estado. Este, al mismo tiempo, comenzó a ser entendido como base en una relación príncipe-súbditos fincada en la idea de su mutuo progreso. Se pensaba que el Estado no es una entidad estática, sino cambiante, capaz de crecer, y suficientemente vulnerable para desaparecer: por tanto, los cameralistas dedicaron sus esfuerzos en pro de la concepción, desarrollo y enseñanza de doctrinas, técnicas y procedimientos para desarrollar el poder del Estado, poder que consideraron situado en el incremento de la prosperidad material de los súbditos. Los cameralistas fueron los teóricos del Estado de bienestar, porque ellos, antes que nadie, pensaron que la prosperidad patrimonial del Estado es el sustento de la prosperidad general del Estado (Guerrero, Omar. "Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista" 81)

conocemos actualmente. *Con ello, la separación entre Estado -ahora conformado por tres poderes separados- y sociedad civil se estableció nitidamente. La libertad formal de los ciudadanos frente al Estado se ganaba reduciendo hasta el mínimo la política social del Estado.*¹¹

Hoy en día podemos hablar de un Estado Social¹² que *se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico* (Guerra, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico: 371-372) Pero estas oportunidades no son equitativas puesto que el liberalismo trajo como resultado un crecimiento en la tasa de desempleados, una inseguridad social, entre otros factores por eso *toca al Estado cumplir con su contraparte de protección y sufragar lo faltante* (Guerra, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico: 373)

Decir Estado Bienestar equivale a *hablar del poder adquisitivo del salario e implicaciones del mercado consumidor en un sentido económico, democracia representativa no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza en sentido político; equivale también a afirmar un aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico.* (Sol. Arguedos. *El Estado Benefactor fenómeno cíclico*. México. Fd. Mundo. 1990: 21). el término de *Estado de Bienestar*¹³ no tiene un sentido único; representa tanto al bienestar social y a sus instituciones, así como la intervención económica del Estado.

En la medida en que la sociedad se agrupa a través de organizaciones, la tendencia a la concentración del poder y extensión de la administración pública propicia la configuración de un Estado razonablemente capaz de dar a un ámbito de comunidad política (Guerra, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico: 70) Es por eso que el Estado ha desarrollado a lo largo de la historia nuevas capacidades que aseguran su propia continuidad. Está es la importancia de capacitar a nuestros servidores públicos para que tengan las herramientas necesarias para ser competitivos. El estado mexicano debería ser más responsable de garantizar el acceso para mejorar la calidad de vida a sus ciudadanos.

¹¹ Trabajo preparado por encargo del CLAD y presentado en la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre Articulación de Políticas Económicas y Sociales en América Latina y el Caribe, co-auspiciado por el CLAD, SELA y CEPAL y celebrado en Cartagena de Indias entre el 21 y el 23 de junio de 1995.

¹² En el artículo 123 constitucional se incorporan las garantías sociales de los trabajadores por lo que, resulta de evidencia, es ese nuevo derecho es, en efecto, un derecho social

¹³ *La respuesta al fracaso del Estado de Bienestar y su crisis actual, debe buscarse en el incremento de mayores obligaciones para la prestación de servicios y bienestar social y en la disminución drástica de los ingresos que obtiene el Estado de la economía nacional...* (Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neo-liberal*: 180)

1.1.2. Función del Estado

Como sabemos, el Estado necesita de una administración pública que permita gobernar los intereses de la sociedad, para responder con eficacia a los planteamientos y demandas sociales. Uno de los objetivos primordiales del Estado con relación al tema es lograr que los *individuos sean participativos, activos y útiles*¹⁴, ya sea como servidores públicos o dentro de alguna empresa privada. Lo importante es buscar su bienestar y mejorar su calidad de vida.

Otra función básica del Estado es mantener el orden, la libertad, el bien común, la solidaridad, la paz, la seguridad, y el respeto a los derechos ajenos. El Estado debe dirigir adecuadamente a la sociedad, a través de normas jurídicas que permita controlar y mantener el equilibrio de las funciones del gobierno a falta de una normatividad, hoy en día encontramos puestos de *base y de confianza*¹⁵ dentro del sector público. Con esto podemos decir que no existe una democracia en cuanto los puestos dentro de este sector ya que existe un ambiente en donde se valoran más las relaciones laborales que las profesionales.

El fin del Estado se resuelve en los objetivos que persiguen los individuos y la comunidad política a través de su organización; además de los fines subjetivos del individuo de un estado. (Amaiz Amigo. Aurora. Estructura del Estado: 137) De esta manera, las funciones que ejerce principalmente el Estado están en función de la población, ya que el Estado busca el bienestar de ésta. El Estado no sólo tiene que reglamentar a la sociedad; si no a los estados que forman parte de él mismo y a los municipios. Esto queda incluido dentro del Derecho Político e Internacional que actúa a partir de pactos y obligaciones, que se establecen dentro de la Carta Magna.

La premisa que la calidad del sector público sólo puede evaluarse en relación con el papel del Estado. En general, un sector público eficiente debería poder alcanzar los objetivos del

¹⁴ El estado pretende alcanzar esto y lo explica dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en donde en el artículo VII. *Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; y en el artículo VIII Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;* (http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/tp/Documento_cfm?) Citado el 2001-08-14. Por otra parte dentro de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, menciona que la participación ciudadana es importante por eso la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa (se encuentra dentro de la presidencia de la república) impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006.

¹⁵ Por su parte la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentana del apartado "b" del artículo 123 constitucional* menciona que los trabajadores de confianza son los que establece el título primero en el artículo 5 fracc. I, II, y, son trabajadores de base conforme al art. 6 de dicha ley.

Estado, con la menor distorsión posible del mercado, con la carga tributaria más baja permisible sobre los contribuyentes y con la menor absorción posible de recursos económicos por el aparato público. Los procesos y resultados del sector público deben ser transparentes. La corrupción¹⁶ no debería desempeñar papel alguno en las decisiones de los burócratas y de los dirigentes políticos. Y los recursos en manos del sector público también son importantes para alcanzar el objetivo de equidad que hoy se percibe como una de las metas fundamentales del *Estado*¹⁷. Un sector público de alta calidad permitiría ir tras la equidad con costos menores en términos de eficiencia.

Cuanto más alta sea la calidad de la administración pública, tanto más fácil será al Estado cumplir su cometido. Un sector público de elevada calidad es simplemente el instrumento que facilita la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales. De ahí que un buen sector público ayude al gobierno a llevar adelante buenas políticas.

A partir de la capacitación, el *Estado*¹⁸ busca obtener un cambio de mentalidad que genere procesos de formación e integración de los funcionarios públicos; que aplique los trámites y la gestión de las demandas sociales, dando una mayor utilidad y legitimidad de los servicios públicos, pues es indispensable brindar un servicio eficaz y eficiente. Cuando escuchamos hablar de modernidad, debemos identificar al Estado con la búsqueda de superar vicios tales como *corrupción*¹⁹, *nepotismo*²⁰, *impunidad*²¹ e *irresponsabilidad*. El Estado utiliza la capacitación como medio para la búsqueda del cambio de actitudes de su personal. Es necesario que el Estado busque la recuperación de valores democráticos dentro del sector laboral; debe establecer bases, lineamientos, normatividades que vayan acordes a nuestro tiempo.²²

¹⁶ *En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esta lucha se llevará a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad.* (Poder Ejecutivo Federal. PND 1995-2000: 32)

¹⁷ El Estado neoliberal se define como aquel estado regulador de la economía (no interventor) que mediante sus acciones favorece al mercado libre y a la propiedad privada por medio de las políticas del Estado, y que tiene como política fundamental la privatización del sector público, desregulación, desmantelamiento del Estado de Bienestar y en lo económico la implementación de políticas monetarias. (Sánchez González, José Juan. La privatización en el proceso desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neoliberal: 36)

¹⁸ La concepción del neoliberalismo ha surgido durante la década de los ochenta, como un nuevo paradigma para superar la crisis económica y al mismo tiempo desmantelar el Estado Benefactor. La privatización como estrategia de retracción estatal, ha contribuido significativamente en este proceso. (Sánchez González, José Juan. La privatización en el proceso desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neoliberal: 57)

¹⁹ *El Plan Nacional de Desarrollo asume que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público, propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.* (Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: XII)

²⁰ Modalidad de corrupción política consistente en situar los gobernantes civiles o eclesiásticos a sus familiares, legítimos o naturales, en altos cargos políticos, o administrativos, sin considerar su competencia y merecimiento.

²¹ Comprende la extinción de la responsabilidad en virtud de amnistía, perdón o prescripción, y las llamadas excusas absolutivas, de hecho comprende los delitos que pasan inadvertidos a la Justicia, ya sea porque los autores escapan a la acción de ésta, o por falta de pruebas suficientes para ser condenados.

²² La capacitación aún es deficiente como resultado de múltiples factores como es la inseguridad jurídica en la que trabajan nuestros servidores públicos denominados de confianza lo cual ha tenido como resultado atrasos en nuestro país entre múltiples factores.

1.2. Gobierno

El gobierno, en toda sociedad es visto como el órgano del Estado que tiene la obligación de garantizar el bienestar y la estabilidad de la sociedad, mediante alguna forma de organización. Uno de sus objetivos es mantener la integración de la misma y protegerla de peligros internos y externos. El gobierno se divide en dos partes generales: político y administrativo. Es político porque determina la voluntad y la función; y es administrativo porque sólo refleja las reglas políticas y su acción depende de la voluntad de los dirigentes políticos.

El gobierno se concentra en la dirección y 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. (Dautch, Karl. Política y Gobierno: 190) El gobierno es, pues, una institución política que busca mantener el beneficio de la sociedad.

A nuestro parecer, el gobierno es el conjunto de órganos que se encargan del ejercicio del poder entre las instituciones políticas y que tiene como tarea mantener la orientación política de la sociedad; para lo que necesita la ayuda de la Administración Pública.

Respecto al gobierno con relación a la capacitación de los servidores públicos, *el problema del gobierno no radica en su magnitud, sino en el efecto que puede generar en términos de calidad de servicios.* (Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico: 84) La calidad de las organizaciones administrativas, podría medirse a partir de un gobierno que a través de éstas ofreciera a la población una creciente diferenciación estructural, crecimiento económico y avance tecnológico, junto con la mayor participación cívica de la comunidad política en el proceso de la transformación.

Existe un creciente reconocimiento de que los factores institucionales, estructurales y de organización afectan la calidad de respuesta y ajuste del sistema de provisión de servicios sociales e influyen sobre la eficiencia de tales servicios.

El mejoramiento de la eficiencia, y en consecuencia del desempeño de los sistemas de provisión de servicios sociales, es importante para movilizar y mantener el respaldo público por parte de los contribuyentes y los votantes. Cuando los recursos se gastan en forma inadecuada o el desempeño no es satisfactorio, dicho respaldo se debilita. Incluso en aquellos países que en la actualidad gastan poco, el mejoramiento de la eficiencia no sólo aumentará la eficiencia de los

limitados recursos que se destinan a estos servicios, sino que también puede construir una base para expandir en forma efectiva la acción pública en el futuro.

La provisión directa de los servicios estará cada vez más en manos de unidades u organizaciones autónomas y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, y en los cuales la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante.

En general, los contrastes entre los diversos países demuestran que el mayor progreso probablemente provenga del aumento de la eficiencia en lugar de un incremento en el gasto. Podrían obtenerse enormes beneficios si la región utilizara en forma más dedicada los recursos que ahora destina a los servicios públicos. Los fracasos en la prestación de servicios sociales se deben principalmente a las ineficiencias de los propios sistemas.

En consecuencia, los servicios sociales son demasiado importantes para fracasar, pero en la actualidad son demasiado ineficientes para ser exitosos, y el principal instrumento de política disponible para mejorar la eficiencia en el cambio y en la forma en que se organizan los servicios que el estado brinda a la ciudadanía. La variación de la eficiencia constituye en sí misma una consecuencia de numerosos factores vinculados a la organización de los sistemas, entre ellos la forma en que los recursos se asignan a la combinación más efectiva de insumos o a las intervenciones más costo-efectivas, que el personal esté adecuadamente motivado o se asigne prioridad a la innovación y a la adopción de técnicas más eficaces (Rosales Núñez, Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Gerencia Pública. Tesis de Maestría: 72.73)

Es importante para el desarrollo de un país no solo considerar la cantidad de sus recursos en este caso humanos, sino la calidad de éstos a lo que, debe impartirse una constante capacitación para que adquieran un conocimiento que eleve su capacidad productiva. *No es el conocimiento que se encuentra en los libros o manuales impresos, sino aquel que haya imbuido en las personas; es decir, un país con un bajo nivel educativo o de capacitación, tiene poco capital humano, aún cuando sea posible conseguir los textos más avanzados de cualquier rama de la ciencia que se publican en otros países.* (Garro Bordonaro, Nora N. Situación ocupacional y niveles de ingreso de los trabajadores en relación con su educación y capacitación: 4) El gobierno debe considerar la capacitación como una inversión de capital porque se hace a costa de un gasto substancial e inmediato, mientras que los beneficios se obtienen sólo gradualmente. Por eso, la formación del capital humano debe ser la prioridad en la elaboración de políticas que promuevan el desarrollo económico de México, las inversiones elevan significativamente la productividad de

la fuerza de trabajo y, por lo tanto, no sólo incrementan los niveles de remuneraciones, sino que detonan el crecimiento sostenido de la economía sobre bases sólidas.

Actualmente nuestro país está dando un giro en el sistema político, ya que se ha dado un avance en el proceso democrático a partir de las elecciones del 2 de julio del 2000. Sin embargo, no ha sido suficiente la concientización ciudadana, puesto que aún es frecuente escuchar el miedo hacia un cambio político y social.

Dentro del ámbito político encontramos la presencia de un partido dominante que no quiere apartarse del sistema político mexicano, a pesar de la fuerza y apoyo que han adquirido los partidos opositores. En el ámbito social observamos que, a pesar de existir una mayor participación política de la sociedad, esto no es suficiente ya que muchos temen a vivir un cambio político radical, por no estar preparados para éste. No obstante, se empieza a vivir cambios de *regímenes políticos*,²³ como es el caso del PRD y el PAN en diferentes entidades federativas de la República Mexicana.

1.2.1. Forma de Gobierno en México

En México existe una República, que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*. Se dice que es Democrática, porque la soberanía reside en el pueblo, y es él quien puede participar en el gobierno. Es Representativa porque el pueblo gobierna a través de sus elegidos o representantes, que son electos por ellos mismos; y es Federal porque dentro de la Nación existen Estados libres y soberanos, que en conjunto forman un estado Federal.

En México se adoptó el sistema presidencial y el art. 89 constitucional fracc. II imprime dicha característica por que dota al Poder Ejecutivo de los siguientes instrumentos para fortalecer su posición frente al Poder Legislativo: el refrendo, la facultad de nombrar a los Secretarios de Estado; el iniciar leyes; en nuestro país el funcionamiento del Sistema Presidencial no ha

²³ Conjunto de instituciones políticas que funcionan en un país en un momento determinado y que intentan resolver los problemas políticos básicos con que se enfrenta toda sociedad. En síntesis, estos problemas se refieren a los fundamentos de la autoridad de los gobernantes, a la elección de los mismos y el control de su gestión por el pueblo y, por último, a cuestiones relativas a la estructura interna de los órganos institucionales de gobierno y de sus relaciones mutuas

correspondido al modelo.²⁴ El contexto histórico, político y social del s. XIX le imprimió características jurídicas y políticas que hicieran funcionar la operación del sistema de gobierno, pero también le adicionaron una serie de defectos que definen al sistema de gobierno mexicano como: presidencialismo.

El gobierno empieza a desarrollar un proceso de democratización. El Estado manifiesta su voluntad en el pueblo, y éste tiene la oportunidad de emitir su opinión, aunque no sea la voluntad de todos, sino la de la mayoría la que prevalece. Así mismo, se debe encargar de dirigir la política del Estado, y su voluntad se transforma en la voluntad del Estado mismo.

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas. (Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 63) El gobierno requiere de la administración pública, que está dividida en dependencias y entidades para facilitar y mantener el orden público. El objetivo principal de la administración pública es satisfacer eficaz y eficientemente las necesidades de la sociedad, en este caso, brindar servicios públicos que sean eficaces y eficientes. Para ello es indispensable un mayor apoyo a la capacitación de los servidores.

Por lo que la función pública ha tenido que modificar sus conceptos y valores en torno a su función y responsabilidades; los actuales funcionarios y sus subordinados han tenido que enfrentarse también a un conjunto de técnicas, políticas y principios que en el pasado se consideraban marginales: en adelante la gestión pública no tiene más que un objetivo: el mejorar continuamente.

Esa mejora continua sólo se podrá conseguir gracias al esfuerzo, también permanente, de aprender de la experiencia. Por esta razón se ha desarrollado considerablemente la capacidad de los involucrados para entender la complejidad de los procesos de cambio en la administración pública, dónde por lo regular proveer de los servicios a la sociedad incluye

²⁴ El Sistema Presidencial tiene su origen en la Constitución estadounidense en 1857 En el cual se establece un nuevo tipo de relación entre los poderes federales de gobierno: el ejecutivo, judicial y legislativo. El ejecutivo es independiente del Poder Legislativo. El sistema político estadounidense se logra mantener el equilibrio entre los poderes, por la existencia de otros factores que hacen del ejecutivo una pieza más del sistema político, tales como: el bipartidista, federalismo, un poder judicial independiente, el peso de la opinión pública, etc. El sistema presidencial estadounidense se convirtió en un modelo que fue imitado por los países latinoamericanos y por otras regiones del mundo. Sin embargo, al trasladar el modelo a otras circunstancias políticas, históricas y sociales ha tenido otro efecto

varias administraciones al mismo tiempo. (Rosales Núñez, Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Gerencia Pública. Tesis de Maestría: 136)

El gobierno debe intervenir en la capacitación puesto que los empresarios y los trabajadores son los beneficiarios directos del sistema de educación para y en el trabajo. En efecto, dicha educación se traduce en una mayor productividad de los trabajadores; permite aumentar la eficiencia en el uso de los recursos productivos. además de ser un medio dirigido a promover y obtener mayores ingresos para los trabajadores. Es por eso que el gobierno debe considerar a la capacitación como una modalidad de la educación, ya que no sólo acarrea beneficios a quienes desarrollan habilidades y destrezas y a quienes los contratan. *Ciudadanos más educados y capacitados promueven en la sociedad formas más participativas y democráticas, y como padres de familia y como consumidores; contribuyen a mejorar la calidad de vida de la sociedad.* (Garro Bordonero, Nora N. "Situación ocupacional y niveles de ingreso de los trabajadores en relación con su educación y capacitación: 102.) Es decir, los beneficios sociales de la educación y la capacitación son mayores que los privados o individuales pero desafortunadamente el mercado lo tiende a subestimar trayendo como consecuencia una reducción en la inversión a ésta.

1.2.2. Niveles de Gobierno en México

México ha vivido un *proceso de reconformación*²⁵ que se enmarca en las estructuras y no meramente en aspectos coyunturales o circunstanciales. *El detonador de dicho proceso es el inicio de la década de 1980, específicamente el año de 1982, en el que quedaron definidos los dos ejes del cambio interno: o el sistema político en nuestro país era altamente centralizado, lo que deriva en una crisis de legitimidad y de consenso;*²⁶ *y un alto grado de intervencionismo económico que desencadenó un déficit fiscal profundo.* (Aguilar Villanueva, Luis F. "Las reformas mexicanas: hechos y agenda :194.) Con esto empieza a darse el agotamiento del gobierno interventor.

En la década de 1980 encontramos los indicadores del cambio interno: la presencia de una crisis económica que acentúa la desigualdad en la distribución de la riqueza; la inestabilidad política por fisuras y grietas en el sistema político presidencialista y autoritario; el partido oficial y corporativo (PRI); y el nacimiento de un proceso de ciudadanización y democratización constante. Esta serie de cambios internos dan forma y fortalecen el reclamo de la sociedad:

²⁵ En México encontramos tres niveles de gobierno que son: federal, estatal y municipal; en el que en cada uno existen órganos de poder; una estructura acorde a la administración pública, dándose así el ejercicio concreto del Estado.

²⁶ El incumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos ha generado inmoralidad social y muchas veces corrupción; a demás de que erosiona el estado de derecho y vulnerado la democracia en nuestro país, por lo que el Ejecutivo Federal está obligado a promover las acciones para garantizar a la ciudadanía un escrupuloso y honesto manejo de los recursos públicos; eficiencia y productividad en las instituciones del Gobierno y una lucha permanente para tutelar los valores de la función pública y para erradicar cualquier forma de ilegalidad o de corrupción.

democracia (libertad política) y redimensionamiento del Estado (libertad económica); es decir, dar paso a la pluralidad y competitividad de partidos políticos y revalorizar el ámbito privado y social.

Afortunadamente el aparato gubernamental se ha venido transformando como resultado de la búsqueda de una democracia en México que, a su vez ha afectado a las estructuras administrativas a través de la demanda de la sociedad *es por ello necesario establecer estrategias para mejorar la gestión pública, mediante el incremento de su capacidad de respuesta, con eficiencia y eficacia de los bienes y servicios que ofrece...* (Flores, Cuenca Miguel A. Ponencia. La capacitación instrumento de retroalimentación Administrativa en los distintos ámbitos de gobierno. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.) ¿Cómo lograr este mejoramiento de los funcionarios públicos en sus diferentes puestos? Con una capacitación que permita incrementar las *capacidades, actitudes y aptitudes*²⁷ de los recursos humanos disponibles en cada institución. ¿Pero realmente es ésta la alternativa como solución al mejoramiento del desempeño de los funcionarios públicos? A nuestro parecer, creemos que es necesaria la capacitación; pero no es la única herramienta para lograr el desarrollo de éstos; ya que la capacitación por sí sola no puede lograr estos objetivos. El *servicio civil de carrera y la profesionalización*²⁸ son las otras herramientas indispensables para el desarrollo de la administración.

La profesionalización consiste en mejorar y consolidar las funciones de los servidores públicos mediante la constante capacitación, procurando ser mejores cada día y más responsables de sus actividades.

1.3. Administración Pública

El Estado dentro de sus funciones tiene la obligación de satisfacer los intereses de la colectividad mediante la función administrativa, es por eso que se organiza en forma adecuada, que es lo que se conoce como administración pública.

Por tal motivo es considerada como parte necesaria del Estado, ya que funciona como mediador entre la sociedad y el Estado mismo. Asimismo la administración pública está encargada del aparato estatal, así como de la aplicación de las normas generales que deben ser implantadas de manera correcta.

²⁷ El servidor público es el eje fundamental del proceso transformador del estado, el brazo ejecutor de los planes y programas de gobierno y el vínculo entre la sociedad y la administración pública. Por ello, más que nunca se exige que el servidor público se conduzca con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para que el interés de la ciudadanía sea preservado y garantizado eficientemente por quien lo sirve.

²⁸ Mientras más especializado sea el conocimiento, más unido y organizado será el gremio, es decir más valioso será el servicio que ofrecen, y de este modo se eleva la calidad laboral que se presta.

Una de las definiciones de administración pública es la que menciona Bonnin: *la Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.* (Bonnin. Compendios de los principios de administración: 37) Ya que la actividad del Estado es muy variada, tiene distintas funciones a ejercer; por lo que es importante que se dé una adecuada organización de estas funciones, para así tener una especialización y ejercerlas acordes en el ramo correspondiente y de acuerdo con los tiempos. Es por eso que la misma administración pública debe mejorar en cuanto a sus procesos existentes y prepararse ante los cambios que se vienen suscitando y capacitar constantemente a los funcionarios públicos.

Uvalle, en su libro **El Gobierno en Acción**, dice que *la administración es la acción organizadora e inmediata que el Estado utiliza para dominar en última instancia a la sociedad.* (Uvalle. Ricardo. El gobierno en acción: 108) Por eso la administración pública se encarga de efectuar las acciones que el gobierno quiere realizar; ya que éste sólo trasmite y vigila que se lleven a cabo correctamente. *El gobierno tiene un papel pasivo, mientras que la administración pública tiene un papel activo, porque ésta es la que ejecuta lo que el gobierno señala.* (Uvalle, Ricardo. El gobierno en acción: 213) Por tal motivo la administración pública se divide en varias ramas para un mejor desempeño de la actividad del Estado. Esta actividad refleja la capacidad del Estado, que está ligada a la sociedad civil.

Dwight Waldo (1964), en su libro *The Study of Public Administration* afirma que la administración es la organización y dirección (management) de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno. Omar Guerrero señala que *la Administración Pública es el arte de la ciencia de la dirección (management) aplicada a los asuntos del Estado.* (Guerrero, Omar. El Management Público, una Torre de Babel 38) Nuestros servidores públicos deben aprender a manejar estos procesos por medio de la capacitación, que es una herramienta necesaria para el nuevo manejo de lo público. Además, deben agregar el espíritu de competitividad en y dentro del gobierno.

La actividad del Estado se llama Administración Pública porque es a esta organización social la que tiene la facultad de programar, planificar, mandar, prever, en otras funciones para resolver los problemas de la sociedad en beneficio de ésta. Dentro de las funciones de la administración pública cooperar a la realización del bienestar social y, para ello, se encomienda a los individuos, la ardua tarea del bienestar público, para lograr tal objetivo es necesario que aquellos que trabajan al servicio del Estado sean personas capaces, no escogidas al azar, para de este modo lograr un eficaz servicio público.

En relación con nuestro tema, la administración pública debe crear un sistema de capacitación²⁹ que vigile y evalúe el cumplimiento de los planes y programas junto con las instituciones de administración pública con el fin de lograr una especialización acorde con las necesidades específicas de cada área y servidor; ya que es una obligación del Estado buscar la especialización de los servicios y / o servidores públicos. En este aspecto, el Estado ha tenido un cumplimiento deficiente, ya que no existen suficientes organizaciones que se encarguen de una alta especialización tanto en el sector público como el privado.³⁰ Asimismo la administración pública debe aprender a enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; el practicar con liderazgo efectivo y el combatir la dirección tradicional; para de este modo fomentar la innovación en todos los niveles de las organizaciones y así mejorar las relaciones con los usuarios es decir, se debe motivar a los funcionarios públicos para que ejerzan sus labores de una manera eficaz y eficiente.

1.3.1 La Administración Pública Mexicana.

La administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 1 establece que:

...La presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fidecomisos, componen la administración pública paraestatal.

La administración centralizada existe cuando hay subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, ésta se organiza de manera exclusiva del Poder Ejecutivo, misma que se logra mediante una serie de estructuras que mandan y otras que obedecen, siendo las primeras de mayor jerarquía que las segundas. La administración descentralizada consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunstancia territorial. Esta descentralización forma una entidad con cierta autonomía, bajo un régimen jurídico determinado, es decir, esta forma de organización se compone de una población que se agrupa en un territorio determinado para solucionar determinadas necesidades que le sean comunes. Como forma típica de descentralización encontramos los municipios.

²⁹ Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se hace referencia a un Sistema Normalizado de Competencia Laboral.

³⁰ El Estado debe utilizar su capacidad para hacer cumplir su voluntad a lo que debe recuperar la confianza por parte de la población

Dentro de las dos formas de organización de la administración pública en nuestro país encontramos que ambos sistemas permiten una organización que es manejada por diferentes individuos los cuales deben contar con una adecuada preparación para el ejercicio de sus funciones, de ahí la importancia que sean evaluados y capacitados constantemente.

Actualmente vivimos en un proceso de constantes cambios, en todos los niveles técnicos, científicos, políticos, etc, que traen como resultado una transformación en las organizaciones y estructura de las instituciones públicas. A pesar de estos fuertes cambios, en la vida cotidiana existen formas tradicionales de desempeño, en las que muchos casos lo único que ha cambiado es el uso de la máquina de escribir por la computadora. En México se han arraigado *hábitos, actitudes, costumbres que cierran las puertas a nociones como la de bienestar...* (Mesa Redonda. La profesionalización del servidor público. Ponencia. La Formación Permanente del Servidor Público. México 1996. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública)

Los procesos de descentralización que se han venido dando en nuestro país han traído como consecuencia nuevas formas de gestión pública por lo que hoy en día nuestra administración pública debe contar con un personal capaz de comunicarse escrita y oralmente, que sea creativo, constructor, que cuente con iniciativa de tomar decisiones, que sea capaz y ágil en la resolución de problemas, y de gestionar y aprender.

La administración pública debe brindar servicios con calidad; por lo que es fundamental que se den cambios en la actitud de sus funcionarios.³¹ ¿Cómo lograr estos cambios? Por medio de una capacitación y una mejoría de procesos administrativos.

1.4. Servidores Públicos

Como servicio, la administración pública debe cumplir con ciertas normas de calidad total; es importante mejorar los procesos de trabajo, tanto en su organización como en su funcionamiento...*modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.* (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 66) Por eso deben expandirse las actividades de capacitación en materia de la administración pública y de su gestión, puesto que la formación de los servidores públicos es una estrategia clave para su mejoramiento y rendimiento. Se debe dar un mayor apoyo al desarrollo de

³¹ La Administración Pública debe buscar una constante profesionalización de los servidores públicos como base de trabajo que permita innovar y modernizar sus objetivos para un mejoramiento permanente.

los recursos humanos para recuperar la confianza que constituyen casi la totalidad de los niveles medios y superiores de la administración pública.³²

Los servidores públicos ejercen competencias de mando y coacción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación, es decir, *es aquél que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo la ley específica de derecho público o mediante disposiciones primordiales del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, el Estado extiende o restringe a su arbitrio.* (Guerrero, Omar. "El funcionario, el diplomático y el juez. 52) El servicio o labor que realiza debe ser de manera permanente a través de una carrera administrativa, que dicha carrera exige su profesionalización, y que tal profesionalización debe basarse en la formación y el perfeccionamiento continuo.

Es urgente implantar un mecanismo permanente de revisión de los puestos y del desempeño de los funcionarios públicos, puesto que muchos de ellos no cuentan con los conocimientos que exige el cargo ya que nuestro sistema aún cuenta con *...reglas no escritas más efectivas que las reglas del derecho nos ha llevado a niveles de descomposición que todos conocemos...* (Ruiz Alanís, Leobardo. Consideraciones para establecer el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Administrativos en México. La Capacitación y el Desarrollo: 2) Daniel Santos agrega que es necesario que, los funcionarios públicos combatan todos estos factores que desafortunadamente aún prevalecen así como, destruir aquellos ambientes laborales donde se valoran más las relaciones personales que el cumplimiento y mérito de sus funciones, de ahí la importancia de la creación de un órgano de inspección constante de puestos que deben ser ocupados únicamente por gente capacitada y de servir por vocación

La imagen que priva como el estereotipo del servidor público en nuestro país se identifica con las trabas burocráticas que son el resultado de un amplio rezago histórico en las funciones reales del Estado, en consecuencia se achaca la lentitud e ineficiencia en los funcionarios del gobierno, sin que exista la culpabilidad directa entre éstos y el mal servicio que presta. (Santos Hernández, Daniel. Ponencia. La Capacitación del Servidor Público. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: 2) Esta realidad justifica la existencia y creación de programas dirigidos a acortar tiempos y costos. Además debe fomentarse la responsabilidad de los servidores públicos en materia de trabajo para brindar estos servicios en el menor tiempo posible. *Lu*

³² Una de las preocupaciones a las que se enfrenta nuestra administración pública es el mejoramiento de su personal y sus servicios. De aquí la importancia de los programas de capacitación como búsqueda de brindar un servicio competitivo.

solución no es sencilla y, lo que es más importante, dicha solución no está ni en las normas ni en los sistemas de control para evitar los abusos o actuaciones no éticas de los empleados públicos. El ser consciente de los fines últimos de la actuación del empleado público y su preocupación por el interés de la colectividad debe guiar sus actuaciones concretas; para ello, deberá ejercitar la virtud de la prudencia aristotélica, es decir, la capacidad para aplicar los principios generales en casos particulares. (Villoria, Mendieta Manuel. "La crisis del concepto interés general y la ética del funcionario público: 34.) Es misión de todo empleado público luchar por la realización de los derechos humanos en la vida real, es decir, por hacer que todo ser humano, como ser dotado de competencia comunicativa sea reconocido como interlocutor válido en la configuración de la sociedad. La objetividad que establece nuestra Constitución a obrar por el servicio al interés general, sólo podrá ser conseguida con la participación activa y en la igualdad de condiciones comunicativas de todos los ciudadanos implicados, para ello, la defensa de la participación colectiva y la solidaridad, en el sentido de *asumir los intereses del otro como propios y la responsabilidad colectiva, debe ser un valor fundamental que actúe como guía de las actuaciones del ciudadano en general y del servidor público especialmente* (Villoria, Mendieta Manuel. "La crisis del concepto interés general y la ética del funcionario público: 35.)

Los servidores públicos deben caracterizarse por respetar a terceros; ser íntegros; honestos; responsables; contar con destrezas para identificar situaciones; organizar, planificar, asignar recursos, trabajar con otros y utilizar creativamente la información. Se requiere de funcionarios que enfrenten los vicios que se han venido arraigando, *...la inseguridad jurídica en la que trabajan actualmente los servidores denominados de confianza que constituyen casi la totalidad de los niveles medios y superiores de la administración pública es muestra del más grande rezago en nuestro país.* (Ruiz, Alanís Leonardo. Ponencia. La Capacitación y el Desarrollo. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: 5) Se requiere al menos de una estabilidad largo, mediano o temporal plazo, pero en todo caso se necesitan reglas claras, objetivas, justas y propias de un régimen de dignidad que no puede ser sino democrático y por lo mismo de un sistema en el cual las decisiones sobre la situación del personal público sean susceptibles de revisión por instancias imparciales y eficientes. Pocos proyectos son dirigidos en este ámbito y sobre todo pocas veces rebasan la visión de seis años. Es necesario que exista un sistema que obligue al cumplimiento de los proyectos que rebasan estos límites, ya que el beneficio de éstos se obtiene a largo plazo y al concluirse generan pérdidas en tiempo y costos.

Es decir, los servidores públicos deben caracterizarse por tener vocación de servicio; poseer un entusiasmo por servir a la sociedad, saber que el quehacer del Estado implica la alta responsabilidad de cuidar el patrimonio de la sociedad con más celo que el propio; deben concebir su acción como la posibilidad de una carrera que les permita su legítima superación

personal y el acrecentamiento de una buena fama pública. Estos funcionarios deben ser hombres de firmes convicciones, con profundo conocimiento de su país y sus necesidades; con sólida vinculación al interés general ; utilizar el poder para servir y no servirse es decir, que no confundan la función pública con el interés particular de cada uno de ellos.

De ahí la importancia de la labor del servidor público puesto que es necesario que se desempeñe con estricto apego a las normas y leyes de nuestro país; que *cuenta con un acendrado espíritu del deber; con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y de la nobleza que su función implica.* (Campillo, Sáinz José. "La ética en el servicio público" Deontología del servidor público: 9) De los servidores públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. En sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberanía; el procurar y administrar la justicia; el garantizar el orden, la seguridad y la paz; el velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; el asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran. *La ética profesional se apoya evidentemente en las reglas de la moral y de la ética en general; pero su característica es que tiende a regular de manera específica las actividades de una profesión.*(Campillo, Sáinz José. "La ética en el servicio público" Deontología del servidor público: 16.)³³

Un servidor público debe entregarse al servicio de su país y a la realización y salvaguarda de los valores fundamentales de la convivencia humana: el orden, la seguridad, la justicia, la libertad, la paz y el bienestar de la sociedad y de todas y cada una de las personas que la integran. En un Estado de Derecho los servidores públicos sólo tienen las facultades que la ley les concede y están obligados a cumplir con los deberes que se les impone. Sin un orden legal ninguna sociedad podría subsistir. Es por eso que debe inculcarse al servidor público que cuando la ley le parezca injusta, luche por su reforma y, mientras tanto, trate de interpretarla o de aplicarla de la manera que sea compatible con la justicia.

El servidor público al aceptar su cargo debe contraer un compromiso con la sociedad y con él mismo, es decir la confianza que se le deposita la conserve y que nunca anteponga su interés personal ante la ley. La sociedad espera rectitud en las acciones e integridad de conducta, la veracidad es el fundamento de la confianza en las relaciones humanas, por lo que el servidor

³³ Campillo señala que *los códigos de ética profesional contienen reglas que se refieren propiamente a la conducta moral y otros que, a su vez, tratan del honor, la dignidad y el debido ejercicio de la profesión. Decálogo del servidor público. Cumple y haz cumplir la ley; ama y asume todos los fines de tu actividad; sé leal; sé probo; sé veraz; sé eficiente; sé discreto; sé imparcial; no abuses nunca de la autoridad; sé cortés y comedido* (Campillo, Sáinz José "La ética en el servicio público" Deontología del servidor público: 28.)

público debe ser veraz con sus superiores, con la sociedad y con los particulares. La mentira, la simulación o el engaño destruyen la confianza a lo que se debe recuperar la credibilidad de ésta hacia el servicio de un funcionario público por medio del desempeño eficiente de sus funciones para esto debe inculcarse a éstos a no conformarse con cubrir el mínimo de sus obligaciones sino procurar servir con entusiasmo y poner en ello el máximo de su capacidad y esfuerzo.

Además no debe revelar secretos que conozca con motivos de desempeño de su cargo ni aprovechar de la información que tenga para uso personal ya que, su condición de servidor público lo obliga a servir a todos por igual, sin discriminaciones, favoritismos o por motivos personales asimismo, no debe abusar de la autoridad que le ha sido delegada, el poder se le otorga para servir y no para oprimir; es decir abusar de sus subordinados.

La función pública no confiere derechos para la arrogancia, prepotencia, descortesía o maltrato. Por lo que es importante señalar que el funcionario público debe tratar a los demás como quieren que lo traten a él mismo.

CAPÍTULO 2.

2.1. Marco Histórico y la Capacitación en el Sector Público en México

2.1.1 Antecedentes de la Capacitación en México

Durante la época virreinal se manifiestan intentos de profesionalizar el servicio del Virrey y de los alcaldes mayores de la época borbónica; pero desgraciadamente el ambiente patrimonialista vence este esfuerzo. Nuestro país a lo largo de su historia ha arraigado la lucha por vencer ...*la resistencia de los políticos, quienes inclusive desde el mismo Congreso se opusieron al servicio civil aún después de promulgada la ley respectiva de 1883.* (Ruiz, Alanis Leobardo. Ponencia. Consideraciones para establecer el Sistema de Profesionalización de los Servidores públicos Administrativos en México. Tema 3. La Capacitación y el Desarrollo) Como resultado de estos esfuerzos se empieza a dar una preocupación por la capacitación y el desarrollo de nuestros funcionarios públicos; es así que en 1821 se inicia *la normatividad que regula la capacitación formal de los servidores públicos...* (Flores, Cuenca Miguel Angel. Ponencia: La Capacitación instrumento de retroalimentación Administrativa en los distintos ámbitos de gobierno) Encontramos que *dentro de la administración colonial fue el origen del mejoramiento de los sistemas administrativos; asimismo, en el siglo XVII se intenta una reforma de nuestro país, pero que a su pesar no es suficiente y en el movimiento de la Independencia se logra modificar y reformar el aparato administrativo, con la Revolución Mexicano se da ...un crecimiento de la infraestructura institucional.* (Ponce de León, Javier. La simplificación de la Administración Pública Federal en Revista de Administración Pública: 35)

Con esto observamos que en México se han realizado múltiples acciones encaminadas a hacer más eficiente la organización y el funcionamiento de la administración pública, que ha generado reformas administrativas que se inclinan por resolver, mejorar e innovar procesos que van más allá de lo administrativo, para así incrementar la capacidad del Estado.

En 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas incorpora a los servidores públicos a su política de masas y promueve en el artículo 41 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado y que establece los cursos de capacitación para que puedan obtener conocimientos que posteriormente les permitan obtener ascensos escalafonarios.

La reforma administrativa del Presidente López Portillo tiene sus antecedentes más cercanos a la Comisión de Administración Pública (CAP), establecida en abril de 1965 dentro de la Secretaría de la Presidencia, la que estuvo, en su origen, presidida por el Director Jurídico Consultivo y la integraban además algunos Directores Generales de dicha Secretaría (de Planeación y de Inversiones Públicas), el Subdirector Consultivo y dos Asesores Técnicos del Instituto de Administración Pública. *"Esta Comisión se constituyó con base en las facultades que la Secretaría de la Presidencia otorgaba la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, el 23 de diciembre de 1958, y que anteriormente se encontraba dentro del ámbito de Competencia de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creado el año de 1947."* (Borges; Jorge Luis. Sistema Integral de Capacitación y Escalafón para la Administración y Desarrollo de Personal México 1978.) Los principales avances de los trabajos de esta Comisión se resumieron en el "Informe sobre la Reforma Administrativa Pública Mexicana de 1967", en el que se presentaron las líneas de política de la Reforma Administrativa y se hace un análisis general de la Administración Pública en materia de organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos del Estado, los sistemas de coordinación general del Gobierno Mexicano, los elementos de la administración de materiales; la administración de personal; los sistemas de planeación nacional y de programación de las actividades del sector público, y el Sistema de elaboración del presupuesto federal.

Junto con el establecimiento del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado se crean escuelas de administración pública como instrumento para impartir cursos de capacitación; pero es hasta 1967 que se crea la Comisión de Administración Pública (CAP) quien realizó el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana en el que señalaba las principales características de las entidades públicas.³⁴

En relación con los aspectos más concretos de la sectorización de la Administración Pública Federal, la CAP recomendaba en 1967 lo siguiente:

Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adaptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores, con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica (Borges; Jorge Luis. Sistema Integral de Capacitación y Escalafón para la Administración y Desarrollo de Personal ?)

³⁴ La Comisión de Administración Pública denomina a las dependencias centralizadas "ramos para la planeación y el despacho de los negocios administrativos" y a las entidades paraestatales "organismos descentralizados y empresas de participación estatal" con propósitos señalados específicamente. Se hacía necesario un esfuerzo de coordinación y comunicación a efecto de hacer concordantes las actividades de las dependencias y entidades del sector público con los fines del plan de desarrollo de ese año.

Con la promulgación de la Ley Federal del trabajo en 1970, *es la fracc. XV que estatuye la obligación de los patronos de "organizar permanentemente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación para sus trabajadores.* (Efrén Domínguez. Jorge. *Reflexiones sobre el desarrollo social a la formación 1*) En 1971 dentro del ISSSTE se crea el Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

Con la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en 1972 se da un ligero avance en cuanto a las funciones de los servidores públicos ya que se aplica un Programa General de Capacitación para el personal de las dependencias gubernamentales, realizado por dicha Comisión.

En 1973 se crea el Centro Nacional de Capacitación y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que coordina junto con la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia (que sustituye a la Comisión de la Administración Pública en 1971) para establecer el Programa sobre Tecnología de la Capacitación, dirigida a los responsables de las unidades administrativas encargadas de la capacitación.

Durante los años 70 se *...instrumenta el Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo del Personal Federal, como una aportación a las actividades interinstitucionales que realizó el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, producto del documento Base para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976* (Flores Cuenca, Miguel Angel. *La Capacitación instrumento de retroalimentación administrativa en los distintos ámbitos de gobierno: 5*) que establecía como objetivos que los servidores públicos capacitados obtuvieran los conocimientos adecuados para asignarles nuevas funciones y de este modo ascender a otros puestos, como resultado del sistema escalafonario de acuerdo con las capacidades y aptitudes de los funcionarios; establecía además deberes que obligaban a las dependencias y entidades al mejoramiento integral de los servicios, y buscaba la simplificación de trámites y procedimientos que agilizaran e incrementaran el servicio prestado. Asimismo, se pretendió alcanzar servicios de calidad y autosuficientes que hoy en día siguen buscándose.

En 1976 se inicia una adecuación estructural y funcional del Ejecutivo Federal con la que se trató de establecer un Sistema Administrativo y Desarrollo del Personal Público Federal, que debía de garantizar el quehacer honesto y eficiente en las actividades de nuestros funcionarios.

El 3 de enero de 1977³⁵, el Diario Oficial de la Federación publica un acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contaría con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, que junto con la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal empieza a instrumentar nuevas normas y mecanismos destinados a mantener la regulación, seguridad y estabilidad de los servidores públicos como resultado de la búsqueda de superar los de sistemas de administración de personal; aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades federativas. El 31 de enero de 1977 se modifica la estructura de la Comisión de los Recursos Humanos del Gobierno Federal y se atribuye un plazo para atender en debida forma las actividades de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal de las entidades públicas y elaborar un programa permanente de formación y capacitación del personal en niveles funcionales en dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos a que debían sujetarse las unidades de capacitación que se encargaban de su ejecución.

En este mismo año se le asignan al Centro de Capacitación para el Desarrollo las funciones de promover la capacitación en materia de programación para el desarrollo en nivel federal y estatal; por lo que debía participar en la coordinación de las diferentes actividades que tenían lugar en el sector público sobre capacitación.

Por otra parte en 1977 durante el segundo período de sesiones de la Legislatura a Congreso de la Unión, el derecho social mexicano obtiene un significativo avance al incorporarse en la Constitución un mandato que imponía a las empresas...*cualquiera que sea su actividad, la obligación de proporcionar a los trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo...* (Efrén Domínguez, Jorge. *Reflexiones sobre el desarrollo social a la formación 1*) Con esa adición a la fracc. XIII del apartado "A" del artículo 123 de la Ley Fundamental, *promovida mediante una iniciativa del presidente López Portillo, culmina una nueva etapa de vigorosas reivindicaciones del Estado Revolucionario y del movimiento obrero organizado.* (Efrén Domínguez, Jorge. *Reflexiones sobre el desarrollo social a la formación 1*)

³⁵ La crecida y completa Administración Pública Paraestatal, que a principios del año de 1977 la integraban más de 900 entidades, ocasionaba problemas de coordinación y de vigilancia y Control del Gobierno Federal, asignando, a su vez, que sus actividades y las de las dependencias centralizadas no siempre se desarrollaban hacia objetivos similares y compatibles, con el consiguiente desperdicio de tiempo, esfuerzo y recursos. *En gran medida, esto era provocado, so pretexto de una autonomía mal entendida, por la excesiva independencia con que se desenvolvían algunas entidades paraestatales, dejando un tanto de lado su origen y los propósitos para los que el Gobierno Federal las había creado, entre otros para apoyar de manera más dinámica y expedita el logro de los objetivos y metas que se completan en las políticas a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos* (Borges, Jorge Luis. *Sistema Integral de Capacitación y Escalafón para la Administración y Desarrollo de Personal. 8-9*) A fin de conformar las actividades de las Dependencias Centralizadas y de las Entidades Paraestatales, en el Programa de Reforma Administrativa de ese año se consideró pertinente terminar con la dualidad que se presentaba entre los ordenamientos que regían las actividades de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y los que normaban básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales, adoptando un criterio integrados que aglutinara en una sola Ley no tan sólo a las Dependencias, sino también a las Entidades (Borges, Jorge Luis. *Sistema Integral de Capacitación y Escalafón para la Administración y Desarrollo de Personal 9*) A este nuevo ordenamiento es lo que se denominó Ley Orgánica de la Administración Pública

En 1978 se publica en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por el que se establecía un procedimiento permanente de reubicación y de asignación de personal al servicio de la Administración Pública Federal, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal asimismo, se crea la Ley Federal del Trabajo sobre Capacitación y Adiestramiento, Seguridad e Higiene y Federalización de actividades y ramas. Dicha Ley contenía la formación de un Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento que contaba con la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

A finales de los años 70 se fijan criterios para la formación de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en todas las instituciones del país, tales como: la Dirección de Capacitación y Adiestramiento de la Unidad Coordinadora de Empleo; Dirección de Capacitación y Adiestramiento, y Oficinas que serían creadas y encargadas de llevar a cabo programas de capacitación.

Dentro de la administración del Lic. José López Portillo se promueve una reforma social, política, económica y administrativa. Esta última estuvo dirigida a adecuar las instituciones de acuerdo con las demandas que existían, por lo que las capacita junto con una política integral y de desarrollo ya que buscaba una racionalización para la organización y capacidad al gobierno. Se establece el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal que buscaba garantizar los derechos de los trabajadores. Dentro de este sistema se propone el Programa General de Administración y Desarrollo de Personal, destinado a la capacitación.

Los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo fueron muy dinámicos en la creación y fortalecimiento de las empresas públicas. El deterioro económico ocurrido a final de ambos gobiernos *dio al traste con el modelo del Estado Empresario para dar lugar al estado moderno cuya premisa a este respecto es dejara la iniciativa privada las actividades empresariales.* (DelaCerde, Gastélum José. *La administración en desarrollo: 50*) De ahí que los gobiernos posteriores en específico el de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se caractericen por haber vendido al sector privado más de las tres cuartas partes de las empresas públicas y no se crearán nuevas empresas.³⁶

En la década de los ochentas se crea el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento (SNCA), que regula la capacitación formal del trabajo; el SNCA opera a través de

³⁶ México tenía en 1982 1155 empresas públicas, durante el periodo diciembre 1982-abril de 1991 había privatizado 822 y se encontraban en proceso de privatización 269 para quedar bajo el control estatal 269 entidades paraestatales

las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento (CMCA), las cuales se constituyen en las empresas con representación del patrón y de los trabajadores. Las CMCA tienen la función de vigilar la realización de los planes y programas de capacitación.

Entre 1980 y 1982 se crea un Sistema Nacional de Planeación, que consiste en estrategias tales como la *sectorización*³⁷. Lo importante en este contexto es la creación del Programa Nacional de Empleo y el Plan Global de Desarrollo, que buscaba el fortalecimiento del Estado; modernizar los sectores de la economía y la sociedad; generar empleo; consolidar la recuperación económica; ampliar y mejorar la educación; y la formulación de planes y programas de capacitación y adiestramiento del personal. Este plan estaba únicamente dirigido al ámbito empresarial y no al sector público.

Dentro de la administración del Lic. Miguel de la Madrid se crea la Dirección General de Servicio Civil que realiza esfuerzos por establecer el Servicio Civil de Carrera; sin embargo no se lograron cabalmente sus objetivos.

Asimismo en la administración de Lic. Carlos Salinas de Gortari se elaboran tres instrumentos para abordar el problema de la capacitación (1991-1994): el Programa Nacional de Capacitación y Productividad; el Acuerdo Nacional para la Educación de la Productividad y la Calidad, y el Convenio para el Mejoramiento de la Productividad y la Calidad de la Administración Pública Federal, que buscan la superación y desarrollo de las funciones administrativas de nuestro gobierno.

En la administración zedillista se crea el Sistema Normalizado de Competencias Laborales y Educación basada en normas de competencia laboral: se instalaron 20 Comités de Normalización de Competencia Laboral en áreas de actividades productivas. En 1997, se estableció el Sistema de Certificación de Competencia Laboral, esperando así un avance entre

³⁷ El fundamento jurídico de la sectorización de la Administración Pública Federal se establece en el art. 50 de la Ley Orgánica de 1977 que facultaba al Presidente de la República para *determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que cada caso se designe como coordinador de sector correspondiente*. De esta manera se establece la figura de coordinador sectorial y para efectos de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Pública Federal, el art. 51 de la misma Ley les da facultades a dichos coordinadores del sector en este sentido. (Borges, Jorge Luis. *Sistema Integral de Capacitación y Escalafón para la Administración y Desarrollo de Personal*: 12) Con esto observamos que la sectorización de la Administración Pública Federal establecía tres instancias que van desde los aspectos más generales de la decisión administrativa hasta los meramente operativos. En el primer lugar se encontraban la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en nombre y por Acuerdo del Presidente de la República actuaban como dependencias de orientación y apoyo global, en el segundo nivel, se encontraban las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, considerados como coordinadores de sector y por último el conjunto de entidades paraestatales ubicadas en el ámbito operativo. La Ley Orgánica de la Administración Pública y el Acuerdo del 17 de enero de 1977, otorgaban al coordinador de sector facultades para promover e instrumentar las reformas administrativas que las entidades paraestatales ubicadas en un ámbito de responsabilidad sectorial que fuera necesario realizar

una vinculación de la capacitación laboral con los requerimientos de los trabajadores y del aparato productivo nacional. Se desarrolla el marco operativo y de operación que permite acreditar los primeros Organismos Certificadores en el último trimestre de este año que emiten certificados de competencia laboral, con base en las normas técnicas de carácter nacional autorizadas a partir de los primeros meses 1998.

Se crean programas para el apoyo a la educación y capacitación técnica basado en normas de competencia laboral tales como; Programas Calidad Integral y Modernización (CIMO) y Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) que ejecuta la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De acuerdo al Informe de Ejecución de 1999 del Plan Nacional de Desarrollo se lucha por una justicia laboral a lo que, dentro de los objetivos del Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000, se logra un avance hacia *un sistema de impartición de justicia laboral moderno, expedito y eficiente, orientado a salvaguardar los preceptos de la Ley Federal de Trabajo, mediante los cursos de conciliación y arbitraje entre los factores de la producción.* (Informe de Ejecución 1999. Plan Nacional de Desarrollo: 55.)

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) dentro de los programas que llevó a cabo durante 1999 encontramos, el Programa de Modernización en el que se reordenó la estructura orgánica de la JFCA aprobándose un nuevo Reglamento Interno³⁸, el cual dispuso una mejor distribución de cargos de trabajo y atribuciones al interior del Tribunal; permitiendo fortalecer las funciones sustantivas y separar las funciones administrativas; a efecto de obtener mayor eficiencia y capacidad de respuesta ante el incremento de las demandas de los trabajadores. *Para lograr lo anteriores definieron con claridad las atribuciones de las tres Secretarías Generales; una Acuerdos y Conflictos Colectivos; otra de Conflictos Individuales y la tercera de Asuntos Jurídicos y Documentación. El desahogo de los asuntos administrativos corre a cargo de la Coordinación General de Administración. Asimismo, se creó la Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. Se diseñaron sistemas computarizados para llevar a cabo con mayor rapidez los procesos laborales, y se amplió la cobertura en la dotación de equipos de cómputo y dispositivos de informática en las 64 juntas especiales, así como en las Secretarías Generales y Auxiliares de la Institución.* (Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1999: 55.). El Programa de Capacitación y Profesionalización del Personal de la Junta; en este se proporcionó instrucción y capacitación a los presidentes auxiliares de juntas especiales a través de

³⁸ Publicado en el Diario Oficial el 14 de junio de 1999, en sustitución del que se encontraba vigente desde el 18 de

reuniones de trabajo, comunicación constantes y visitas a sus sedes en las entidades federativas. Con el propósito de mejorar la profesional del personal administrativo y jurídico se realizaron 100 eventos entre cursos, seminarios y conferencias con la participación de 617 trabajadores, a los que se impartieron conocimientos en derecho laboral, y se les apoyó en el desarrollo de habilidades, destrezas y valores que les permitan desempeñar con mayor eficiencia las funciones que cada uno tiene asignada. (Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1999: 55.) Se crea también el Programa de Participación y Atención Ciudadana; en el que se establecen mecanismos para promover la participación ciudadana; el Programa de Conciliación se caracterizó, por el uso de ésta como una de las vías más eficaces para la solución de los conflictos laborales a través de la implementación de diversas acciones independientes al procedimiento y al proceso ordinario.

En el marco del Programa de Modernización de Comercio Detallista (PROMODE), durante 1999 se impartieron 1224 cursos en beneficio de 42,187 pequeños comerciantes, para capacitarlos en el manejo, mejora y remodelación de sus establecimientos. (Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1999: 369.) Con el PROMODE también se instalaron 19 centros de desarrollo empresarial en 12 entidades federativas, para brindar asesoría y servicios a los comerciantes en el establecimiento de una nueva empresa.

El 28 de abril de 1999 es aprobado la Ley del Servicio Público de Carrera con el cual se inician los trabajos formales de instauración del Público de Carrera. (Ver apartado de Servidores Públicos.)

Durante los últimos sexenios y la actual administración la capacitación ha sido tema constante de preocupación a pesar del aún escaso desarrollo de nuestro país. El personal de nuestra administración pública no ha recibido la atención que amerita, a pesar de los múltiples esfuerzos que se han realizado a lo largo de la historia de nuestro país. El tipo de capacitación que más atención ha recibido es aquélla que va dirigida a los trabajadores de mando inferior. Por lo tanto, aquellos que se encuentran en mandos medios y superiores no cuentan con el adecuado conocimiento de los puestos que desempeñan, pues carecen de habilidades, actitudes y aptitudes.

2.1.2. Capacitación en México

A pesar de las disposiciones que especifican las responsabilidades de los empleadores para la capacitación de sus trabajadores como se menciona anteriormente se observa que no existe un marco preciso de obligaciones y que se da una diversidad de actividades en materia de adiestramiento de los trabajadores que éstos, de una u otra manera consideraban inherentes a su estatus laboral y que por otra parte, muchas empresas percibían sin duda, un requerimiento básico para el funcionamiento y desarrollo óptimo.

La capacitación se concibe no sólo como un medio para lograr la mejor inserción del trabajador en la actividad económica, sino como una vía para dotarlo de mayores posibilidades de realización personal y de participación en el desarrollo integral del país. (Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990- 1994: 4)

La capacitación es un proceso de comunicación permanente tendiente a satisfacer las necesidades de realización individual y social de la persona y los requerimientos de la institución en donde desempeñen sus labores.

Se pretende identificar si las funciones han sido cumplidas y las responsabilidades que han sido asumidas son llevadas a cabo.

¿Pero realmente la capacitación es llevada a la práctica de una manera permanente? Para lograr que se dé una adecuada capacitación primeramente debemos ubicar cuáles son nuestras necesidades. *¿Qué se necesita y para qué? ¿Hacia dónde queremos llegar?*³⁹ Los programas de capacitación deben abarcar todos los niveles jerárquicos con que cuenta una organización (en nuestro caso únicamente pretendemos analizar a funcionarios públicos como directores y coordinadores de la administración pública, ya que debemos proporcionar a todos los trabajadores nuevos conocimientos de carácter técnico, científico y administrativo. Puesto que nuestra sociedad se encuentra en constante cambio, es fundamental que exista una capacitación actualizada que vaya de acuerdo con las demandas actuales y así alcanzar un mayor desempeño aprovechando todos los recursos disponibles.

³⁹ Debe inculcarse aún más el concepto del ejercicio de la autoridad que, esta basado en el respeto de la ley, a las instituciones y a las personas, ya que es inflexible ante la prepotencia, la impunidad, la injusticia, las conductas por

La administración pública debe buscar una racionalización eficaz y eficiente, tanto de los recursos humanos como materiales. Estos últimos no son administrados y utilizados correctamente, puesto que muchas veces el personal no cuenta con el conocimiento suficiente para manejar el material asignado. Esto hace que los trámites sean lentos y trae como consecuencia pérdidas de tiempo y dinero a las instituciones; por lo que la capacitación es fundamental para dar conocimiento del material con que se cuenta, y de este modo aprovecharlo oportuna y correctamente.

Acudimos a varios autores especialistas con el único fin de ahondar el tema y observar las ideas en común, ya que pretendemos analizar qué tanto se aplican en conjunto los principios de la Administración junto con programas de capacitación dentro de la SECOFI y observar los beneficios que trae consigo.

El Lic. Ismael Reza Ávila define la capacitación como *proceso de actualización y adquisición de conocimientos de carácter técnico y administrativo que coadyuva al desempeño de las funciones del servidor público, consecuentemente al logro de mejores resultados en el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias del gobierno en beneficio de los usuarios de sus servicios que acuden a las mismas para cumplir una obligación o ejercer un derecho* (Reza Avila, Ismael. Ponencia Capacitación y el Desarrollo) Gracias a la capacitación los trabajadores obtienen beneficios y, por supuesto, la administración. Un proyecto de capacitación bien estructurado y ejecutado nos brinda beneficios no solo, sociales, sino económicos, porque promueve el desarrollo del personal como técnicos en la administración pública. Así se proporcionan servicios públicos de calidad. La capacitación es una estrategia para profesionalizar el servicio público.

El Lic. Guillermo Zempoalteca define la capacitación como *la ordenación y técnicas modernas, de los elementos requeridos, integración y exposición de facilitación de conocimientos en diversas áreas de los trabajadores, para de este modo obtener eficacia y eficiencia en el desempeño de sus actividades, funciones y atribuciones de las diversas áreas del campo laboral* (Zempoalteca Sánchez, Guillermo. Ponencia. La capacitación.) Aquí es importante señalar que la capacitación nos brinda ciertas cualidades y técnicas que un funcionario público de este nivel debe poseer para trabajar con una coordinación, que implica un ordenamiento de funciones orientadas a la realización de un fin único; éste fin es satisfacer a la sociedad. Este funcionario público debe caracterizarse por contar con espíritu de servicio; conocimiento de la realidad nacional; conciencia nacional; capacidad de decisión; capacidad técnica en su especialidad;

capacidad crítica; capacidad creativa; actitud frente al personal que dirija; cultura general; capacidad científica en su especialidad.

En nuestro país se requiere además de una organización de los recursos naturales, humanos y materiales, que se ejerza un trabajo honesto y responsable para aprovechar con eficiencia tales recursos. Es fundamental que se apliquen dentro de los programas de capacitación técnicas de *calidad total* y de *mejoramiento de procesos*,⁴⁰ tanto en los sectores sociales, políticos y principalmente en los económicos. En todos los niveles de la administración pública debemos lograr nuevas estrategias para lograr una superación económica de nuestro país.

La capacidad administrativa es un factor esencial y vital para el éxito o fracaso de la administración pública. Ésta debe centrar su atención sobre los medios para mejorar la capacidad administrativa con miras al desarrollo nacional. *Se han utilizado enfoques y estrategias diferentes para eliminar las deficiencias administrativas y para hacer de la administración pública un instrumento eficaz de desarrollo económico y social* (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública Marco Internacional: 337)

La capacitación es el conjunto de acciones, procedimientos y métodos que, se implantan en un área de trabajo determinada, de acuerdo con las necesidades intrínsecas de la labor a desempeñar y de los medios existentes.

Uno de los problemas a los que se enfrentan los programas de capacitación son los hábitos arraigados que reflejan nuestra cultura, nivel educativo, sistema de valores éticos prevalecientes, desarrollo político y social. Es necesario que se modifiquen los hábitos que traen como resultado la ineficiencia de nuestra administración pública.

En México debe considerarse la capacitación de funcionarios como una inversión para una administración eficaz. *En lo que se refiere a su adecuación, la capacitación en materia de servicio público debería considerarse y planificarse como instrumento para la solución de problemas. Esto requiere el establecimiento de vínculos entre capacitación y el análisis de políticas y en la gestión práctica. Para aumentar la eficacia de la capacitación también es indispensable para llevar a cabo investigaciones de apoyo para la identificación de los problemas y de los posibles enfoques de una estrategia de cambio* (Carrillo Castro, Alejandro

⁴⁰ La palabra calidad como se emplea en las áreas de control o aseguramiento siempre tiene un sentido de bondad; debido a que se permite a las personas que día tras día emitan juicios de valor respecto al servicio. Existen diferentes instrumentos para medir la calidad como son: diagramas de pareto; histogramas; diagramas de causa-efecto; diagramas de dispersión; estratificación; gráficas en general y de control y; flujogramas. Calidad es el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren la actitud para satisfacer las necesidades explícitas o lícitas pre-establecidas. Hablar de calidad total significa que los productos, procesos o servicios cumplen

Administración Pública Marco Internacional 562) Uno de los problemas que encontramos es la falta de promoción de capacitación en las empresas públicas en comparación con el sector privado que considera a ésta indispensable para la existencia y desarrollo de la misma empresa.

En la nueva economía globalizante, el nivel de competitividad no se manifiesta por la diferencia dotación de los recursos naturales que posee una nación; sino por el diferente nivel de valor agregado en la fuerza de trabajo disponible. Por eso debe dedicarse mayor apoyo a la *educación pública en general; a la creación y mejoramiento de cursos de capacitación, o bien, alentar y organizar reformas legales y la creación de instituciones públicas que promuevan la estabilidad del empleo y reconozcan las habilidades laborales adquiridas en la práctica, incentivando así la formación de capital humano mediante la experiencia laboral y la antigüedad en el empleo.* (Garro, Bordonaro Nora N. "Situación ocupacional y niveles de ingreso de los trabajadores en relación con su educación y capacitación: 105.) De ello depende directamente del nivel de educación y capacitación en todas sus manifestaciones *escolarizada, para y en el trabajo*, como una inversión que aumenta la productividad de los trabajadores y, con ello, el nivel de ingresos, producción y competitividad de nuestro país.

2.1.3. La Función de la Capacitación en la Administración Pública

En nuestro país es fundamental que se implante la capacitación, no sólo en el campo tecnológico, sino en todas las instituciones, tanto federales, estatales y municipales; en organismos públicos y privados, ya que se requiere de una mano de obra eficiente que sea capaz y responsable para producir.

Los objetivos de los métodos de capacitación en la Administración Pública son: beneficiar a los servidores públicos; ubicar a cada trabajador en la área de su competencia y para lo que se preparó; hacer un uso racional eficiente y efectivo de los limitados recursos del país, así como el bienestar general de los mexicanos.

El lic. Miguel AA. Flores Cuenca señala que la capacitación tiene como objetivos... *motivar un cambio de actitudes; a su vez debe coadyuvar en un mejoramiento de las aptitudes de los servidores públicos, mediante un cambio de mentalidad con respecto a las relaciones laborales; entre los niveles jerárquicos inmediatos y sus colaboradores, donde este cambio se orientara a responsabilizar a cada empleado de la actividad que realice; a través de una comunicación integral que permita que el trabajador se le tome en cuenta en las decisiones que afecten sus actividades, como parte de un grupo de trabajo. En esta última reflexión se llegó al*

punto clave de la capacitación la creación de grupos de trabajo dentro de las organizaciones públicas; las cuales deberán integrarse con recursos humanos con intenciones de superación laboral, profesional y personal (Flores Cuenca, Miguel Angel. La Capacitación instrumento de retroalimentación administrativa en los distintos ámbitos de gobierno: 22)

Es importante la formación de grupos de trabajo; pero es más importante una motivación para que sean más participativos dentro de las actividades de las instituciones, para así alcanzar además de los personales, objetivos de grupo e institucionales. Para ello se deben hacer innovaciones de capacitación.

Dentro de la capacitación se debe determinar su contenido: *los planes de estudio y la metodología apropiada para las necesidades de los empleados públicos a diferentes niveles que van a adquirir una formación; selección de sectores, temas y esferas prioritarias para la capacitación de los empleados; evaluación del efecto de retracción de la capacitación en el mejoramiento de la calidad y adecuación de la capacitación en el servicio público y el perfeccionamiento en materia de gestión; determinación de las tareas esenciales de investigación que son necesarias para mejorar la adecuación y calidad de capacitación; estrategias y programas para llegar al personal de todos los niveles* (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública. Marco Internacional: 562)

Se debe buscar aumentar el número de personas a quienes va destinada la capacitación en materia de servicio público. Ampliando adecuadamente a fin de incluir la capacitación administrativa del personal técnico. *Para alcanzar los objetivos múltiples que se fija la capacitación y el perfeccionamiento en materia de gestión en los países en desarrollo es necesario ampliar considerablemente las actividades pertinentes en varias direcciones. La preocupación relativa a los planes de estudio para la capacitación eficaz y las investigaciones necesarias con tal fin afectan directamente a la función de la administración pública y de las instituciones de perfeccionamiento en materia de gestión. Aunque las instituciones de capacitación en materia de administración pública han desempeñado una función de importancia vital en el perfeccionamiento del personal directivo, hoy existe una preocupación generalizada porque la manera en que enfocan el perfeccionamiento en materia de gestión se haya vuelto rutinaria* (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública. Marco Internacional: 562)

Para que los métodos de capacitación en el sector público sean útiles, se requiere inculcar una ética profesional que tenga como principal objetivo la honestidad y respeto hacia la sociedad, para que exista una credibilidad⁴¹ tanto en las instituciones como los mismos servidores públicos; además de seleccionar al personal con la capacidad y formación en los asuntos del gobierno, de acuerdo a sus aspiraciones personales, desempeño laboral y pretensiones a futuro.

Además las personas deben ser entrenadas para cooperar en un nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde "arriba". Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial: para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar.

Ordenar el cambio a las personas ya no funciona. El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.

Habrá que desarrollar una forma estratégica. En lugar de trabajar con el esquema tradicional fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: con los fines, los recursos y las restricciones. Este procedimiento de compartir conocimiento se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara. En consecuencia, la inversión debe dirigirse en tres direcciones básicas: la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

Si se requiere lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, debe invertir en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros y las relaciones entre ellos; el enorme gasto y el manejo inexperto de la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación (Revista del Instituto de Administración Pública. Retos de la Gestión Pública Contemporánea. Número 37. Toluca, México, 1998 : 55, 56 y 57)

El factor humano es de suma importancia para lograr niveles de eficiencia y calidad, por lo que se debe procurar que la administración pública actual cuente con personal de mayor capacidad profesional que responda a los retos vigentes y futuros.

⁴¹ Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y la credibilidad necesarias. (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 64)

Se debe involucrar al personal en la institución, delegándole cierta responsabilidad, siempre y cuando sea capaz de hacer uso correcto de sus habilidades, *en el caso de la función pública de que los mandos medios superiores puedan hacer uso correcto de sus habilidades obteniendo los beneficios que conlleva el contar con colaboradores que sabrán desempeñar adecuadamente su trabajo y cumplir con sus planes de crecimiento, logrando la calidad total en el servicio, una vez que sean capacitados* (Sánchez. Eugenia. Centro de Estudios Corporativos: 67)

Asimismo debe darse un mayor apoyo a la formación del servidor público; es decir, que sea permanente el apoyo al control de los procesos, equipos de trabajo, personal con múltiples competencias, cooperación, promoción de capacitación permanente.

2.1.4. Los Límites de la Capacitación en el Sector Público

2.1.4.1 Planteamiento del Problema.

Con este trabajo pretendemos observar si realmente la implantación de los programas atiende a los procedimientos establecidos en el Sistema de Capacitación a lo que SECOFI debió nombrar un coordinador responsable que apoye a la capacitación del personal en su área respectiva.

Analizaremos si es llevado un diagnóstico para determinar el personal que requiere ser promovido y/o capacitado, de acuerdo a lo provisto en el sistema escalafonario; el establecimiento de prioridades será definido con base al funcionamiento del personal.

¿Para la elaboración de los cursos, desarrollo de contenidos, materiales, evaluaciones y formación de instructores realmente se cuenta con la asesoría del personal calificado en la materia? ¿Se lleva a cabo estos cursos de manera permanente? ¿Existe retroalimentación? ¿Se da una actualización constante mediante evaluaciones periódicas, a fin de detectar y corregir fallas?

Dentro de los problemas que se enfrenta el sector público podemos encontrar: desempleo; falta de presupuesto; interés laboral; conciencia organizacional, conciencia laboral; falta de Participación ciudadana; carencia de personal capaz y profesional y; utilización de recursos técnicos y científicos de manera irracional entre otros.

2.1.4.2 Presupuesto

La capacitación en el sector público se realiza a corto plazo y no se le da la importancia requerida a la preparación de los trabajadores. Esto trae como consecuencia situaciones lamentables, como discontinuidad de los métodos de capacitación y del área en la que se ejerce. Es por eso que se debe dar mayor apoyo e impulso a la capacitación

La necesidad de impulsar a los programas de capacitación, en instituciones públicas y privadas es factor esencial para que se dé un aprovechamiento en términos de crecimiento económico y bienestar, desempeño técnico y científico en diversas áreas de trabajo. En nuestro país existe un gran problema de presupuesto, ya que no tenemos el suficiente capital para que se dé un mejoramiento en la tecnología y en la productividad⁴²; por lo que "hacer más con menos" es dentro de la administración pública; es decir necesitamos dar un mejor uso de los recursos disponibles, tanto humanos como técnicos y económicos, y así aprovechar al máximo el presupuesto gubernamental designado.

A continuación se desglosa el gasto federal que se efectuó al sector de ciencia y tecnología durante el periodo de 1994 a 1999. (<http://www.siiext.com.mx/> Citado el 29 de agosto de 2001.) El Gasto Federal en Ciencia y Tecnología (GFCYT) son las erogaciones que por concepto de ciencia y tecnología realizan las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República, los Organismo Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos concertados por el gobierno federal, para llevar a cabo sus funciones.

En 1997 los recursos canalizados al financiamiento de las actividades científicas y tecnológicas se incrementan gradualmente. Se esperaba que en 1998 el gasto federal ascendiera a 16,300.9 millones de pesos, cifra superior a la del año anterior en 8.4 por ciento en términos reales. Cabe señalar que los sectores educación, energía y agricultura absorbieron 94.8 por ciento de estos recursos, correspondiendo al sector educativo 50 por ciento del total del gasto en el periodo de 1997-1998.

⁴² Los gastos que se han efectuado en la inversión de nuestro país en ciencia y tecnología es bastante corto con relación al PIB en tanto que otros países llega a ser de entre el 50 y 70%, además de que existe una constante vinculación entre todos los centros de investigación y universidades, en comparación con las instituciones investigadoras de México su relación es muy limitada y más aún con el aparato productivo, donde no existe estrategia precisa para conocer y asimilar la tecnología disponible. (Zempoalteca Sánchez, Guillermo. La Capacitación 6)

GFCYT POR SECTOR ADMINISTRATIVO						
Millones de pesos de 1999						
Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Administrativo						
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1420.58	954.52	1051.22	1089.78	1172.85	1334.51
Comunicaciones y Transportes	144.11	125.58	187.07	105.07	84.4	93.13
Comercio y Fomento Industrial	375.89	283.59	251.77	266.76	246.14	309.28
Educación Pública	10583.95	9115.58	9289.24	10199.72	11094.97	11272
Salud y Seguridad Social	493.1	439.78	432.92	452.98	578.19	735.41
Marina	26.49	23.09	17.57	8.95	6.6	64.26
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	138.86	306.36	335.23	352.47	254.6	340.89
Procuraduría General de la República	35.41	14.66	18.83	37.97	103.53	109.62
Energía	3096.07	2090.23	2301.53	5336.92	7200.51	4767.41
Desarrollo Social	59.64	4.99	46.24	39.03	0.4	0.91
Programación y Presupuesto 1/	--	--	--	--	--	--
Otros	27.73	19.97	19.03	47.07	39.88	48.57
TOTAL	16401.88	13378.41	13950.68	17936.77	20782.14	19076.05

Fuente: SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-1990; SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991-1999.⁴³

Durante el período de Septiembre de 1997 a Septiembre de 1998 se ofrecieron servicios de capacitación para el trabajo a poco más de 726 mil personas, 42.1 por ciento de las cuales fueron atendidas por la Federación; 18.3 por ciento por los estados y 39.6 por ciento por los particulares. (Ver cuadro de matrícula del Sistema Educativo Nacional por tipo de control.)

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html

⁴³ Referencia: 1/ A partir de 1992 la SPP se integra a la SEP, 1/ Cifras revisadas por la fuente.

Nota: Los totales pueden no coincidir con la suma de las columnas debido al redondeo de las cifras.

En este mismo periodo se ofrecen servicios de capacitaciones para y en el trabajo en diferentes sectores como es el caso industrial, educativo, social; etc. estos servicios también se proporcionan a petición de las empresas que solicitan o bien para apoyar programas como el de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La capacitación para el trabajo en el contexto de PROBECAT ha dado cursos de actualización alrededor de 27,740 personas, mientras que en la vertiente de capacitación en el trabajo, son más de 35,600 los trabajadores que han recibido cursos de capacitación.

**CUADRO 4.1 Matricula del Sistema Educativo Nacional por tipo de control,
1997-98/1998-99
(Miles de alumnos)**

Concepto	Ciclos escolares		Variación absoluta		Variación %
	1997-98	1998-99 ^{ef}	97-98/96-97	98-99/97-98	97-98/96-97
Total	28,056.80	28,518.60	641.4	461.8	2.3
Básica	22,889.30	23,102.70	191.2	213.4	0.8
Federal	1,755.20	1,750.20	-3.7	-5	-0.2
Estatad y autónomo					
	19,529.30	19,704.70	102.7	175.4	0.5
Particular	1,604.80	1,647.80	92.2	43	6.1
Capacitación para el Trabajo ^{1f}	726.1	741.5	227.3	15.4	45.6
Federal	306.1	314.6	133.9	8.5	77.7
Estatad y autónomo					
	132.6	135.6	54.8	3	70.4
Particular	287.4	291.3	38.6	3.9	15.5
Media superior	2,713.90	2,841.10	107.8	127.2	4.1
Federal	1,032.10	1,081.80	16.4	49.7	1.6
Estatad y autónomo					
	1,143.20	1,206.70	65.5	63.5	6.1
Particular	538.6	552.6	25.9	14	5.1
Superior	1,727.50	1,833.30	115.1	105.8	7.1
Federal	283	304	14	21	5.2
Estatad y autónomo					
	985.9	1,025.50	45.3	39.6	4.8
Particular	458.6	503.8	55.8	45.2	13.9

^{1f} A partir del ciclo 1997-98, considera la matrícula atendida a lo largo del ciclo escolar, es decir, la existencia de alumnos al fin de cursos.

^{ef} Cifras estimadas. Fuente: SEP. (http://cedillo.presidencia.gob.mx/pages/1_archivo_gral.html)⁴⁴

La escasez de Recursos y la evolución de la concepción del papel del gobierno y los procesos administrativos en los países subdesarrollados han llevado a cuestionar el lugar que debe ocupar la administración pública como instrumento de desarrollo. (Carrillo Castro, Alejandro Administración Pública Marco Internacional 608)

⁴⁴ Se da un importante avance en el apoyo de gastos en ciencia y tecnología como se ve en el apartado de tecnología

No son muchas las instituciones del gobierno que reciben ayuda para la implantación de los programas de capacitación, ya que los recursos proporcionados por el gobierno sólo alcanzan para cubrir una parte de dichos programas, que además son proporcionados a los niveles superiores y no a los niveles bajos, donde existen deficiencias que no son tomadas en cuenta por las instituciones gubernamentales.

Puede considerarse que el futuro de la administración pública depende de que se logre aumentar el profesionalismo y la productividad, promover la capacitación y la motivación; mejorar la percepción de los problemas ambientales y sociales así; como acrecentar la claridad de las leyes y las normas; la transparencia de las decisiones públicas y la obligación de los funcionarios a asumir la responsabilidad de dichas decisiones. (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública. Marco Internacional: 608)

Es por eso que la SECOFI, a través de los cursos de capacitación durante el año de 1998, se enfocó a principalmente en los niveles medios que son los Directores y Coordinadores, sin dejar a un lado a los niveles operativos como analistas, secretarías y choferes; pues se atendió al 75% de dichos empleados en este organismo. Estos programas se enfocaron a Calidad y Desarrollo Administrativo. Se observa que no se cubrió el 100% de los empleados a capacitar, esto se puede asociar con la falta de recursos en dicha Dependencia. (Ver capítulo 4)

2.1.4.3 Interés laboral

Dentro de las limitantes para lograr una mejoría en el desempeño laboral de los servidores públicos se encuentran, la falta de información, la adecuación de sistemas, la ausencia de introducción de nuevas tecnologías, financiamiento y de apoyo a la investigación y desarrollo, la falta de motivación y de apoyo a programas de capacitación, entre otros; hay que reconocer que la mejora tecnológica y el incremento en la productividad corresponden principalmente al sector privado y sólo habrá resultados importantes si el sector privado coopera con el sector público. *Desde este punto de vista, los gobiernos e instituciones, apoyarán al sector privado, dándole todas las facilidades con relación a su instalación física, estableciendo sus alternativas de apoyo económico, así como de estabilización en la región de su preferencia, para que, cuando éstas ya se encuentren en su posición de empresas madres cumplan con toda su responsabilidad impositiva, de ayuda social y capacitación de personal, para que éstas pongan el mejor esfuerzo en el conocimiento tecnológico que incluya la investigación y el desarrollo.* (Tempoalteca Sánchez, Guillermo. 1.a Capacitación: 5)

Es importante que se dé un mayor impulso a los programas de capacitación, ya que *en nuestro país se estima que sólo una de cada cinco personas económicamente activas ha recibido cursos de capacitación y ésta es mayor entre la población desocupada, encontrándose en las estadísticas de los últimos censos en este aspecto, que sólo han recibido atención cerca de un millón de trabajadores lo que considera un número reducido respecto de la población económicamente activa.* (Zempoalteca Sánchez, Guillermo. La Capacitación: 3)

Los administradores muchas veces se ven limitados en su vida profesional como consecuencia de los cambios sexenales. *Esta inseguridad laboral, propicia la búsqueda de influencias y lleva al servilismo de los funcionarios y empleados gubernamentales respecto a sus superiores dando lugar a un ambiente en el que se valoran más las relaciones personales que el cumplimiento y el mérito en el desempeño... Un sistema como el nuestro que tiene reglas no escritas más efectivas que las reglas del derecho nos ha llevado a los niveles de descomposición que todos conocemos.* (Ruiz Alanís, Leobardo. Ponencia 1.a Capacitación y el Desarrollo)

La Ley Federal del Trabajo legisla única y exclusivamente contra los patronos; por lo cual no es equitativa y si no busca la equidad no puede ser justa puesto que, las leyes deben beneficiar a todos sin discriminación para establecer el equilibrio que es justicia esto trae como resultado, una cultura laboral. ineficiente y conformista, puesto que en sexenios anteriores se sabe que los funcionarios públicos de altos mandos suelen hacer caso omiso de la voz popular; ya que los funcionarios son designados de arriba, sin previa consulta, y las elecciones han estado decididas de antemano. Además otro factor importante que se ha venido dando es la privatización de importantes empresas públicas reflejándose de este modo un miedo por conservar únicamente los puestos y conformarse a permanecer y no ha especializarse en su rango.

Debe lucharse contra la cultural laboral y organizacional que prevalece en nuestras instituciones a lo que, se busca una mayor participación ciudadana en la elaboración de propuestas para el desarrollo del país.

2.1.4.3.1 Cultura laboral

Con la existencia de sindicatos dentro de las instituciones públicas que, en un principio fueron creados para defender al trabajador de empresarios sin escrúpulos, se ha desvirtuado por el mercantilismo que desgraciadamente ya la mayoría de los líderes obreros practica ante los obreros a través de chantajes, ocasionando desequilibrios no solo sociales sino también económicos.

Tradicionalmente en nuestro país existe la concepción de que el empresario exitoso es aquel que maximiza las ganancias o utilidades presentes de su empresa. Es ese contexto, los gastos de capacitación son considerados, en primer lugar, como un costo que, al igual que los demás de su categoría, se debe tratar de reducir, sobre todo en los periodos de recesión de la economía. Sin embargo debemos combatir contra esta concepción. *En Japón y en Alemania, no predomina la imagen individualista del empresario, sino de la empresa como grupo de trabajadores o equipo de trabajo* (Garro, Bordonaro Nnora N. "situación ocupacional y niveles de ingreso de los trabajadores en relación con su educación y capacitación": 104.) El conjunto de trabajadores es considerado un capital humano a disposición de la empresa u organización. Por lo tanto, la capacitación de los trabajadores se considera una inversión y no un costo, la cual redituará en un beneficio de la empresa.

Además, los ascensos en el escalafón o mercado interno de trabajo están directamente vinculados con la capacitación, la cual beneficia al trabajador en la forma de mayores salarios y estatus de trabajo.

Durante 1999 la estrategia del Gobierno Federal aplicada al mercado de trabajo se dirigió a intensificar las acciones orientadas a ampliar la cobertura y calidad de los servicios de capacitación para y en el trabajo, a efecto de propiciar una mayor generación de empleos y contribuir a levar la productividad y competitividad de los trabajadores y de las empresas, principalmente de las micro, pequeñas y medianas.

2.1.4.3.2 Participación ciudadana.

Tomar en cuenta las demandas ciudadanas en cada organización debe concebirse como un concepto gerencial en cada situación específica, más que como una propuesta genérica. Tampoco deberá limitarse a la captación de valores y expectativas de la comunidad, o a consultas sobre proyectos ya elaborados, aunque sí debe involucrar la capacidad de decisión sobre objetivos y formas como la organización; por lo tanto; debe combatirse con la descentralización y desconcentración de la máquina administrativa, a fin de alcanzar niveles decisorios próximos al local de la acción.

Por otro lado, la participación directa de los ciudadanos en cuanto a la decisión pública, debe establecerse en organizaciones específicas socialmente comprometidas por la comunidad. En este sentido resulta innegable que su participación para las acciones públicas descentralizadas cause fisuras en el sistema de poder burocrático vigente. Sólo que esa participación no puede entenderse como sustituta de la participación política nacional.

construida por órganos legislativos, pero sí como complementaria y subordinada a la participación política mayor.

Los compromisos y el apoyo político de las clientelas tiene que constituirse pasando por todas las fases de la administración de los servicios públicos. La participación de la sociedad en la gestión de órganos públicos específicos puede:

- *Ampliar y hacer eficaz un canal de comunicación existente, ya que, debido a una tradición parlamentaria débil, el público aprendió a dirigir sus demandas directamente a los órganos públicos encargados de la prestación de servicios.*
- *Realmente considerar las expectativas de los ciudadanos y dirigentes tanto en cuando a sus demandas como a la capacidad de la organización, para que se presten adecuadamente los servicios de que son responsables.*
- *Neutralizar de manera temporal las influencias de los grupos preferenciales en la estructura burocrática, dando oportunidad para la incorporación de valores comunitarios en administraciones altamente centralizadas, construidas como tecno-estructuras.*
- *Reactivar oportunidades de contribución y uso de talentos externos normalmente inhibidos y alineados por los controles y el conformismo impuestos por la burocracia centralizada.*

La participación del público puede contribuir a desarrollar, entre él y los administradores de la organización, la noción de socios abocados a una tarea colectiva, que si bien está subordinada a una política mayor, también tiene obligaciones sociales directas con la clientela. Desde un enfoque organizacional estratégico, la participación debe producir nuevos conocimientos sobre el interés público a fin de que proporcionen oportunidades inéditas de acción, análogas al sistema de señales para alterar los cursos de acción que el mercado ofrece a entidades privadas.

Como se puede apreciar, las áreas más relevantes de trabajo, como las políticas de motivación y participación, la correlación estrecha entre adiestramiento y promoción y la evaluación sistemática del desempeño, prácticamente son inexistentes cuando se maneja el personal de numerosos organismos públicos, o bien cuando se posee una jerarquía menor dentro de ellos. (Rosales Núñez, Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Gerencia Pública. Tesis de Maestría 175, 176, 177 y 178)

En el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP.) En 1999 el Gobierno Federal da un importante avance en la promoción de mecanismos que fortalecen la participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación del desempeño gubernamental, con el fin de vigilar el uso correcto de los recursos federales y apoyar las acciones de prevención de irregularidades y el combate a la corrupción y la impunidad. *Ante este contexto, a través del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, en 1999 se recibieron 987,181 solicitudes ciudadanas; 77% menos respecto a las de 1998, de las cuales 224,658 están relacionadas con presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos; 107,784 se refieren a sugerencias, reconocimientos y peticiones y 654,739 son consultas de los ciudadanos sobre los requisitos para efectuar trámites que llevan a cabo diversas autoridades.* (Robles, Rosario. III Informe de Gobierno: 71-72)

Como búsqueda de la participación ciudadana se ha venido desarrollando un sistema de planeación que tuvo como responsabilidad la realización de un proceso de participación ciudadana amplia, pública y abierta que siendo esencial para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Así, quienes tienen la tarea y la responsabilidad de gobernar y atender con precisión las demandas de la sociedad, encuentran en este proceso un mecanismo formal para escuchar las opiniones, propuestas y expectativas en temas y aspectos fundamentales para el desarrollo del país, de los estados, las regiones, las comunidades, la familia y el propio individuo. Para que la participación ciudadana fuera lo más amplia, incluyente y representativa, se consideraron distintas variables de la población para el diseño de los procesos de participación utilizados y las herramientas para recabar las opiniones, tales como ubicación geográfica, género, nivel socioeconómico, edad, etnicidad y acceso a medios de comunicación, entre otros.

Esta etapa, que es la parte central de la participación ciudadana, se llevó a cabo por medio de dos procesos, en diferentes poblaciones-objetivo y con finalidades distintas, aunque complementarias:

- Participación ciudadana por medio de encuestas por correo directo y;
- Vía internet.

2.1.4.3.2.1 Encuesta por correo directo

Este proceso, denominado "Programa Mande", tuvo como objetivo recabar propuestas sobre 110 temas nacionales agrupados en las tres grandes áreas que se han definido para la acción de este gobierno: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

2.1.4.3.2.2 Encuesta vía internet

La página de internet creada para el Plan Nacional de Desarrollo amplió el alcance de la participación ciudadana y agilizó el registro de opiniones, además de dar la oportunidad de participar a los mexicanos que viven fuera del país. Por medio de ella se recibieron 43,230 propuestas que, igual que las encuestas recibidas por correo directo, fueron clasificadas por el INEGI y se sumaron a la base de datos de las propuestas generadas.

Mediante estas dos vías se recibieron 117,040 cuestionarios, que aportaron un total de 196,854 propuestas.

En lo que respecta a la edad de quienes participaron respondiendo a esta encuesta, se observa que 26% de las propuestas fueron realizadas por personas menores de 20 años, 34% por personas de entre 21 a 40 años, y el 22 por ciento por personas mayores de más de 40 años. Sólo 18% no especificaron su edad.

Los foros con ponencias permitieron que la sociedad presentara abiertamente sus propuestas con respecto a temas de interés nacional. Estos foros fueron organizados por las diferentes secretarías en función de los temas relacionados con su ámbito de acción y se llevaron a cabo en las principales ciudades del país. Se celebraron 549 foros en los que se presentaron 13,552 ponencias, con una participación total de 36,850 personas.

En total, se realizaron 1,141 reuniones de opinión ciudadana en sus diferentes modalidades, en las que participaron 46,914 personas.

Considerando los procesos de participación ciudadana mediante encuestas y reuniones de opinión ciudadana, participaron 174,865 personas, que presentaron un total de 379,525 propuestas.

Este esfuerzo compartido de sociedad y gobierno ha sido un factor esencial en la última administración y la actual que, busca las bases que sustenten el seguimiento y evaluación de los compromisos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los ajustes en la actuación de la administración pública federal en función de los resultados obtenidos y del dinámico entorno en que se encuentra nuestro país.

Como búsqueda de una ciudad democrática y participativa se establecieron estos mecanismos de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos; destacando una creciente participación ciudadana en jornadas masivas, una activa cooperación en programas e instancias de gobierno que se han llevados mediante diferentes mecanismos, tales como mesas de trabajo, talleres con comunidades y audiencias públicas.

2.1.4.3.3. Cultura Organizacional.

...La discusión sobre cultura organizacional dirige nuestra atención tres puntos básicos para la gestión pública:

- *Primero, las normas y valores para guiar, motivar y legitimar el comportamiento directo, sobre todo, en situaciones en las que los objetivos operacionales son conflictivos y no estables. Sin estos puntos de referencia más elevados, los cambios en los objetivos pueden crear una desorientación seria y costosa. Una cultura administrativa firme crea flexibilidad organizacional al proporciona símbolos de continuidad en medio del cambio*
- *Segundo, introducir la idea de excelencia ha corregido el modelo de hombre administrativo que busca la satisfacción más que la maximización de su elección racional. La simple satisfacción generalmente se percibe como un deseo bajo e inmutable. La excelencia plantea la manera como se establecen los niveles de aspiración al tiempo que se relaciona con un criterio de productividad más general que permita diferenciar la gestión pública de la privada. Similar a otros conceptos del aprendizaje y la experimentación organizacional, la excelencia conduce hacia un deseo en busca de mejora en la productividad año con año*
- *Tercero, una cultura de gestión pública bien desarrollada ayuda a ampliar las opciones y a aumentar las posibilidades de éxito en la gestión del cambio: siempre habrá una fuerza externa que presione las circunstancias o una presión política que superare la resistencia al cambio*

El cambio organizacional es la capacidad de percibir y entender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y la institución, de adaptarse a las exigencias de los hechos nuevos y si fuera posible anticiparse a la llegada de los cambios y los nuevos hechos pasan a ser una condición vital. (Rosales Núñez, Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Gerencia Pública. Tesis de Maestría. 147,1481 y 149) El proceso de cambios al interior de las instituciones públicas o privadas tiene que adaptarse a los cambios externos e internos, y para hacerlo tiene que introducir cambios en sus estructuras.

Podemos encontrar ciertos valores en relación con otros países en específico Japón y Estados Unidos; la cultura organizacional que ha traído retrasos en el desarrollo de nuestro país a diferencia de éstos debido a las actitudes y valores de cada uno de éstos.

En Japón se encuentra una fuerza de trabajo que es homogénea; existe un nivel educativo alto; hay lealtad a las instituciones; se tiene en alto valor la sensibilidad interpersonal; las relaciones con subordinados son como de familia; reciben entrenamientos para la cooperación desde niños; existe un compromiso a largo plazo en las empresas; el empleo es garantizado de por vida por las cooperaciones; se da un ambiente laboral paternalista, es decir se asigna un tutor; las decisiones involucran a todos los niveles; la administración se enfoca a los recursos humanos; se pone un énfasis alto en la selección; se tienen juntas matutinas para hablar acerca de la problemática de la empresa; la identidad del empleado es con su empresa; las carreras de avance son lentas; cuentan con sistemas complejos de evaluación de personal; existen oficinas abiertas en los funcionarios; los supervisores no tienen oficinas porque trabajan con sus colaboradores; la comunicación sobre conductas no adecuadas es privada; se piensa en el salarios como una forma de participación de utilidades.

En Estados Unidos la fuerza de trabajo es heterogénea; el promedio educativo de los trabajadores en general corresponde al 2º y 3º de secundaria; la lealtad es relativa; las relaciones laborales son de nosotros-ellos; reciben entrenamiento para la competencia desde niños; se realizan compromisos a corto plazo con las empresas; no hay garantía de permanencia en éstas; no existe un ambiente paternalista debido a que cada quién lucha por sí; las decisiones se hacen en el primer y segundo nivel; la administración se orienta hacia el capital; llevan a cabo reuniones para discutir problemas del área donde se trabaja; se da una identificación mayor con la profesión; existen sistemas de evaluación por objetivos debido a la gran necesidad de logros.

En cambio en México las clases sociales marcan las homogeneidades; el nivel educativo promedio es de 5º / 6º de primaria; la lealtad se da al jefe o a la persona pero nunca a la institución; las relaciones horizontales suelen caracterizarse por compadrazgos y las verticales por autoritarismos; se inculca un entrenamiento para la dependencia desde niños; el compromiso se lleva con el jefe y los amigos; la Ley Federal del Trabajo dificulta las relaciones obrero-patronales; el presidente o director general es quien toma las decisiones; la administración se orienta hacia el poder; la selección es llevada por amistad previa; se realizan reuniones para oír lo que decidió el jefe o el gerente; las carreras dependen de conexiones; la evaluación de personal se da de manera sofisticada en puestos ejecutivos y mecánica en niveles operativos; las oficinas suelen funcionar como supervisores y no como planeadores; el jefe se entera de

conductas no adecuadas (falsas o ciertas) por la "grilla": existe una gran necesidad de poder y reconocimiento; el sueldo se recibe como consecuencia de la antigüedad y no como resultante de una eficiencia.

Cabe mencionar que no debemos imitar todas las actitudes de otros países debido a diferencias culturales pero podemos inculcar aquéllas que ayudarán al incremento de la productividad de nuestro país.

2.1.4.3.4 Tecnología

Primeramente se debe hacer un diagnóstico objetivo de la situación actual de la institución, para de este modo saber realmente la tecnología moderna que se requiere de acuerdo con las necesidades urgentes de nuestro país, Encontramos un bajo crecimiento de la productividad. *En otros países en desarrollo que han podido sostener altas tasas de crecimiento del PIB, su productividad se explica hasta el 50% del aumento del promedio del producto.* (Zemopalteca Sánchez, Guillermo. La Capacitación: 5) En México existen empresas del sector privado, pero desafortunadamente el número es muy pequeño de grandes empresas con tecnologías modernas. Por otro lado hay un sector tradicional con grandes cantidades de empresas pequeñas.

Otro de los problemas que encontramos es la existencia de una cultura deficiente de nuestros servicios tecnológicos. Por medio del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se busca la cooperación técnica, científica, educativa y cultural...*la cooperación internacional sirve al interés nacional, pues fortalece la imagen de México, enriquece sus vínculos y propicia mayores posibilidades de intercambio. Por eso, la cooperación técnica, científica, educativa y cultural, debe cumplir objetivos específicos y constituirse en un instrumento privilegiado de nuestra política exterior.* (Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 14) Así mismo, Las instituciones dedicadas a la investigación muestran una muy escasa relación con la importancia económica de nuestro país. *Y su productividad es insatisfactoria respecto a las necesidades de los sectores productivos del país.* (Zemopalteca Sánchez, Guillermo. La Capacitación: 6) En México se debe luchar contra los procedimientos laborales obsoletos, *que la mayoría de los casos se traducen en falta de productividad, eficiencia, eficacia y calidad, y que por lo tanto ponen en duda la utilidad de los programas de capacitación.*

El desarrollo científico y tecnológico se traduce en desarrollo y crecimiento para el país, y contribuye a elevar la calidad de vida de los individuos al favorecer que la población obtenga beneficios colectivos de gran importancia. Por ello, desde su inicio, la administración zedillista dedicó esfuerzos para fomentar de manera decidida estas actividades en México.

Con el propósito de fortalecer el avance científico mediante actividades de producción, difusión y aplicación del conocimiento que promuevan la innovación en apoyo al desarrollo económico de México, durante la administración del Pte. Ernesto Zedillo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) puso en marcha el Programa de Conocimiento e Innovación (PCI). Para su operación, se aportaron recursos por el Gobierno Federal, así como con el financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que en conjunto suman 500 millones de dólares, mismos que se han distribuido en sus tres componentes:

- i) *apoyo a la investigación científica y tecnológica, con 61 por ciento del total de recursos;*
- ii) *fortalecimiento de la vinculación academia-industria, con 22 por ciento y,*
- iii) *aumento de las capacidades tecnológicas en las empresas, con 17 por ciento.* (http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

CUADRO 4.6 Actividades de fomento científico y desarrollo tecnológico, 1997-1998				
Concepto	1997	1998 ^{a/}	Variación	
			Absoluta	%
Gasto federal ejercido (Millones de pesos)	13,379.90	16,300.90	2,921.00	21.8
Central ^{1/}	1,424.90	1,475.50	50.6	3.6
Paraestatal ^{2/}	11,955.00	14,825.40	2,870.40	24
Total de becas apoyadas				
Número	31,815	31,871	56	0.2
Gasto (Millones de pesos)	1,259.40	1,439.00	179.6	14.3
Personal dedicado a actividades científicas y tecnológicas				
Número	29,747	29,918	171	0.6
Gasto (Millones de pesos)	3,916.40	4,540.20	623.8	15.9
Proyectos de investigación científicos y tecnológicos				
Número	24,192	23,687	-505	-2.1
Gasto (Millones de pesos)	6,213.00	7,213.30	1,000.30	16.1

Fuente: SEP-CONACYT, con base en información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

^{1/}Incluye el gasto de las secretarías de Estado y sus órganos desconcentrados.

^{2/}Se refiere al gasto de las entidades de control presupuestal directo e indirecto.

^{a/}Cifras estimadas.

Con base en los criterios y modalidades establecidos en el Proyecto de Investigación Científica (PCI), el CONACYT ha apoyado 1,397 proyectos en el transcurso de 1998.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal apoyaron 23,687 proyectos en diversas áreas del conocimiento, cifra menor en 2.1 por ciento respecto al año anterior. A pesar de la disminución en el número de propuestas aprobadas en 1998, el monto de los recursos creció 3.3 por ciento en términos reales al erogarse 1,000.3 millones de pesos

más que en 1997. Lo anterior se debe fundamentalmente a que se autorizaron proyectos de larga duración que demandaron mayores recursos financieros.

En 1998 el CONACYT destinó 37 millones de pesos a los fideicomisos de los nueve sistemas actualmente vigentes, a fin de apoyar 350 proyectos vinculados con el contexto específico de cada región y sus necesidades particulares de desarrollo. Del total de los recursos asignados, se estima que los gobiernos estatales y el sector privado han aportado el 19 y 43 por ciento, respectivamente.

En este punto, SECOFI se enfocó a proporcionar programas de capacitación que estuvieran acordes con las nuevas tecnologías con respecto a la Calidad Total, a la Planeación Estratégica y al Desarrollo Humano como se verá en los siguientes capítulos.

2.1.4.3.5 Programas a Corto Plazo

Uno de los problemas que encontramos con frecuencia en las empresas es la falta de seguimiento en los programas de capacitación establecidos, debido a los cambios que hay dentro de la mismas o por no darles el seguimiento apropiado. Esto afecta al desempeño y cumplimiento de los objetivos y metas establecidos de la empresa.

Las estrategias y los programas de reforma administrativa... *han sido el mecanismo más popular para mejorar la administración pública en los países de desarrollo.* (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública Marco Internacional: 338) Todo esto va ligado a la herencia del país; es decir, a su sistema de valores, su estructura, medio social, económico y político.

En los últimos años los gobiernos se han preocupado cada vez más por los objetivos, la calidad y la eficacia de sus programas de formación. (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública. Marco Internacional: 8) Esto generará mayor seguimiento en los mismos y se cumplirán las metas propuestas. Así mismo, se atenderán de mejor forma los siguientes puntos:

- Mejoría de la organización y ejecución
- Formación y desarrollo de recursos humanos para la administración pública
- Refuerzo de la administración financiera; así como mayor eficiencia y efectividad en la gestión de las inversiones
- Aumento de la capacidad empresarial de la administración pública en general y en la empresa pública en particular

- Fortalecimiento del papel reglamentario y cooperativo de la administración pública, así como de su contribución al desarrollo global
- Promoción de una mayor racionalidad en la formulación de medidas y decisiones como la base de la efectividad operacional.

Dentro del 4º Informe de Gobierno de Zedillo se notificó que, en diciembre de 1996 el H. Congreso de la Unión aprobó reformas a diversas leyes, para instrumentar jurídicamente las medidas propuestas por el Consejo para la Desregulación Económica. Mediante estas reformas se eliminaron y simplificaron requisitos en materia de inversión extranjera, comercio exterior, minería y procedimientos administrativos. En particular, cabe destacar la reforma que obliga a las dependencias federales a elaborar una manifestación de impacto regulatorio para todo proyecto de disposición normativa que tenga incidencia en la actividad de las empresas. Asimismo se menciona en el apartado de capacitación, empleo y salarios menciona que debe existir un marco regulatorio, equitativo, transparente y eficiente es indispensable para alentar la actividad económica y la inversión productiva, reducir los costos de las empresas, promover las exportaciones y propiciar la creación de más y mejores empleos.

A partir de diciembre de 1996, por medio del Internet se realiza un inventario de trámites relacionados con el establecimiento y opción de las empresas, lo que hoy se conoció como el Registro Federal de Trámites Empresariales el cual únicamente contuvo los trámites exigibles por el Gobierno Federal a las empresas. Este Consejo para la Desregulación Económica aprobó la desregulación de los trámites de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría de Salud y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Estas dependencias tuvieron un avance en la instrumentación de las medidas acordadas en el seno del Consejo. *Durante el periodo que abarca este Informe, se revisaron y dictaminaron 70 proyectos de disposiciones administrativas o normativas, para garantizar que éstas no impongan costos innecesarios a la actividad empresarial.* (http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html)

Con el propósito de combatir a la falta de continuidad de los Programas que trae como resultado una desregulación económica, en 1997, el Consejo para la Desregulación Económica fortaleció las acciones de revisión y desregulación sistemática del acervo de trámites federales vigentes; la revisión de los proyectos de reformas legislativas, reglamentarias y administrativas formuladas por las dependencias públicas; la elaboración de proyectos horizontales de mejora regulatoria aplicables a más de un sector de la economía; y el apoyo a

los gobiernos estatales y municipales en sus programas de desregulación. *Durante el periodo que abarca este Informe, se revisaron y dictaminaron 70 proyectos de disposiciones administrativas o normativas, para garantizar que éstas no impongan costos innecesarios a la actividad empresarial.* (http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/1_archivo_graf.html)

Para extender los beneficios de la desregulación en los ámbitos estatal y municipal, el Gobierno Federal ha trabajado de manera conjunta con los gobiernos estatales y municipales. Al mes de agosto de 1997, todos los estados expidieron acuerdos para la desregulación de la actividad empresarial y se firmaron convenios desregulatorios entre 18 estados y sus principales municipios. Dichos acuerdos y convenios dan un papel central a los sectores productivos para que participen, de manera directa y activa, en el diseño, control e instrumentación de los programas de desregulación municipales y estatales.

Con esto observamos que el gobierno ha tomado otra inclinación puesto que no es posible el desarrollo y manejo de un país en secuencia cuando se fracturaban los programas anteriores, que costaron millones de pesos, para iniciar otros costosos de los nuevos mandatarios, al no querer entender que su paso es temporal y que su antecesor tuvo que dejar algo bueno y digno de ser aprovechado en bien de la sociedad.

2.1.4.3.6 Desempleo

Existen varios factores que afectan a nuestro país, uno de ellos es el desempleo, México cuenta con una alta tasa de desempleo. En este caso sólo tomaremos como referencia el D.F., en donde encontramos que de acuerdo con informes del INEGI, durante 1998 la tasa de desempleo abierto alternativo es de 4.5% (que se refiere a personas desocupadas y a aquéllas que suspendieron la búsqueda de empleo para refugiarse en actividades del hogar o estudio); la tasa de presión general 6.2.% (población desocupada y los ocupados que buscan trabajo); la tasa de ocupación parcial y desocupación es de 8.4% (población económicamente activa que trabaja menos de 15 horas a la semana); tasa de ocupación parcial por razones de mercado y desocupación es de 4.6% (es aquella que labora menos de 35 horas a la semana por razones de mercado). Esto ocasiona que muchos puestos sean ocupados por gente que no tiene los conocimientos y las aptitudes necesarias para el desempeño de sus labores. Por eso es indispensable aumentar la conciencia colectiva sobre la importancia de la administración pública y su racionalización; ya que debe existir una adecuada planificación de la capacidad de ésta, para el desarrollo de sus actividades gubernamentales. Otro de los problemas a los que se enfrenta es la aplicación de distintos programas de capacitación de personal correspondiente, que a cambio,

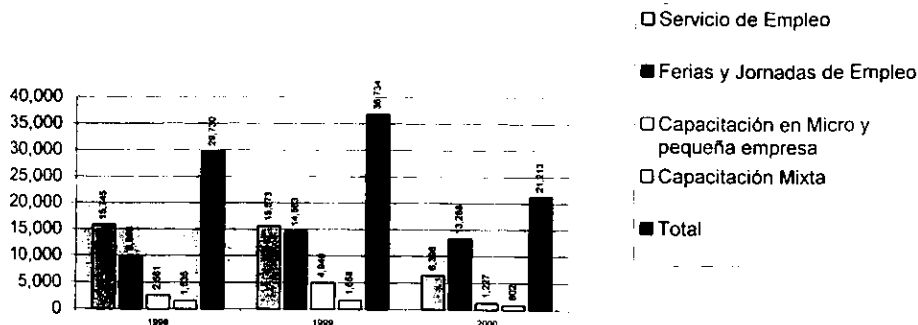
abandona el puesto que desempeña en busca de mejores opciones de trabajo. De aquí surgen deterioros no sólo laborales, sino administrativos.

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo para 1999, el 56.0% de la población de 12 años y más pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA), la cual asciende a 39 751 385 personas. (<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/acercamexico/facermex.html>)

Nuestro país cuenta con una alta tasa de desempleo *"si bien necesita una reforma con urgencia, difícilmente logrará racionalizar los servicios públicos por las vías tradicionales, debido al temor de los funcionarios de quedarse sin empleo. Los sistemas de administración pública en dicha situación no sólo han resultado difíciles de reformar, sino que también han sido presionados en favor de una expansión innecesaria desde el punto de vista de la eficiencia y la productividad.* (Carrillo Castro, Alejandro. Administración pública. Marco Internacional: 85) Por lo tanto, dentro de este caso es importante que se observen las necesidades del personal de las empresas del sector público pues, *ello ha conducido frecuentemente a disparidades en las condiciones y modalidades del servicio entre los departamentos gubernamentales y las diversas empresas del sector público, lo que ha afectado a su vez la disponibilidad del personal capacitado para las diferentes jurisdicciones y ha producido asimismo problemas de desmoralización.* (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública. Marco Internacional: 85).

Para abatir el desempleo, el Gobierno del D.F. logró colocar en puestos de trabajo a 34,732 perronas a través de Bolsas de Trabajo, Ferias y Jornadas de Empleo; y mediante la Capacitación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT). Durante el último año de esta administración se organizaron nueve Jornadas y dos Ferias de Empleo, asistieron 23,484 solicitantes; logrando encontrar colocación a 9,485 personas. En total, de estas modalidades se atendieron a 53,266 personas colocándose en algún puesto de trabajo al 30.5% de ellos. Respecto a la capacitación de la población desempleada, la estrategia durante la administración de 1998-2000 consistió en que los becarios tomen cursos que les permitan colocarse en algún empleo, buscando además que la capacitación no se concentre en las modalidades escolarizada y de autoempleo. En este sentido, en el PROBECAT se impartieron 1,049 cursos, otorgándose 21,786 becas en las diferentes modalidades.

Servicio de Empleo, colocación por actividades.



Fuente: Gobierno del D.F.
 Informe: el 30 de junio. (III Informe de Gobierno. Septiembre 2000: 135)
 Secretaría Gobierno; Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social.
 Dirección General de Empleo y Capacitación 2000.

Una de las causas por las que existe el desempleo en el sector público es el nepotismo de funcionarios públicos que despiden arbitrariamente al personal; por la imputación de cargos o de faltas graves; por recortes presupuestales; la introducción de la tecnología que consiste en la simplificación del trabajo ocasionando disminución de personal para la generación de varias funciones además de generar una creciente de criminalidad y violencia en la sociedad; pero antes de juzgar hay que tomar en cuenta otro factor: la organización que, al automatizarse, una parte ahorra dinero y la productividad aumenta. El problema se presenta cuando las empresas u organizaciones hacen eso y despiden a los empleados desplazados por la automatización para quedarse con el dinero ahorrado. ¿Por qué no invertirlo en otras áreas del mismo negocio y generar más empleos? ¿Políticas neoliberales de la empresa?

Así se han perdido muchos empleos en la industria y en el campo. Pero a la vuelta del siglo, muchos más temblarán por sus empleos: contadores, cajeros, secretarías, choferes, etc. Sistemas expertos, control de tráfico automatizado y muchos otros avances que ya están en fase experimental amenazan seriamente a esas profesiones.

Pero no hay que ser pesimistas puesto que a pesar de perder empleos, se generan muchos más para poder desarrollar nuevas tecnologías, mantener y perfeccionar las actuales o simplemente como inversión en otras áreas. La gente se tiene que preparar para trabajos cada vez más complejos y, como consecuencia, debe mejorarse el nivel de educación de la sociedad. De ahí la importancia de capacitar al personal, una de las ventajas que tiene la automatización es el que la producción se mantiene o se mejora.

2.1.5 Gerencia Pública

Es importante que se dé mayor apoyo al desarrollo educativo y social en varias ramas. En nuestro estudio de caso, hablamos de materia laboral; para así lograr un mejor desempeño en la función pública; es decir, un mejor desempeño de los empleados de la administración pública a través de la introducción de técnicas del sector privado al sector público es decir, de una gerencia pública; este cambio de la forma de administrar las organizaciones públicas significa que sus estructuras y centros de poder representan un papel decisivo para la conservación del Estado por lo que, estos cambios deben efectuarse de manera clara y oportuna.

La gerencia pública se caracteriza por las tendencias crecientes a la reinención gubernamental, las reingenierías de procesos, las misiones, las clientelas; la calidad total; el desempeño de los funcionarios públicos; el replanteamiento general de la administración que busca configurar procesos a partir de demandas explícitas de la sociedad; la estructuración de agendas a partir del logro de consensos que asumen una participación ciudadana en las labores gubernamentales; la innovación de la gestión pública que se dirige a concretar la acción pública; esta práctica administrativa debe dominar en la formación y desempeño profesional de los servidores públicos.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta con programas que van dirigidos a la formación de su personal para de este modo tener un servicio público eficaz y eficiente. La administración pública debe preocuparse más por la formación y desarrollo de sus servidores públicos ya que uno de los problemas a los que se enfrenta... es la escasez de administradores orientados hacia el desarrollo, de gerentes de empresas públicas competentes, de personal técnico y científico calificado y de personal idóneo. (Carrillo Castro, Alejandro. Administración Pública. Marco Internacional. 83) Esto genera como consecuencia la falta de personas instruidas y capacitadas, problemas en la estructura y de la gestión de los servicios públicos. Por eso, la gerencia pública busca una transformación de su personal a través de la construcción de un servicio público de carrera; este elemento le proporciona certeza y certidumbre al desempeño gubernamental; un carácter más representativo, legal y jurídicamente responsable es decir, que los funcionarios deben desempeñar sus funciones con un amplio sentido de factibilidad y racionalidad.

Por lo tanto es la gerencia pública)⁴⁵ La gestión pública en tendida como la encargada de llevar a cabo el proceso administrativo de la administración pública tiene que desenvolverse

⁴⁵ Juan Rosales menciona en su tesis de maestría que la gestión pública enlaza al gobierno y a la administración y

bajo diferentes problemas, pero quizá sean dos los más importantes: la inestabilidad y la incertidumbre. Se dice que bajo la inestabilidad porque es tener siempre la posibilidad de que un sistema político se modifique debido al reacomodamiento de sus instituciones, es decir, cabe la posibilidad de que haya reajustes y reacomodos en los gobiernos, por lo que en esos momentos se elaboran categorías y programadas en desequilibrio. Este reacomodamiento del sector público debe ser un proceso permanente y continuo, a través de una selección, reclutamiento, promoción y permanencia de los funcionarios públicos abiertos a la sociedad además deben reforzar su formación en varias ramas, en especial situación histórica y actual del país, sociología, psicología y ciencia política y; sobre todo el renovarse en la nueva administración que es introducida al sector público.

Por su parte la incertidumbre exige mucha más creatividad e iniciativa por parte del gobierno. Cuando sucede una crisis hay una oscilación de la vida pública y de las turbulencias, por ello es que ubicamos a la gerencia pública como un ámbito de acción sobre los problemas públicos, ya que es una técnica con desarrollo teórico, en donde la racionalización y maximización de los procesos administrativos determinan las decisiones públicas así como las del gobierno en sus logros como en sus fracasos, afinidades, diferencias y polémicas con resultados sociales. (Rosales Núñez, Juan. la nueva Faceta de desarrollo institucional en la administración pública contemporánea. gerencia pública. tesis de maestría. 127 y 128). Por lo tanto la gerencia pública es la que puede determinar con programas de acción las deficiencias, desvíos e incumplimientos de decisiones tomadas por la administración pública para la localización de los aspectos más graves de la cuestión social. Particularmente en los países desarrollados los problemas que están dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado exigen su cumplimiento cabal.

De ahí la necesidad de introducir en los modelos teóricos y en los enfoques analíticos la dimensión institucional, administrativa, decisional y organizacional como componentes relevantes y en especial; concebir al estado como una variable endógena y crucial de la operación del sistema, y no sólo como un factor dado. Estamos convencidos que los cambios recientes que el estado ha sufrido además del surgimiento de nuevos enfoques de investigación han puesto de relieve la insuficiencia de las teorías que hoy analizan al estado. Para eso, la gerencia pública se orienta a la acción y a la solución de problemas de la administración dentro de un contexto de innovación con la ayuda de instrumentos racionales a través de funcionarios profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en las organizaciones públicas.

la define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objetivo es crear, diseñar, implementar y evaluar diversos cursos de acción para atender y regular las también diversas necesidades

De ahí que la gerencia pública deba implementar y estimular organizaciones creativas en donde la comunicación entre los miembros de las mismas sea abierta con el exterior como:

- *Adaptabilidad: entendida como la habilidad para resolver problemas y para oponerse con flexibilidad a modificaciones en las demandas ambientales*
- *Sentido de identidad entendido como el conocimiento y comprensión, por parte de la organización, sobre lo que ella misma es, cuáles son sus metas, objetivos y lo que debe hacer para cumplirlos*
- *Capacidad para percibir la realidad con la habilidad para procurar conocer, percibir e interpretar correctamente las condiciones reales del medio externo e interno, principalmente las relevantes para el funcionamiento de la organización y con ello su repercusión en la sociedad* (Rosales Núñez, Juan. La Nueva Faceta del Desarrollo Institucional de la Administración Pública Contemporánea. Tesis de Maestría. UNAM. 1999: 129- 137.)

La acción de la administración pública se legitima según, como los intereses y el control de la comunidad prevalezca en la decisión pública; a pesar de ello, en las burocracias influidas lealtades grupales, personalismo y control centralizado, es imposible incorporar y atender las demandas e interés comunitarios por la siguientes razones:

- *Las políticas y objetivos se fijan principalmente los compromisos con los grupos de poder, más que en función de un sistema racional de decisiones o juicios sobre valores comunitarios;*
- *La política pública se formula sin mucho conocimiento sobre sus problemas y consecuencias*
- *El crecimiento y desarrollo de las organizaciones públicas se ven limitados por el control que pueden efectuar líderes de grupos preferencial.*

Cabe señalar que a través de este nuevo manejo de lo público como muchos autores lo llaman; no debemos olvidar que la administración pública está sustentada en los fines públicos; este cambio debe caracterizarse por mejorar ésta a través de una capacitación y selección adecuada de los funcionarios públicos; al mejoramiento de los procesos administrativos y a la simplificación de trámites; a buscar la satisfacción del ciudadano es decir, debe cumplir de manera eficaz y oportuna las demandas de la sociedad. De ahí la necesidad de capacitar al personal involucrado en la implantación de programas intensivos sobre calidad para el mejoramiento de procedimientos, así como de prestación del servicio final. No existe un sistema efectivo de rendición de cuentas, manejo adecuado de las finanzas

públicas por lo que, la gerencia pública busca la introducción de éstos así como, la innovación de mecanismos que permiten establecer un contacto mucho más directo con la sociedad para conocer sus necesidades reales sobre los servicios que reciben. Se observa que parte de la tarea consiste en que en la administración pública se busque la productividad, al igual que en las empresas privadas es decir, la introducción de un principio de racionalidad social y responsabilidad ante los ciudadanos.

2.1.6. La Profesionalización en el Sector Público

Actualmente los servidores públicos deben buscar el desarrollo de un buen gobierno y por consiguiente una eficiente administración pública. En México no existen los suficientes arreglos institucionales e incentivos eficientes en el desarrollo profesional de los funcionarios públicos; *profesionalización⁴⁶ del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpió el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe de facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además de un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional* (Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 64) , pese a esto no se ha logrado el resultado esperado por parte del mismo gobierno y peor aún de la sociedad ocasionando falta de credibilidad a éste. *La credibilidad refleja el sentimiento de confianza que la sociedad tiene en la capacidad y eficiencia de las instituciones y de las personas para conducir un país hacia los beneficios para la mayoría. La credibilidad se construye con base en el cumplimiento de las expectativas.* (Moctezuma Barragán, Esteban. Roeme Andrés. Por un gobierno con resultados: 14) Entre las principales causas de pérdida de credibilidad encontramos la ineficiencia, el desperdicio de recursos y el gasto innecesario por parte de los gobiernos. Nuestro país se encuentra en uno de los lugares más bajos de acuerdo al *Reporte Global de Competitividad* de un total de 53 países analizados ya que se caracteriza la falta de confianza de la sociedad en un gran número de entidades federativas, la falta de cumplimiento de compromisos adoptados por administraciones anteriores que han traído como resultado inestabilidad e incumplimiento de las instituciones así como la falta de competencia por parte de los servidores públicos. (World Economic Forum . The Global Competitiveness Report 1998, en colaboración con el Harvard Institute for International Development 1998) .

⁴⁶ La formación profesional va ligado a una promoción del crecimiento económico y el desarrollo social

Por este motivo entre muchos más, nuestro país debe recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad al gobierno para poder alcanzar condiciones que promuevan un desarrollo sustentable.

Como resultado de generar un gobierno eficiente y eficaz se han establecidos reformas administrativas sustentadas en una reingeniería de procedimientos en las instituciones gubernamentales a lo que se le ha denominado la “nueva administración pública” (Moctezuma Barragán, Esteban. Por un gobierno con resultados: 17) . La propuesta de estos autores se fundamenta en una filosofía de otorgamiento de libertad y autonomía de los servidores públicos con la finalidad que tomen mejores decisiones. Es por ello la necesidad de dar un mayor desarrollo a la profesionalización⁴⁷ del desempeño de los funcionarios públicos. De acuerdo a los procesos de selección, capacitación y evaluación del desempeño del personal se busca un proceso de profesionalización del servicio civil para combatir entre otros factores la falta de credibilidad de la sociedad hacia el gobierno es decir, debemos recuperar ante todo la falta de confianza para lograr un gobierno eficiente que ejecute sus funciones en menor costo y mayores resultados.

A consecuencia de la globalización nuestra administración pública debe integrarse aún más en los contextos del mercado mundial así como sus procesos internos por lo que debemos combatir con la falta de continuidad de programas, planes, políticas; etc; los gobiernos en su afán por combatir la corrupción y el despido de los recursos, *han introducido in sin número de controles y regulaciones que han terminado por generar importantes costos tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de equidad* (Moctezuma Barragán, Esteba. Por un gobierno con resultados: 23). Este ha ocasionado que el gobierno gaste aún más para realizar lo mismo, trayendo como resultado un crecimiento en el gasto público y por consiguiente una caída en calidad de los bienes y servicios que se ofrecen a la sociedad.

Uno de los elementos que encontramos hoy en día es la cultura organizacional-administrativa vigente ya que las personas que conforman el sector público se enfrentan a reglamentos obsoletos y controles excesivos, por lo que a través de la profesionalización de los servidores públicos se busca reivindicar a éstos para otorgarles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo para de así elevar su productividad y poder atender a las demandas de la sociedad de una manera eficaz, eficiente y equitativa. *La transformación tanto económica como social obliga a la administración a profesionalizarse, y a ser más eficiente para atender las demandas ciudadanas. La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad para formular, informar, planificar, implementar y controlar las políticas públicas. El rol de*

⁴⁷ La profesionalización consiste en mejorar y consolidar las funciones de los servidores públicos mediante la constante capacitación procurando ser mejores cada día y más responsables de sus actividades.

insuficiencia de la administración pública del país es dramático. Aunado a esto la disputa política la falta de un consenso político nacional nos obliga a pensar que la necesidad de una gestión pública cumpla con sus cometidos (Rosales Núñez, Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Gerencia Pública. Tesis de Maestría: 137-138)

¿Cómo lograr obtener la confianza de la sociedad hacia el gobierno? Ante esta cuestión sugerimos primordialmente reestructurar internamente las dependencias del sector público para que pueda ser reflejado a la sociedad ya que desafortunadamente el modelo de administraciones anteriores *sustentaron conceptos centralistas y verticalistas, como mando, lealtad, obediencia e imposición...* (Moctezuma Barragán, Esteban. Por un gobierno con resultados: 26) Es decir, debemos luchar contra la *cultura laboral*⁴⁸ que prevalece en nuestro país y para ello los compromisos institucionales que forman parte de los convenios de desempeño buscan otorgar libertades a los funcionarios tanto en la administración y organización de recursos como en la operación de los distintos programas que se imparten dentro y fuera del sector público para lo que deben definirse las funciones y niveles de responsabilidad así como el volumen de recursos que pueden utilizar para alcanzar sus objetivos. Asimismo debemos desarrollar el significado real de términos como cooperación; participación; colaboración y negociación y de este modo combatir contra funcionarios públicos que se caracterizan por limitar funciones; ser deshonestos; por regular y coordinar las actividades de las instituciones administrativas en funciones de intereses ajenos a la institución y peor aún personales con el afán de satisfacer únicamente sus intereses trayendo como resultado el crecimiento de grupos de poder, dentro de la burocracia que marginan a los funcionarios independientemente de la capacidad y experiencia que tengan. De este modo la administración moderna se preocupa por elevar la calidad profesional, la imputabilidad y el sentido de compromiso de los funcionarios públicos con la sociedad.

Para ello la administración pública busca recuperar ante todo la confianza de la sociedad hacia el gobierno mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva a los problemas; la racionalidad del uso de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad por lo que debe establecer objetivos, incentivos y sistemas integrales de recursos humanos para aquellos funcionarios que cumplen adecuadamente con sus atribuciones así como el establecimiento de sanciones efectivas para aquellos que no lo hicieran. El reto principal de la administración moderna consiste en inculcar una mentalidad emprendedora en los funcionarios públicos. *Los nuevos funcionarios públicos deberán ser profesionistas imbuidos de una vocación de servicio a la comunidad y verdaderamente preocupados por generar resultados, resolver problemas concretos y elevar sistemáticamente sus*

⁴⁸ La cultura mexicana y de muchas de sus organizaciones ha sido frecuentemente identificada por el autoritarismo de sus líderes, quienes desconfían de la capacidad del pueblo, de la raza, de los empleados para decidir y participar responsablemente en

capacidades y aptitudes profesionales. (Moctezuma Barragán, Estebán. Por un gobierno con resultados. 37) el objetivo radica de este modo en sustituir al sistema individualista por un sistema de consolidación de ética de servicio sustentado en la importancia que tiene maximizar el efecto positivo del gobierno en la sociedad. Debemos inculcar que la competencia hoy en día es indispensable para generar innovación y aumento en la calidad de los bienes y servicios de la sociedad así como el que nuestra administración pública se conforme por profesionistas de carrera altamente calificados, provistos de una especialización cada vez mayor en las tareas que desempeñen y un profundo deseo de servir a la ciudadanía.

Con lo anterior podemos decir que no sólo necesita la administración pública establecer claramente los objetivos del gobierno y sus dependencias, incentivos adecuados y elevar los índices de imputabilidad de los funcionarios, sino que se requiere generar entre los funcionarios públicos una nueva cultura basada en una ética de responsabilidad; a lo que se debe desarrollar aún más el sistema civil de carrera. Para lograr este cambio cultural debemos involucrar y hacer partícipes del cambio a la ciudadanía; a los receptores de servicio; a los contribuyentes y a los propios funcionarios públicos.

Para transformar esta administración debemos luchar contra la centralización del proceso de toma de decisiones y la normatividad excesiva dentro de las dependencias del sector público que obstaculizan la realización de un servicio eficaz y eficiente así como del ejercicio del gasto público. En cuanto al marco legal éste debe promover que los recursos públicos se asignen y ejerzan con racionalidad, que se manejen con eficiencia los recursos escasos, que se defina con precisión el ámbito de atribuciones y responsabilidades de los funcionarios públicos.

La SECOFI, dentro del Subprograma de "Capacitación Especializada Orientada al Área de Trabajo" de esta Secretaría, tuvo como objetivo proveer a los empleados de las habilidades y conocimientos técnicos específicos que requieren para realizar las funciones y actividades de su área de trabajo. Ya que se busca la formación y perfeccionamiento del personal; identificar los problemas; realizar actividades con medidas de mejoramiento administrativo; aplicar los conceptos de desarrollo orgánico, que se caracterizan por métodos de participación; e integrar estrategias de reforma y capacitación.

Por lo tanto debemos alentar a los funcionarios de ejecución a percibir y articular sus problemas administrativos concretos para formular medidas de mejoramiento. La

profesionalización se debe realizar con el propósito de que las funciones de los servidores públicos redunden en la calidad de las tareas que realizan; para responder a los cambios de los sistemas administrativos. Otro asunto a mejorar es el proceso de fortalecimiento del federalismo en el que nos encontramos inmersos y que conlleva el requerimiento de habilidades como liderazgo, creatividad para diseñar nuevos modelos de gestión, responsabilidad compartida, planeación participativa y rendición de cuentas. Se debe brindar al personal una constante motivación para el desempeño de sus funciones; además de que debe existir una permanente formación; puesto que es necesario desarrollar los niveles de competencia de los servidores públicos, ya que son éstos los que hacen que funcionen las organizaciones. Debe existir personal altamente desarrollado e instituciones eficaces. Esta formación debe darse de una manera inicial; es decir, antes de ingresar al servicio. Capacitar al personal para obtener una superación profesional. De este modo se busca dar una formación profesional, puesto que es mejor trabajar con un conocimiento teórico-práctico, ya que muchas veces los funcionarios no están familiarizados con términos como formas de proceso, desempeño administrativo, etc; por lo que deben asesorarse de especialistas en los asuntos propios del gobierno.

Lo anterior sugiere entonces que *la capacitación, actualización y superación profesional sean políticas que se establezcan en las instituciones de administración pública, para que en el mediano plazo se modernicen verdaderamente y no sólo en el discurso, los servidores públicos.* (Ruiz. Alanís Leobardo. Ponencia I a Capacitación y el Desarrollo)

Las personas deben hoy en día educarse y auto formarse permanentemente; es decir mantener despierta su disposición a aprender durante toda la vida, para que de este modo avance la administración al mismo ritmo que se da en otras esferas como la del conocimiento y la tecnología. La formación permanente inicia en una capacitación, actualización y superación profesional. Esto permite al servidor público mantenerse informado de los avances en la materia en que se desempeñe.

2.1.7. SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Debido a la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción de muchas instituciones; se debe establecer un mecanismo de control para permitir el monitoreo de la evaluación del desempeño del personal, es por ello la necesidad de dar un mayor apoyo a un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los Nacional de Desarrollo 1995-2000: 66), *con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil* (Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000- 64): a lo que éste debe crear

incentivos para lograr este desarrollo del personal del sector público; esto debe buscarse por medio del servicio civil de carrera que permita garantizar continuidad y memoria institucional. Cabe mencionar que esto puede ocasionar ...*cotos de poder, por lo que es necesario ponderar y buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de los recursos humanos.* (Moctezuma Barragán, Estebán. Por un gobierno con resultados: 51) Nuestra administración pública debe otorgar a las instituciones la responsabilidad de contratar y despedir de una manera justificada y no discrecional. La principal limitación que se les impone es que los manejos deben ser transparentes para facilitar la imputabilidad.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servicio público y asegura que se desempeñe honesto y eficiente será condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa. (Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:64) El servicio civil de carrera por supuesto no es la solución a todos los problemas pero es un sistema que debe ser evaluado por cada gobierno para poder adoptarlo según sus necesidades. Para combatir la cultura laboral que prevalece en nuestro país es necesario establecer un proceso de modificaciones de los *valores de los funcionarios públicos*⁴⁹, así como del sistema de incentivos por lo que gracias a un servicio civil bien establecido lograría en gran parte eliminar estas actitudes de falta de servicio y competitividad. Uno de los factores a los que se enfrenta un servidor público es el sentir de inseguridad de su empleo, lo que ocasiona corrupción dentro de una administración pública para lo cual debemos introducir un sistema de evaluación de desempeño de los servidores públicos.

La inestabilidad en el empleo de funcionarios públicos eficiente trae como resultado el crecimiento de grupos que buscan beneficios personales trayendo como resultado costos en tiempo e información; además de obstaculizar el servicio administrativo del sector público. Es por ello que recomendamos dar una capacitación permanente y continua para el mejor desempeño de los servidores públicos; además de generar el incremento de su productividad.

Desafortunadamente si no es implementado de una manera racional un sistema civil de carrera puede traer como resultados una *disminución de oportunidades, ineficiencia, parcialidad en los sistemas de selección y evaluación; aislamiento, discrecionalidad y determinación de la*

⁴⁹ Existen empresas que mediante la aplicación de sus valores van creando una cultura entre sus trabajadores. los principales valores son honestidad y lealtad que asegure la integridad de la entidad, capacidad para enfrentar cambios y adaptarse a nuevas situaciones, educación y aprendizaje constante para lograr la superación personal y profesional, tenacidad y perseverancia para alcanzar los objetivos, reconocimiento público y remuneración económica ante el buen desempeño, comunicación abierta para promover el trabajo en equipo; innovación constante, iniciativa y creatividad para lograr la productividad, respeto a las personas, a la sociedad y al medio ambiente.

agenda gubernamental. ⁵⁰ Dentro de los retos a los que se enfrenta el servicio civil es la necesidad de crear el establecimiento de procesos de control para instrumentar la evaluación del desempeño de los funcionarios y la rendición de cuentas : como resultado de la disminución de la discrecionalidad en la organización de los puestos debe prevenir que la pérdida en flexibilidad no se convierta en una limitante del desempeño de los servidores públicos por otro lado, debe evitar el crecimiento de los costos de reclutamiento, selección y capacitación del personal.

De acuerdo al estudio que presentan el Lic. Estebán Moctezuma Barragán y el Lic. Andrés Roemer los países latinoamericanos iniciaron reformas en sus administraciones públicas debido a restricciones fiscales que obligaba a la reducción de su fuerza de trabajo; al tiempo que se requería de programas y servicios de mejor calidad y eficacia.

El servicio civil de carrera en nuestro país debe implantarse de una forma gradual con determinado tiempo, como búsqueda de la transformación de todos los puestos y cargos en plazas de servicio civil que este a cargo de una estructura orgánica que cuente únicamente con una dirección que tenga mayor jerarquía que las dependencias y cuyas resoluciones sean de manera obligatoria. Por otro lado es indispensable una organización que vigile el cumplimiento de la normatividad y las políticas; establecer principios para los procesos de selección, reclutamiento, capacitación, promoción, evaluación y desempeño y separación de funcionarios públicos, sustentados en competencia por mérito e igualdad de oportunidades.

Es necesario que se dé un mayor desarrollo en un sistema de compensación que atraiga a los individuos más competentes y cuyo atractivo sea un sueldo base competitivo con el sector privado asimismo un programa de capacitación bien estructurado, con rubros de identificación de necesidades vinculadas a la productividad.

En nuestro país debemos combatir con el sistema que establece inamovibles a los servidores públicos ya que trae como resultado ineficiencia por lo que a través del servicio civil de carrera buscamos una igualdad de oportunidades en el ingreso y promoción; que la selección de los servidores públicos sea competitiva; la rendición de cuentas de desempeño de los servidores públicos a la ciudadanía; claridad en los derechos y obligaciones de los servidores civiles.

⁵⁰ Moctezuma Barragán, y Esteban Roemer, Andrés en su libro *Por un gobierno con resultados* señalan que un servicio civil de carrera a lo que sugieren que éste deberá balancear las ventajas y desventajas entre flexibilidad y autonomía en relación al mérito y rendición de cuentas a lo que sugieren que debe existir un esquema óptimo en donde se reconozca la flexibilidad y el mérito del desempeño de los funcionarios públicos para combatir la corrupción, Nepotismo, clientelismo, etc.

El servicio civil de carrera es un método de administración de personal público cuyas principales características son el ingreso por concurso o examen; el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo. (Moctezuma Barragán, Esteban. Por un gobierno con resultados: 158)

Actualmente los avances en la implementación del servicio Civil de Carrera se reflejan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual establece que nuestro país debe contar con un servicio profesional de carrera que garantice una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, para la transformación de la administración pública en una organización con una cultura de servicio que favorezcan la honestidad y eficiencia.

Para diseñar e implantar eficazmente las instituciones y las herramientas del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Gobierno del D.F.; se realizó la integración de un grupo de planeación interdisciplinario para la implementación y diseño del Servicio Público de Carrera; se reforma ampliamente el Proyecto de Reglamento para convertirlo *en una herramienta más eficaz, operativa y costeable en un contexto de austeridad financiera con vigencia a partir de octubre de este; preparación del proyecto del instituto del Servicio Civil de Carrera con vigencia a partir de este año. año* (III Informe de Gobierno: 1999 Robles, Rosario: 186)

El modelo de la administración de recursos humanos que prevalece en nuestro país aún conserva deficiencias que impiden al gobierno ofrecer mejores servicios a los menores costos posibles ya que es frecuente encontrar aumentos en los costos de operación del aparato público. En México no existe un adecuado sistema que permite medir el desempeño de los servidores públicos, lo que impide tener un sistema que propicie el desarrollo profesional de los funcionarios que destacan en sus funciones administrativas, generando de este modo un sistema de promoción inequitativo.

Algunos observadores también han señalado fallas de programas de formación con los servicios a corto plazo que no permiten preparar personal competente de administración y de gestión. Es necesario que el perfil de los funcionarios públicos esté basado en la capacidad de especialización y profesionalización del servidor público a fin de mejorar la calidad del servicio público; a través de técnicas, manifestando de manera explícita los niveles de promociones y ascenso y procedimientos y métodos para otorgarlos.

Se observa que el Servicio Civil de Carrera que se ha implantado, se formaliza en un nuevo esquema jurídico, normativo, orientado a la estabilidad y eficiencia en el servicio es decir, éste promueve al profesionalismo, la superación y vocación de servicio.

Pero no es suficiente un sistema de servicio civil de carrera, donde no sólo se capacite a funcionarios y empleados, sino que cuente con la participación de universidades e institutos de investigación para que ayuden a fundamentar los procesos de toma de decisiones, y así poder superar la visión inmediata que permita el trazo de estrategias mucho más amplias e integrales. Se observa que se debe establecer y reglamentar este sistema, para lograr que la administración y la continuidad de los programas no se vean afectados por la conclusión de los periodos de gobierno.

Debe darse mayor apoyo a un Sistema de Servicio Civil de Carrera ya que de este modo se busca combatir con el personal recomendado, el compadrazgo que aún existe dentro del sector público. *Esto debido a que de acuerdo con una iniciativa presentada por el senador priísta, Carlos Rojas se pretende formalizar el servicio profesional de carrera: "Que más allá de cambios, de cambios de gobierno lograremos que se profesionalice el servicio público y que sea del profesionalismo, el conocimiento, la vocación, la actitud, la que privilegie la estadía de los servidores públicos en sus puestos".* (Fuente: Fuerza Informativa Azteca/Agustín Rodríguez. 10/27/00, 14:39 (Hora de México DF.). Así se intenta que en un plazo no mayor a tres años, existan perfiles específicos para ocupar cargos públicos, desde directivos hasta subsecretarios de Estado. Es importante mencionar que se estipulo que en cada secretaria de Estado existiría un comité técnico que realizaría exámenes de admisión y evaluaciones permanentes.

CAPÍTULO 3

Marco Jurídico y Programas de Capacitación de los Servidores Públicos en México

La racionalización de los sistemas de los servicios públicos ha traído como consecuencia la aplicación de leyes y reglamentos de los servidores públicos.

Las actividades de capacitación y desarrollo se vinculan con los programas prioritarios del Gobierno Federal y de las instituciones en particular, es este caso el de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula a los servidores públicos en sus artículos 108-114 y 123, existen ciertas leyes como la Ley Orgánica de la Administración Pública; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley del ISSSTE, entre otras, que se encargan de regular la relación entre los servidores públicos. Estas leyes fueron creadas para dar protección a los trabajadores. De esta manera se obtendría un máximo beneficio social, ya que se protegería no sólo a los trabajadores, sino también a sus familiares. De esta manera el trabajador queda protegido totalmente. Además de protección, estas leyes le proporcionan al trabajador derechos y obligaciones para un mejor desarrollo en sus actividades.

Oportuno es recordar que no es suficiente la estructura jurídica para que opere un sistema escalafonario, la mayoría de las veces el legislador no toma en cuenta la realidad que presentan cada una de las dependencias del sector público por ello, en el aspecto jurídico del escalafón; la ventaja no reside en legislar o dejar de hacerlo sino en hacerlo en concordancia con la realidad que se vaya presentando; la importancia de la norma jurídica reside en el hecho de que es dinámica y no estática (Borges, Jorge Luis. Sistema Integral de Capacitación y Escalafón para la administración y desarrollo del personal. 2.) La Ley Federal del Trabajo en nuestro país obliga a la empresa a la capacitación y para tal fin hace muchos años se creó el Instituto Nacional de Educación para el Trabajo (INET) sectorizado en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; sin embargo, su actividad ha sido marginal. (Ruiz, Alanis Leobardo. Ponencia La Capacitación y el desarrollo) ya que, la capacitación y el desarrollo de las actividades no siguieron un plan que armonizará un esquema de evaluación de los méritos vinculadas a las instituciones educativas y de investigación puesto que eran capacitados a responder con rapidez, pero no es posible inventar las soluciones a cada rato puesto que se necesitaba y se necesita de una planeación estratégica que responda a lo que, en los últimos gobiernos se ha dado un mayor apoyo a la

administración de los recursos humanos así como la implementación de programas de capacitación y actualización del personal que presta sus servicios en el sector público.

3.1 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

En nuestro país, históricamente se ha dado una evolución en materia laboral en donde observamos que existe un sin número de garantías de los trabajadores mexicanos, tanto en el sector público como privado.

Hoy en día debemos preocuparnos más por el mejoramiento de nuestros servidores públicos, ya que nuestro aparato gubernamental se transforma y moderniza cada vez más rápido; por eso es necesario establecer estrategias para mejorar la gestión pública.

En el apartado "B" del artículo 123 constitucional, frac. VII y VIII, se establece que, *vii.- la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizara escuelas de administración pública;*

viii.- los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia, situación que se refuerza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se observa que el Estado debe organizar *escuelas de Administración Pública como instrumento para impartir cursos de capacitación con la finalidad de adquirir ascensos conforme al sistema escalafonario. Las dos pautas dominantes en materia de escalafón siguen siendo las categorías basadas en la jerarquía y las categorías basadas en el puesto.* (Carrillo Castro. Alejandro. Administración Pública. Marco Internacional 86) De ahí la importancia de motivar un cambio de actitudes y aptitudes de los funcionarios públicos mediante un cambio de mentalidad con respecto a las relaciones laborales entre los niveles jerárquicos de las diferentes instituciones públicas.

3.1.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 19 menciona que *"El titular de cada secretaria de estado y departamento administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público*

necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan; los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados; los manuales de organización general deberán publicarse en el diario oficial de la federación. en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas”

En el apartado de la Secretaría de Relaciones Exteriores se menciona que

II b.- Capacitar a los miembros del servicio exterior mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

En la Secretaría de la Defensa Nacional, se menciona que

xiii.- dirigir la educación profesional de los miembros del ejército y de la fuerza aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

En la secretaria de marina

vi.- dirigir la educación pública naval;

En la Secretaría de energía

vi.- estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la secretaria de hacienda y crédito público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

En la Secretaría de Comunicaciones y Transporte

xxvi.- promover y, en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes

En la Secretaría de Educación Pública

xxvii.- organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal

propósito. a este fin organizara, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;

En la Secretaría del Trabajo

v.- promover el incremento de la productividad del trabajo;

vi.- promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la secretaria de educación pública;

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece un ordenamiento a ésta por medio de las actividades programadas que establezca el Poder Ejecutivo Federal. Es necesario que para lograr un control y desarrollo de las distintas funciones que realiza la administración pública cuente con programas adecuados de capacitación, calidad total y mejora de procesos; ya que como consecuencia de los cambios que se están suscitando es vital que se apliquen de una manera permanente y continua. Es decir, que estos programas se actualicen, además de que la gente se prepare a la innovación y las nuevas ideas.

3.1.2 Ley Federal del Trabajo.

El desarrollo de la capacitación se ha visto afectado a lo largo de los años por una carencia de una reglamentación precisa sobre la forma y términos en que de que manera práctica debiera organizarse en cada caso la capacitación.

La propia imprecisión en que incurre la fracc. XV al dejar prácticamente a la voluntad del patrón optar por la organización permanente o periódica de los cursos de capacitación; incurrió así en una indefinición que, de hecho, casi anula la obligación, puesto que el precepto no indica ningún requisito mínimo de la periodicidad con que deben ejecutarse y llevado el argumento al extremo...

...adicionalmente, la intervención de la Autoridad del Trabajo quedó limitada a ser informada de la realización de dichas actividades y a ejercer una "vigilancia" de las mismas que, por lo demás, no se precisa en que consiste (Efrén Domínguez, Jorge. Reflexiones sobre el derecho social a la formación 5)

A pesar de todo ello; la incorporación de la fracc. XV del artículo 132 en la Ley Federal del Trabajo en el cuerpo del código laboral representó en su momento, sin duda alguna, un substancial avance en el campo del derecho social y, específicamente, del derecho del trabajo...
(Efrén Domínguez, Jorge *Reflexiones sobre el derecho social a la formación.* 6)

La Ley Federal de Trabajo define al trabajo, de acuerdo con su artículo 3 que *“El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”*

“No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social”

“Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores”

La Ley Federal de Trabajo establece en su artículo 9 que *“La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto”*

“Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento”

3.1.2.1 Capacitación para y en el trabajo.

La Ley Federal de Trabajo norma la capacitación en el trabajo y para el trabajo. Dentro de la capacitación para el trabajo se observa la persistencia de un más lento crecimiento de empleos frente a un proceso de expansión del sistema educativo en los niveles medios y superiores que ha ocasionado entre otros; el subempleo de trabajadores con niveles educativos óptimos y capacitados; exigencia por parte de los empleadores de credenciales educativas más elevadas para contratar a los trabajadores que se retiran no se experimenta una movilidad o mejorar en las condiciones de los trabajadores; pérdida de legitimidad de las instituciones debido a la acumulación de problemas económicos y sociales no resueltos. Por lo tanto, el crecimiento de la economía es un requisito fundamental para el desarrollo pleno del sistema de capacitación para el trabajo.

En nuestro país la capacitación en el trabajo enfrenta actualmente serios problemas para su desarrollo; pues las capacitaciones obligatorias en la Ley Federal de Trabajo no son cumplidas conforme a esta, como consecuencia de los bajos niveles de educación de la fuerza de trabajo; lo que eleva costos a las empresas que quieren capacitar a sus trabajadores en las tareas necesarias o específicas a las empresas, por cuanto deben proporcionarles previamente conocimientos de carácter general o formativo.

3.1.3 Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta ley establece las obligaciones y sanciones del servidor en relación a las responsabilidades administrativas, pero no especifica la importancia de capacitarse para el ejercicio de sus funciones, únicamente en relación a nuestro tema podemos decir que establece en su artículo 47:

ii.- formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

iii.- utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

Es así que únicamente se establecen las obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según estable la ley.

3.1.4 Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

La Ley del ISSSTE regula a los trabajadores al servicio del estado, y se encarga de resolver aquellos problemas sobre riesgo de trabajo, de previsión social y de la misma seguridad social. Por su parte el Estado ayuda y proporciona los medios adecuados tanto legal, económico y social, para que todos los trabajadores se encuentren protegidos. De este modo, es completa la previsión y la seguridad social a través de esta legislación.

En el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, Título segundo derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares en su capítulo V menciona que las obligaciones de los trabajadores:

viii.- asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia

La Ley del ISSSTE está dividida en 6 Títulos en donde encontramos: Disposiciones Generales; del Régimen Obligatorio; del régimen voluntario; de las funciones y organización del Instituto; de la prescripción y de las responsabilidades y sanciones.

El Centro Nacional de Capacitación y Servicios de los Trabajadores del Estado, junto con la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, que es creado en 1973, establecen un Programa sobre Tecnología de la Capacitación dirigida a los responsables de las unidades administrativas encargadas de la capacitación.

3.1.4 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales mencionan en su artículo 140; *"el instituto proporcionara servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores"* y en el artículo 141; *"Para los fines antes enunciados el instituto ofrecerá los siguientes servicios:*

i. programas culturales;

ii. programas educativos y de preparación técnica;

iii. de capacitación;

iv. de atención a jubilados, pensionados e inválidos;

v. campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo;

vi. estancias de bienestar y desarrollo infantil; y

vii. los demás que acuerde la junta directiva.

En términos de capacitación, la ley proporciona en su sección de prestaciones culturales los principales servicios que quedan incluidos en los artículos mencionados con lo que se observa que, la ley se preocupa por brindar un mejor nivel de vida, en el cual pueden desarrollar actividades que logren un mejor rendimiento en su trabajo.

3.1.5. Ley de Planeación

La Ley de Planeación tiene como objetivos establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo. *Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo...*(Ley de Planeación, Artículo 9) Los aspectos relacionados con la Planeación Nacional de Desarrollo que están incluidos dentro de las dependencias de la administración pública federal se llevan a cabo mediante las unidades administrativas que forman parte del Sistema Nacional de Planeación.

De acuerdo con esta Ley se establece que las dependencias (en este caso la SECOFI) fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignen recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinen acciones y se valoren resultados. En el capítulo segundo referente al Sistema Nacional de Planeación Democrática, art. 14 atribuye a la Secretaría de Programación y presupuesto en la fracc. V; *Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen dependencias de la administración pública federal.* Es por eso que, los Programas de Capacitación de cualquier dependencia deben realizarse conforme a los estatutos que se establecen dentro de la Ley de Planeación. Por lo que los servidores públicos deben estar actualizados dentro de las reformas que se realicen en ésta ley, para ejercer sus funciones de ahí la importancia de que estén actualizados no sólo en el marco administrativo sino jurídico de sus atribuciones para poder ejercer eficiente y eficazmente éstas.

3.2 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) se establecen objetivos a fin de fortalecer la capacidad del Estado como consecuencia de la globalización por lo que, debe contar con las instituciones correspondientes y por lo tanto de su personal.

...el Plan propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Asimismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son base de una vida digna y de un bienestar productivo...(Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: XII-XIII). Se establecen criterios que pretenden ampliar y fortalecer el papel de México de acuerdo a la aplicación de estrategias que mejoren los servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos a lo que, encontramos que:

4 Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de nuestras representaciones en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.

5 Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo. (Poder Ejecutivo Federal. PND 1995-2000: 10)

El PND establece un apartado dedicado al empleo y productividad en donde menciona que la mejoría de las condiciones de los mexicanos será posible con un crecimiento económico para de este modo poder generar empleos. Para poder elevar el potencial productivo de la fuerza laboral y propiciar su desarrollo constituye un objetivo de la mayor importancia para alcanzar el crecimiento sostenido de la producción, la productividad y los salarios. *Con este fin resulta estratégico impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país. Si bien, hoy en día, México, cuenta con una importante infraestructura de capacitación y programas que han tenido éxito, es preciso reconocer que en relación con las necesidades del país los logros son aún limitados.* (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 152)

Desafortunadamente la capacitación no es suficiente dentro del sector público *se estima que sólo una de cada cinco personas económicamente activas ha recibido algún curso de capacitación y que ésta es mayor entre la población desocupada que entre la ocupada.* (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 153) En 1994 *todos los sistemas de capacitación del sector público y privado solo atendieron a un millón de trabajadores, monto muy reducido respecto al total de la población económicamente activa.*

El problema de la capacitación no sólo es cuantitativo. La capacitación para el trabajo continúa entendiéndose como una etapa de corta duración y de importancia secundaria en la preparación del trabajador. Entre las dificultades que aquejan a la formación de recursos humanos para el trabajo están las siguientes:

- *Divorcio, entre sistemas de capacitación y mercados ocupacionales.*
- *La educación tecnológica y la capacitación para el trabajo han compartido un modelo que pone más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el éxito del educando, ya que los programas se integran en buena medida alrededor de áreas de especialidad académica, sin referencia necesaria, al mundo del trabajo.*
- *Existe falta de coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado, que impide realizar eficientemente las acciones formativas y establecer mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación.*

- *No existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación.*
- *Hay una gran rigidez en los sistemas de capacitación. La forma de operación de la actual oferta de capacitación prácticamente obliga a cambiar programas enteros para incorporar nuevos conocimientos.*

Al percibirse un vínculo débil entre capacitación para el trabajo y oportunidades de desarrollo profesional y personal, los jóvenes en edad de tomar decisiones de tipo vocacional tienden a considerar las opciones de capacitación técnica como opciones de calidad inferior a la académica.

El Plan propone un significativo incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación, de conformidad con las estrategias siguientes:

- *Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad educativa. La oferta de servicios de formación técnica y de capacitación para el trabajo será adecuada cuando atienda las necesidades de la planta productiva en materia de recursos humanos, sin descuidar la formación integral de las personas. Para asegurar lo anterior, las autoridades educativas y laborales promoverán, con la participación del sector productivo, el establecimiento de normas de competencia laboral, cuya estructura responderá a las condiciones actuales y previsibles del mundo de trabajo. Estas normas se integrarán en un Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL), cuya estructura facilitará la movilidad del trabajador en industrias y regiones, así como el considerar grados progresivos de complejidad en las funciones laborales.*

Las normas definidas en el SNCL podrán servir como punto de partida para la estructuración de planes y programas de formación técnica y de capacitación para el trabajo, y podrán ser referencia para la educación media superior en sus modalidades.

- *Establecer nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente. se pondrá en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral, que tendrá como base las normas definidas en el Sistema Normalizado de Competencia Laboral. El nuevo sistema se ocupará de certificar la competencia laboral, independientemente de cómo haya sido obtenida. De este modo, se dará a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la práctica laboral un reconocimiento análogo al escolar, con lo cual se facilitará la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de*

la vida y se propiciará la progresión hacia grados más complejos de competencia laboral dentro del SNCL. De este modo, se abrirá una vía para la capacitación continua de los recursos humanos productivos, con lo consiguiente mejoría en niveles de productividad, competitividad y trabajo a lo largo de la vida.

- *Flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo de tal manera que sea posible la alternancia de estudio y trabajo de manera que respondan mejor a las necesidades de cada joven en etapa de formación y de cada trabajador en activo. Los programas de formación técnica y de capacitación se podrán ajustar gradualmente, según la naturaleza de cada institución, a los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral. Los programas podrán ser estructurados en unidades autónomas o módulos, cada una de las cuales corresponderá a unidades de competencia laboral definidas en el SNCL. De esta manera, se facilitará el establecimiento de equivalencias entre instituciones, la incorporación de trabajadores en activo a la formación escolarizada, y a la adecuación precisa de la oferta de formación para el trabajo a necesidades específicas.*

Naturalmente, los cambios cualitativos señalados deberán acompañarse de un momento significativo en la infraestructura para la capacitación. Al efecto, se continuarán incrementando los planteles públicos, al tiempo que se promoverá la inversión privada en instituciones para la capacitación laboral. Asimismo, promueven la capacitación laboral.

Parte importante de este esfuerzo de mejoramiento es el compromiso con la capacitación y la superación continua de los servidores públicos. Asimismo, se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor.

La importancia de la capacitación del trabajo en el proceso de modernización económica del país es señalada dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en donde, reconoce la urgencia de establecer un sistema nacional acorde con las necesidades del aparato productivo; ampliar la capacidad instalada para atender la demanda potencial de este servicio; y establecer una política clara en la materia. Sin embargo, aún no existe una estrategia nacional que conjugue las acciones de las distintas instituciones que intervienen en la formación de recursos humanos. Establece un conjunto de políticas que tienden a impulsar el

incremento en la productividad del trabajo, pero los planes y programas propuestos carecen de integración, además de que no abordan cuestiones de instrumentación ni de evaluación. Asimismo el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de capacitación, orientación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

3.3 Programas de Capacitación para los Servidores Públicos.

La planeación es una estrategia de trabajo indispensable para lograr un mejoramiento laboral de los servidores públicos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual dice que... *el sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión, este plan propone el desarrollo de criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, con objeto de contar con elementos que evalúen la calidad de los servicios, la opinión razonada de la población y la capacidad de respuesta de cada dependencia para atender satisfactoriamente los requerimientos de la ciudadanía* (Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000: 5)

Los programas de capacitación se basan en la Ley de Planeación para de este modo poder establecer estrategias que promuevan el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra; una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y a la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas acordes para el establecimiento e implementación de éstos.

3.3.1 Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000

La administración pública debe preocuparse por la profesionalización de los funcionarios públicos que laboran en los distintos dependencias y entidades. *El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 enfatiza la necesidad de crear un Sistema de Información de Recursos Humanos para la Administración Pública Federal, con el propósito de conocer el perfil de los trabajadores con que cuenta el sector público, permitiendo implementar cursos de capacitación y desarrollo, que les den la oportunidad de profesionalizar los servicios que prestan las instituciones en donde laboran* (Santos Hernández, Daniel. Ponencia. 1.a Capacitación del Servidor Público: 54)

Podemos decir que la administración pública se encuentra encaminada hacia la capacitación y actualización del personal que presta sus servicios en las distintas instituciones públicas para corregir las serias deficiencias que han acumulado en este rubro desde sexenios anteriores.

Es importante mencionar que dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 no se señalan claramente las estrategias a seguir en relación con el desarrollo profesional y la capacitación de los servidores públicos. Únicamente se enfoca en dos aspectos fundamentales: los procesos laborales de carácter técnico y la formación ética de los funcionarios.

Resulta indispensable la aplicación de nuevas técnicas en el trabajo que permitan el mejor desempeño de las funciones de los empleados públicos, para lograr de este modo eficiencia, eficacia y calidad en los servicios que se prestan a la comunidad.

Como consecuencia de decisiones mal tomadas en nuestro pasado, *el Programa de Modernización de la Administración Pública hace al respecto, de un cambio integral y de una profesionalización auténtica de los servidores públicos.* (Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 4) Hoy en día nuestra sociedad reclama mejores servicios, que sean mucho más eficaces y eficientes por lo que se requiere de un proceso gradual de capacitación de los funcionarios públicos y de un apoyo cada vez mayor a la formación profesional de administradores públicos.

En el Programa de Modernización de Administración Pública 1995-2000, uno de los objetivos con relación a la dignificación: profesionalización y ética del servidor público, se busca garantizar a quienes sirven desde el sector público, contar con los conocimientos, aptitudes y habilidades para desarrollar mejor sus funciones a lo que, busca como línea de acción que se establezca una rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.

El servidor público que requiere el país y el cual se pretende desarrollar, es un trabajador comprometido, capaz y activo de la transformación y modernización de la administración pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad y que cumpla con su labor por la satisfacción misma de servir a sus conciudadanos, porque con ello le

sirve al país. (PROMAP 1995-2000: 55.) Este Programa en su inclinación por la dignificación, profesionalización y ética del servidor público busca impulsar acciones que incidan en el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar; sancionar las faltas de los servidores públicos; propone *un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, que contribuya a que los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo; impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.* (PROMARP 1995-2000:56.) Se observa que se busca una profesionalización del servidor público que deberá contemplar tanto los procesos sustantivos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control; la instauración de un servicio civil que contemple sus acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.

La etapa inicial se llevará a cabo por una selección a fin de evaluar un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades; a fin de quienes presten sus servicios en la administración pública cuenten con un mínimo de conocimientos para el desarrollo de sus responsabilidades; las habilidades y conocimientos deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma de garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público; la vinculación de remuneraciones y estímulos de desempeño; y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción. La etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento.

Dentro de este programa encontramos la importancia de fomentar como parte de una nueva cultura de servicio, la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles, particularmente al personal que interviene en los procesos de contacto directo con el público.

3.3.2 Programa General del Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000

En este Programa se fijan distintos lineamientos que impulsan el desarrollo del gobierno del Distrito Federal, en los cuales encontramos la búsqueda de un **gobierno responsable y eficiente** en donde se establece:

- *...Mejoramiento continuo en los servicios que presta el gobierno a la ciudadanía, tanto en contenido como en forma*
- *Renovación de los procedimientos administrativos y a nivel tecnológico del gobierno*
- *Desarrollo de los recursos humanos mediante el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y el establecimiento de procedimientos claros...* (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000: 55)

Para combatir los trámites burocráticos, se pretende que el personal a cargo de los servicios públicos reciba la capacitación adecuada, para orientar con precisión y de manera eficiente a la población. Asimismo, impulsa el desarrollo y profesionalización de los recursos humanos a través de remuneraciones del personal con base en las responsabilidades y funciones de éstos; esto con el fin de mejorar los procedimientos administrativos y la superación del nivel tecnológico que permitan mejorar los niveles de eficiencia y la realización de sus funciones.

Se orienta a la búsqueda del desarrollo institucional, la desregulación normativa, la desconcentración, la simplificación de trámites y procedimientos, la profesionalización del servicio público, el diseño de mecanismos transparentes y efectivos en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, la ética de servicio y la rendición de cuentas, así como la mejora permanente y la calidad de servicio.

Para cumplir con estos objetivos establece que debe definirse mecanismos de financiamiento de la ciudad con perspectivas de largo plazo; promover la reconstrucción administrativa y la transparencia e la gestión pública; impulsar el desarrollo y la profesionalización de los recursos humanos del gobierno del distrito federal; mejorar los flujos de información y comunicación en el gobierno y con la ciudadanía y; dar seguimiento y vigilancia a las acciones del gobierno.

3.3.3 Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales: 1995-2000

Dentro de este Programa se procurar integrar los elementos necesarios para facilitar la vinculación entre los agentes que participan en el mercado de trabajo, la elevación sostenida de la productividad laboral, el mejoramiento de las remuneraciones y de las condiciones de seguridad e higiene y de trabajo en general de las unidades productivas, así como el desarrollo de los mecanismos de defensa de los derechos de los trabajadores y de procuración y administración de justicia en el ámbito laboral.

Los objetivos y estrategias generales de acción que establece el PND se retoman en el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000; el cual enuncia las acciones de política laboral que permiten contribuir al desarrollo económico y la elevación de la productividad mediante el aumento de la capacidad de adaptación y el desempeño de los trabajadores.

El presente programa establece una política laboral que se basa en tres objetivos específicos:

- *Ampliación y perfeccionamiento de los mecanismos que facilitan la inserción de los trabajadores en una actividad productiva y promueven el desarrollo y arraigo de una cultura de calidad y competitividad entre los factores de producción...*
- *Fortalecimiento de las instancias de coordinación y concertación con los sectores productivos y los distintos órdenes de gobierno, a fin de que tengan una mayor participación en la identificación de elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y favorecer así la creación de empleos y el incremento de remuneraciones.*
- *Modernización de los mecanismos de defensa de los derechos laborales, en congruencia con las acciones de mejoramiento en la impartición de justicia en todos los ámbitos, para lograr una mayor calidad en el desempeño de la función jurisdiccional y hacer más oportuna y ágil la administración, impartición y procuración, lo que contribuirá a consolidar las condiciones de seguridad jurídica en las relaciones de trabajo. (Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales: 1995-2000: 41-42)*

Este plan busca el desarrollo y arraigo de una cultura de capacitación como un proceso integral y permanente que abarque toda la vida productiva del trabajador, adaptar los sistemas de capacitación a las nuevas estructuras de la producción del trabajo para que eleven su calidad, amplíen su cobertura, mejoren su pertinencia y capacidad de respuesta por medio de un personal mejor calificado que pueda desarrollar diversas tareas, asumir mayores niveles de responsabilidad y de participación en el desarrollo productivo, teniendo la capacidad de asimilar una capacitación constante.

En el marco del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior; se colaboro con los esfuerzos que desarrollaron la SECOFI y el Consejo Coordinador Empresarial para establecer y operar la red nacional de Centros de Competitividad Empresarial, con el objeto de inducir la capacitación de los empresarios de micro y pequeñas empresas para mejorar; tanto la gestión y eficiencia de sus negocios, como la integración, el desarrollo humano y el arraigo de una cultura empresarial.

3.3.4 Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994

La capacitación y la productividad son factores de vital importancia para el desarrollo y crecimiento de cualquier empresa. Estos factores buscan alcanzar nuevos horizontes y obtener avances tecnológicos, impulsar el mejoramiento social y competir con otros mercados. La capacitación como elemento de desarrollo debe estar enfocada hacia el personal, ya sea en el campo de la educación, o en la reorientación en las actividades. El Programa Nacional de Capacitación y Productividad define la capacitación como *un medio de acceso a los conocimientos y habilidades que permitan al trabajador un mejor aprovechamiento de sus capacidades y de los recursos a su disposición. En este sentido, se concibe a la capacitación no sólo como un medio para lograr la mejor inserción del trabajador en la actividad económica, sino como vía para dotarlo de mayores posibilidades de realización personal y de participación en el desarrollo integral del país.* (Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994: 55)

Este programa está enfocado al desarrollo del país, mediante la formación de los recursos humanos. El programa está enfocado a 5 puntos estratégicos, a saber:

- Ejercer la educación en la productividad
- Promover la capacitación como un medio esencial para la actualización de la fuerza de trabajo
- Utilizar de manera eficaz y eficiente los recursos
- Contribuir a la productividad utilizando adecuadamente los recursos
- Hacer conciencia de que la capacitación es un medio para mejorar las condiciones de trabajo y lograr un desarrollo general. (Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994: 13-20)

Para lograr que la capacitación se aplique como una herramienta para satisfacer las necesidades del trabajador es importante que éste cuente con conocimientos y habilidades determinadas; así mismo, debe contar con una educación profesional que ayude a responder los requerimientos de la institución.

De acuerdo con el programa, existen alrededor de 400 planteles educativos que ofrecen opciones de capacitación para el trabajo. Estas opciones se imparten a los en diversas escuelas, así como instituciones particulares y autónomas.

Las escuelas que ayudan a impartir programas de capacitación son: Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI); Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS), Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios

(CBTIS), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), las que son de gran importancia, ya que así se estará mejor preparado para cuando se inicien de manera profesional.

Por otro lado existen comisiones mixtas de capacitación, cuya integración es bipartita y partidaria y sus funciones las de vigilar que se cumplan con los planes y programas que formulen las empresas y la autenticación de las constancias de habilidades laborales. Sólo existe un 61.6% de empresas que cuentan con comisiones mixtas; y sólo un 27.8% de estas empresas cuentan con planes y programas de capacitación. (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000: 37)

Dentro del sector público, la capacitación y productividad pretenden desarrollar una actividad productiva dentro de éste, mediante el uso eficiente de los recursos y la satisfacción las necesidades de la población.

El programa menciona que existen aspectos en materia de capacitación y que a la fecha existen carencias en cuanto a:

- *Información de los perfiles educativos y ocupacionales de quienes prestan sus servicios en la administración pública*
- *Acciones de capacitación que realiza habitualmente el sector público*
- *Atención prioritaria de algunos segmentos del perfil de la administración pública*
- *Políticas y estrategias definidas en materia de capacitación.*
- *Desarrollo de los sistemas de información y comunicación al interior de la administración pública. (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000: 57)*

De lo anterior, podemos decir que para contribuir al mejoramiento de la administración pública, hay que hacer políticas y estrategias orientadas a lograr el mejor desempeño de las actividades; evaluar la estructura del sector público, para lograr nuevas formas de organización en el trabajo e impulsar programas de capacitación consistentes; propiciar el intercambio y la difusión de experiencias exitosas; así como desarrollar mejores sistemas de información dentro de cualquier institución.

3.4 Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El Reglamento Interior de esta Secretaría es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Agosto del 2000 en donde se estipula que; *ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me*

confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 18 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, he tenido a bien expedir el siguiente Reglamento Interior clasificándose en nueve capítulos que son:

- Capítulo I. *“Competencia y Organización”*
- Capítulo II. *“Facultades del Secretario”*
- Capítulo III. *“Facultades de los subsecretarios”*
- **Capítulo IV. “Facultades del Oficial Mayor”**
- Capítulo V. *“Atribuciones del Secretariado Técnico, Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y Unidades”*
- Capítulo VI. *“Delegaciones y Subdelegaciones Federales, y Oficinas de Servicios”*
- Capítulo VII. *“Contraloría Interna”*
- Capítulo VIII. *“Suplencia de los servidores públicos de la Secretaría”*
- Capítulo IX. *“Desconcentración Administrativa”*

Dentro de las Facultades que se otorgan al Oficial Mayor encontramos que con relación a la capacitación en el artículo 7 fracciones XIII, XIV y XV:

XIII.- Administrar y coordinar la producción de los programas de capacitación, que requieran difundir las unidades administrativas centrales a las delegaciones y subdelegaciones federales, a través del equipo de recepción de señales satelitales;

IV.- Promover, implantar, coordinar y evaluar en la Secretaría, el desarrollo de una cultura y sistemas de administración de la calidad en los servicios que ofrece, para que sean acordes con los requerimientos y expectativas de la ciudadanía,

XV.- Coordinar los mecanismos y acciones que permitan captar la opinión de la ciudadanía sobre los programas y servicios responsabilidad de la Secretaría para impulsar el proceso de mejora continua;

CAPITULO 4.

La Capacitación en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

SECOFI se preocupa por el desarrollo de su personal por lo que implementa programas de capacitación dirigidos a motivar a sus funcionarios para lograr un mejor aprovechamiento.

El personal de nuevo ingreso a esta dependencia y / o puesto de trabajo participa en un Programa de Inducción y Relaciones Humanas. Cada año se presenta un Programa de Capacitación tomando en consideración las necesidades detectadas a través de evaluaciones semestrales, así como de entrevistas con los directivos de cada unidad a lo que, ha venido fortaleciendo relaciones no sólo con instituciones públicas sino privadas para el aprovechamiento de instalaciones, becas, cursos de capacitación, intercambio de experiencias, tecnología, instructores, etc.

La misión de la SECOFI es *el promover la competitividad de las empresas para generar más y mejores empleos y; proteger e informar a los consumidores, en cuanto a su visión buscar ser una institución de excelencia con una efectividad similar o superior a la de los mejores organismos promotores del mundo.* (<http://www.economia.gob.mx>; agosto de 2001)

Del mismo modo establece un programa presupuestal para efectos de capacitación a partir de los resultados que permiten analizar el costo rendimiento y el costo beneficio.⁵¹

4.1. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

La SECOFI es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que desempeña las atribuciones y facultades que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 34, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Algunas de las funciones que tiene a su cargo son:

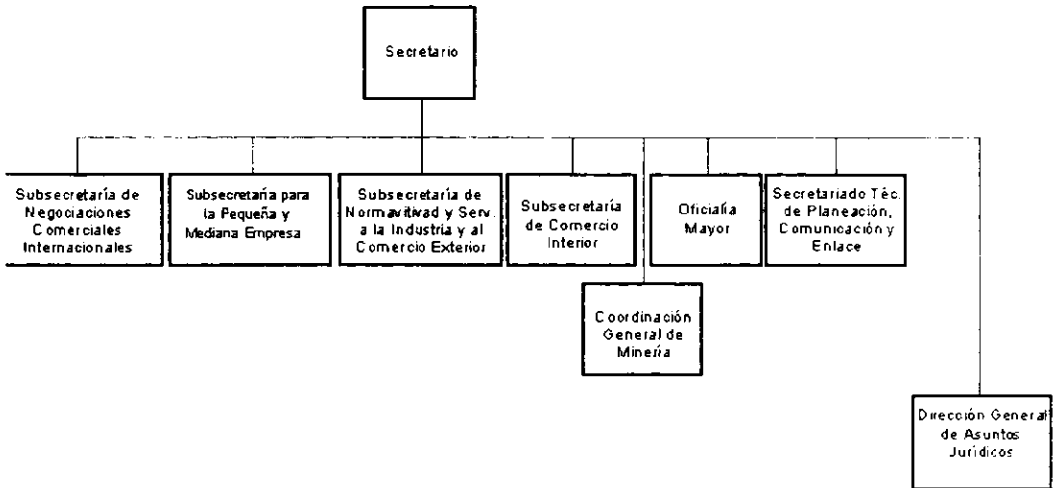
- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior y abasto
- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor
- Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil
- Regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología

⁵¹ No sabemos cuanto es el monto de este presupuesto debido a que es información confidencial por lo que es manejada con discreción y sólo tienen acceso a ella las autoridades competentes

Con el propósito de brindar los programas de capacitación designa coordinaciones en cada una de las unidades encargadas de ésta, asimismo con el fin de administrar adecuadamente éstos se efectúa una investigación de campo en la que detecta sus necesidades de capacitación y su programación de cursos.

4.2. Organigrama de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

De acuerdo al Reglamento Interior la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial queda compuesta de la siguiente forma:



(<http://www.economia.gob.mx/> agosto de 2001)

SECOFI cuenta con las siguientes unidades administrativas: Coordinación General de Negociaciones con Europa y Sector Servicios; Coordinación General de Delegaciones Federales; Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales; Unidad de Negociaciones con América, Acceso al Mercado y Compras del Sector Público; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Consultoría Jurídica de Negociaciones; Dirección General de Asuntos Comerciales Multilaterales; Dirección General de Inversión Extranjera; Dirección General de Promoción "A"; Dirección General de Promoción "B"; Dirección General de Promoción "C"; Dirección General de Promoción "D"; Dirección General de Servicios al Comercio Exterior; Dirección General de Normas; Dirección General de Industrias; Dirección General del Registro Nacional de Vehículos; Dirección General de Fomento al Comercio Interior; Dirección General de Política de Comercio Interior y Abasto; Dirección General de Normatividad Mercantil; Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; Dirección General de Recursos Humanos; Dirección General de Informática; Dirección General de Minas.

Dirección General de Promoción Minera; Delegaciones y subdelegaciones federales, y oficinas de servicios, y Representaciones Comerciales en el Extranjero.

La Secretaría cuenta con una Contraloría Interna, órgano interno de control, que se regirá conforme a lo dispuesto por el Capítulo VII de su Reglamento Interior.⁵²

4.3. Capacitación en la SECOFI.

La SECOFI ofrece el servicio de capacitación como otro servicio a sus usuarios y público en general. Actualmente la Secretaría imparte diversos cursos y seminarios de gran interés para el empresario:

- *Programa de Promoción de la Calidad*
- *Programa de Capacitación y Modernización del Comercio Detallista (PROMODE)*
- *Sistema Administrador de la Capacitación (SAC)*
- *Sistema de Autodiagnóstico (capacitación)*
- *Calendario de cursos para el Comercio Interior*
- *Cursos y seminarios (<http://www.economia.gub.mx> Citado Agosto 2001)*

4.4. Unidades encargadas de la capacitación en SECOFI.

Para implementar los programas de capacitación, es necesario contar con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento de los mismos, ya que sin éstos no se cumplirían los objetivos establecidos del programa. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 *...comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral; y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.* (Poder Ejecutivo Federal. PND 1995-2000: XIV)

⁵² VII.- Representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los juicios de amparo, en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución Política y su Ley Reglamentaria, en los casos en que lo determine el Ejecutivo Federal, pudiendo ser suplido de conformidad con este Reglamento.

4.4.1. Oficialía Mayor

Dentro del artículo 7 del Reglamento Interno se establece las facultades que tiene el Oficial Mayor que se encuentra al frente de la Oficialía Mayor entre estas se encuentran: *establecer las políticas, lineamientos, normas, sistemas y la elaboración de manuales para la administración racional de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos; autorizar los manuales de procedimientos y organización de la Secretaría; administrar y coordinar la producción de los programas de capacitación, que requieran difundir las unidades administrativas centrales a las delegaciones y subdelegaciones federales, a través del equipo de recepción de señales satelitales a lo que deben promover, implantar, coordinar y evaluar en la Secretaría, el desarrollo de una cultura y sistemas de administración de la calidad en los servicios que ofrece, para que sean acordes con los requerimientos y expectativas de la ciudadanía.*

Por otra parte la Oficialía Mayor debe coordinar los mecanismos y acciones que permitan captar la opinión de la ciudadanía sobre los programas y servicios responsabilidad de la Secretaría para impulsar el proceso de mejora continua; administrar los módulos de información y orientación al público; dirigir la planeación y administración de los recursos humanos de la Secretaría; dirigir la ejecución de los programas de capacitación institucional; conducir las relaciones laborales de la Secretaría y vigilar la correcta aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo y demás ordenamientos aplicables a la materia; dirigir la planeación y administración de los recursos materiales promoviendo lo necesario para el control y mantenimiento de éstos, así como el buen uso y servicio de los bienes muebles y de los inmuebles destinados a la Secretaría en el ámbito central, desconcentrado y representaciones en el extranjero ya que, de no llevarse de manera adecuada afectaría los objetivos planteados por el organismo.

4.4.2 Dirección General de Recursos Humanos

A través de la Dirección General de Recursos (DGRH) se establece un sistema de reclutamiento y selección de personal y programas de servicio social y empleo en las diversas unidades administrativas de dicha dependencia (SECOFI) puesto que, dirige y opera los mecanismos de administración de remuneraciones por medio de sistemas de pagos de sueldos y prestaciones a los empleados de esta organización, dando seguimiento y supervisión a los movimientos ocupacionales e incidencias del personal.

Dentro de sus atribuciones expide los nombramientos del personal operativo y de enlace; así como las constancias y certificaciones en relaciones laborales. Apoya e informa al personal y a las unidades administrativas en materia de los derechos derivados de la relación laboral, por lo que, debe supervisar la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo que se establecen dentro del marco normativo.

El sistema de escalafón se establece y es operado dentro de la DGRH; asesorando a los representantes de la misma ante la Comisión Mixta de Escalafón además, debe vigilar el cumplimiento del Reglamento Interior de la SECOFI ya que en caso de faltas, establece normas y procedimientos para la aplicación de sanciones al personal, en los términos previstos en las Condiciones Generales de Trabajo y demás disposiciones aplicables en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Con apoyo de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto formula el anteproyecto del presupuesto anual de la Secretaría en lo que respecta a servicios personales y; presenta la gestión de dicho presupuesto a ésta Dirección de apoyo. Es la encargada de *desarrollar, difundir, operar y administrar programas de capacitación acordes a las necesidades de las diferentes unidades administrativas, propiciando el desarrollo integral del personal; promover en la Secretaría el desarrollo de una cultura y sistemas de administración de la calidad, a través de la capacitación, así como la aplicación de políticas y normas en la materia; fomentar la participación del personal y sus familiares en actividades culturales, deportivas y recreativas, así como desarrollar los programas de bienestar social; vigilar el cumplimiento de los lineamientos y normas establecidas en lo referente al uso racional de las instalaciones, equipos y materiales asignados para el desarrollo de la capacitación, actividades culturales, deportivas y recreativas y el destinado a los servicios que presta, y participar dentro de la Secretaría en las comisiones mixtas conforme a las disposiciones correspondientes.*

La Dirección General de Recursos Humanos estará a cargo de un Director General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por el Director General Adjunto de Recursos Humanos; y por los Directores de Administración de Personal; y de Capacitación y Servicios Sociales. (Art. 31)

Con esto se observa que dentro de SECOFI existen áreas dedicadas a la promoción, control y evaluación de programas orientados a la capacitación por lo que, se encuentran vinculadas con las áreas correspondientes para la actualización de los procedimientos laborales de las áreas de organización y métodos. Se preocupa por inculcar a sus funcionarios la importancia

de reconocer la calidad y el servicio a la ciudadanía así como el cumplimiento dentro de los estándares de servicio establecidos.

Dentro de los aspectos más importantes dentro de la Dirección General de Recursos Humanos están las actividades que se enfocan a la organización y se determinan por la competencia, motivación y efectividad general del personal. *De todas las tareas administrativas, operativas y técnicas, la administración del componente humano es la tarea central y más importante, porque todo lo demás depende de lo bien que se lleve a cabo* (Santos, Hernández Daniel. Ponencia. La Capacitación del Servidor Público: 3) Por ello, los procesos relacionados con los recursos humanos están orientados al desarrollo, crecimiento y realización del personal en y para su trabajo, elementos que se contemplan desde la definición de la visión y la conceptualización de los valores que forman parte de la calidad del trabajo.

El proceso de capacitación y desarrollo es una de las partes fundamentales del sistema integral de la Dirección General de Recursos Humanos; esto tiene como propósito proporcionar personal con talento competitivo que contribuya a los planes y estrategias de la dependencia puesto que busca el incremento de nivel de efectividad de su personal para lo cual integra, capacita y desarrolla a éste.

Como parte de los puntos importantes dentro de la Dirección de Recursos Humanos, se encuentran elementos para el desempeño del personal dentro de la organización, a saber:

- Sistema de Participación
- Proceso de Evaluación del Desempeño
- Sistema de reconocimiento

Estos puntos anteriores tienen como finalidad lograr la motivación en el personal. De esta manera se busca un mejor y mayor desarrollo en las actividades que desempeña el trabajador; así mismo trata de motivar a sus funcionarios, a la creatividad e iniciativa de nuevas ideas que logren un beneficio óptimo para la empresa y para si mismo.

SECOFI se preocupa por orientar a los trabajadores a colaborar en grupo; es decir facilitar al personal al involucramiento en una manera de grupo. Estos grupos pueden a su vez lograr un mejor resultado y permitir la implantación de nuevas ideas para obtener mejores resultados a lo que, dichos cursos se encuentran en el Programa de Capacitación 1998 entre otros.

Dentro de cada Subsecretaría se encuentra un Subsecretario que es el encargado de planear, programar, organizar, dirigir y evaluar las unidades administrativas; coordinando

labores encomendadas a su cargo; así como el informar sobre el estatus de dichas unidades oportunamente a las demás Subsecretarías y al Oficial Mayor de la Secretaría, y requerir de las delegaciones federales la colaboración necesaria para el desarrollo óptimo de sus funciones.

El Subsecretario debe someter según el Reglamento Interno de esta dependencia a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos que elaboren las unidades administrativas su cargo.

4.4.3. Coordinación General de Delegaciones Federales.

La Coordinación General de Delegaciones Federales coordina con el área normativa correspondientes la evaluación y asignación del equipo de cómputo, paquetes de programas y capacitación, así como elaborar y administrar los programas de mantenimiento preventivo y correctivo; proporcionando elementos de información para la toma de decisiones de áreas normativas de la Secretaría para la adecuación, desarrollo y mejora continua de los programas que se operan en las representaciones federales; integra los programas de trabajo de las delegaciones y subdelegaciones federales y oficinas de servicios; asesora a las unidades administrativas de la Secretaría, en la ejecución de proyectos a nivel de mejora regulatoria, promoción de negocios, inversión y promoción de exportaciones y desarrollo del comercio interior.

La Coordinación General de Delegaciones Federales esta a cargo de un Coordinador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los Directores de Evaluación y Seguimiento de Programas; de Estudios Estatales; de Programas y Sistemas de Calidad; y de Programas Administrativos Desconcentrados.

Las Direcciones Generales de Promoción "A", "B", "C" y "D" dentro de sus atribuciones encontramos que fomentan y promueven una cultura de calidad; por medio de una capacitación y desarrollo empresarial.

4.4.4. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dentro del artículo 29 se establecen las atribuciones de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto en donde se determinan las políticas, lineamientos, normas y procedimientos para la administración eficiente de los recursos financieros en el ámbito central, desconcentrado y en las representaciones en el extranjero a lo que tiene como obligación el comunicar a las unidades administrativas de la Secretaría, a las entidades coordinadas del sector y a los órganos desconcentrados, sus presupuestos aprobados y las disposiciones normativas sobre el ejercicio programático-presupuestal que emitan las dependencias globalizadoras y las que se establezcan internamente.

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto estará a cargo de un Director General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por el Director General Adjunto de Gestión Presupuestal; y los Directores de Evaluación Programática y Contabilidad, de Planeación y Evaluación Presupuestal, de Programación y Presupuesto Paraestatal; y de Organización y Modernización Administrativa. (Artículo 29)

4.5. Etapas del proceso de capacitación

Llevamos a cabo una relación del proceso administrativo y los programas de capacitación de la SECOFI desde su inicio hasta su evaluación ya que *todo proceso administrativo, por referirse a la actuación de la vida social, es de suyo único, forma un continuo inseparable en el que cada parte, cada acto, cada etapa, tienen que estar indisolublemente unidos con los demás, y que, además, se dan de suyo simultáneamente.* (Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas. Teoría y práctica. Primera Parte:57) Es decir, todo programa de capacitación se encuentra íntimamente ligado al proceso administrativo, pues en todo momento de la organización, los diversos aspectos de la administración se complementan, se influyen y se integran.

Dentro de este proceso encontramos; división de trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de intereses particulares, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y unión del personal.

Las características de un buen administrador son: actitud independiente, responsable (responde a sus decisiones), que logre los objetivos por medio de otros, liderazgo y que crea un ambiente para tomar decisiones y lograr los objetivos a lo que, SECOFI trata de inculcar esta cultura a sus funcionarios.

Actualmente existen dos corrientes de administración; la administración tradicional y la gerencia pública. En la primera observamos que el proceso administrativo se caracteriza por cinco elementos: planeación, organización, integración, dirección y control o evaluación. La segunda se caracteriza por cuatro elementos: dirección, potenciar, diagnosticar y asociar.

En la administración pública predomina la administración tradicional, puesto que aún prevalece una actitud conformista por parte del trabajador por falta de motivación y por carencia de avances tecnológicos.

Dentro de la administración tradicional, el Programa de Capacitación 1998 relacionado con el Proceso Administrativo tiene una relación directa entre sistema logístico con la administración pública, que se caracteriza de la siguiente forma:

4.5.1. Planeación

Es la primera etapa del proceso administrativo que nos permite realizar estrategias de trabajo para determinar el curso concreto de acción a seguir; definir los principios que lo habrán de presidir y ordenar; la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo; y cuantificar los recursos necesarios para su realización.

Dentro de todo proceso administrativo existe una planeación que nos brinda una visión del por qué; es decir, debemos tener en cuenta distintos factores tales como la organización, la situación de ésta dentro y fuera de la organización para así satisfacer a la sociedad; su desarrollo, etc. Esto trae como beneficios coordinar esfuerzos, especificar objetivos, estrategias y programas; motivar al personal; mejorar decisiones; promover cambios; establecer estándares, generar confianza estimulando la creatividad, etc. Es necesario considerar factores tales como el medio ambiente; la competencia, la sociedad, le personal y el medio ambiente para lograr un mayor desarrollo laboral.

La capacitación comprende por lo mismo tres etapas: Políticas, Procedimientos y Programas.

- a) Políticas: son los principios para orientar la acción; es decir, son criterios que nos permiten orientar los procesos de toma de decisiones. Fijan límites y abren posibilidades.
- b) Procedimientos: son secuencia de operaciones o métodos de trabajo.

La meta que se fijó en el Programa de Capacitación 1998 de SECOFI fue la de capacitar a sus empleados de oficinas centrales, fundamentalmente de nivel operativo, mandos medios y personal de enlace de oficinas centrales. La Dirección General de Recursos Humanos de dicha dependencia realizó programas de capacitación que se impartieron por cursos, para lo cual tuvo que hacer un estudio caso de las necesidades existentes y así repartir las horas de los cursos dependiendo del servidor público y del puesto que desempeña.

- c) Programas: son los tiempos requeridos para medir el cumplimiento de los objetivos.

4.5.2. Organización

Es importante que exista una definición clara de responsabilidades para construir la estructura y desarrollar las relaciones entre el personal y; precisar quién hace qué y para lograr que el equipo realice el trabajo como debe ejecutarlo.

Dentro de esta fase del Proceso Administrativo, se realiza el contenido técnico, metodológico de sus operaciones, la dirección y los vínculos con el medio. Con relación al tema de interés de nuestro trabajo, se concentra en las actividades de niveles de mando medio en donde sólo un 47% de sus empleados se considero en este rango.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se preocupa por ser una dependencia competitiva; trata de comprender, desde luego, las necesidades que nuestro país requiere, pero también cuestiona su forma actual de hacer las cosas. De este modo busca constantemente nuevas ideas, métodos y prácticas relacionadas con los planes y programas que realiza para así garantizar su eficiencia. Gracias a los programas de capacitación, se adquiere un éxito personal; es decir, el beneficio es en primer término para el que recibe el curso; pero sin duda alguna, esto va creando una red de personal preparado y calificado para las funciones que se le atribuyen y de este modo el organismo es una institución eficaz y eficiente.

4.5.3. Control

Es importante que haya personas con capacitación de dirección y toma de decisiones, que posean una clara percepción de las necesidades presentes y futuras. Aquí los servidores públicos no sólo deben contar con estas aptitudes, ya que es importante que se familiaricen con el análisis, evaluación y toma de decisiones respecto a la misión, visión y estrategias que habrían de adoptar para competir en las condiciones del nuevo entorno público que se pretende formalizar.

La DGRH de la SECOFI busca un desarrollo eficiente de sus trabajadores, por lo que procura una cuidadosa selección del personal y colocar a cada trabajador en el área de su competencia y para lo que se preparó.

El Programa de Capacitación 1998, en su primer semestre, se realizó por medio de cuatro subprogramas:

- Capacitación básica orientada al puesto de trabajo
- Capacitación en calidad
- Capacitación especializada orientada al área de trabajo
- Inducción a SECOFI

En el segundo semestre se realizaron los siguientes subprogramas de capacitación:

- Capacitación en Calidad Total
- Actualización Administrativa
- Capacitación en Informática
- Capacitación Administrativa
- Capacitación en el idioma de inglés

Muchas veces los programas de capacitación son sumamente costosos y requieren de suficiente presupuesto para poder realizarlos. Esto trae como consecuencia que los programas sean interrumpidos por falta de presupuesto y no logren llevarse hasta su término. (No fue proporcionada esta información por la dependencia)

Los programas de capacitación que se llevaron a cabo en el año de 1998 en la Secretaría fueron impartidos por diversas escuelas privadas tale como:

- ITAM
- Colegio de Contadores

- Universidad de las Américas
- Excelencia de Consultoría S.A. de C.V.
- Universidad Anahuac
- Instituto Mexicano de Auditores Internos A.C.
- Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A.C.
- INAP
- UNAM
- Archivo General de la Nación
- ITESM

Los cursos, maestría, conferencias y diplomados que se impartieron en dichas instituciones proporcionan un alto grado de desempeño para los participantes, ya que a consecuencia de los cambios tecnológicos, es necesario que los funcionarios estén preparados y que estén actualizados para su mejor desempeño y para lograr que el organismo y los trabajadores sean más competitivos.

La capacitación debe hacer consciente al servidor público del momento que vive; es decir, que tenga una percepción clara de la realidad. Además el funcionario público debe tener contacto con las necesidades del ciudadano para así evitar obstáculos que el ciudadano pudiera encontrar en el servicio que brinda esta organización. De este modo se pretende que el funcionario público encuentre soluciones reales.

4.5.4. Implantación

Como anteriormente se ha mencionado el Programa de Capacitación de 1998 fue llevado a cabo por diversos subprogramas que a su vez constan de cursos dependiendo la temática y el sector al que es dirigido como se verá a continuación:

4.5.4.1 Capacitación básica orientada al trabajo

El *Subprograma de Capacitación básica orientada al puesto de trabajo* tuvo como objetivo proveer a los empleados las habilidades y técnicas para realizar eficientemente las actividades asociadas con su puesto de trabajo. Para la implantación de este subprograma, se realizó una clasificación de puestos por actividad. El resultado son las siguientes clasificaciones: generales y especializados.

I. Generales: en donde encontramos el nivel operativo y mandos medios:

a) Nivel Operativo: se refiere a los analistas, auxiliares administrativos, mensajeros y choferes.

b) Nivel Mandos Medios: Jefes de departamento, subdirectores, directores de área (cabe mencionar que en este rubro se incluye a los puestos de enlace).

2. Especializados: agentes de información, telefonistas línea 800, archivistas, almacenistas, médicos, meseros, cocineros, diseñadores gráficos, operadores de maquinaria de impresión y maestros.

Dentro de este subprograma de capacitación básica orientada al puesto de trabajo se impartieron cursos, en donde para cada puesto de trabajo del personal operativo se diseñó un curso integral de capacitación formado por tres módulos:

- Desarrollo Humano
- Habilidades administrativas o técnicas
- Servicio al cliente

Estos cursos se realizaron dos veces por semana, en un horario matutino de dos horas por módulo. Para el personal de mandos medios se elaboró una serie de cursos no modulares en temas de:

- Desarrollo humano
- Calidad
- Materia Administrativa

La Dirección General de Recursos Humanos de la SECOFI, dentro del Subprograma Capacitación básica orientada al trabajo impartió los siguientes cursos a funcionarios de nivel superior:

No.	Cursos	Cantidad de Cursos	Participantes Subtotal	Total de Horas
1	Trabajo en equipo	2	29	282
2	Desarrollo Personal	1	9	80
3	Manejo de estrés	1	20	231
4	Manejo de juntas de trabajo	1	7	48
5	Desarrollo de la asertividad	1	8	93
Total		6	73	734

4.5.4.2 Capacitación en calidad.

El Subprograma de *Capacitación en Calidad* tuvo como objetivo proporcionar la capacitación requerida para sustentar un Sistema de Administración de la Calidad Total en SECOFI.

Los cursos que integraron este programa fueron:

- Sensibilización hacia la Calidad
- Desarrollo Humano
- Planeación Estratégica
- Introducción a ISO 9000
- Técnicas estadísticas
- Conceptos y herramientas de calidad
- Círculos de calidad
- Formación de auditores internos en ISO 9000

Este subprograma se dirigió de manera simultánea a las Delegaciones Federales con el objetivo de obtener la certificación ISO de ciertos procesos fundamentales, y a las Direcciones Generales. En el caso de las Direcciones Generales, se inició con la Oficialía Mayor y las Direcciones Generales que realizan trámites o prestan servicios en mayor número a los empresarios.

El curso "Sensibilización hacia la calidad"; fue dirigido a Delegados y Coordinadores de Calidad de las distintas Delegaciones Federales, que se clasifican en cinco grupos:

- Grupo 1: San Luis Potosí, Nuevo León, Hidalgo; Colima y Jalisco. (Impartido del 20 de enero al 30 de enero)
- Grupo 2: Chihuahua, Durango, Tlaxcala, Puebla y Baja California. (Impartido del 9 de febrero al 12 de febrero)
- Grupo 3: Guerrero, Sonora, Querétaro, Tamaulipas, Tijuana, Edo. de México y Tabasco. (Impartido del 2 al 5 de marzo)
- Grupo 4: Campeche, Oaxaca, Morelos, Michoacán, Guanajuato y Yucatán. (Del 9 al 12 de marzo)
- Grupo 5: Zacatecas, Baja California Sur, Sinaloa, Quintana Roo, Nayarit, Chiapas y Ciudad Juárez: (Del 31 de marzo al 2 de abril)

Dentro de este subprograma se impartió el “Taller sobre el Manejo de Sistema de Aseguramiento de Calidad” a los cinco grupos mencionados con anterioridad el cual, tuvo duración de 35 horas y fue llevado a cabo el día 16 al 29 de mayo de 1998. El curso “Formación de Auditores internos” dirigido a Delegados y Coordinadores de Calidad, duró 28 horas y se impartió del 20 de abril al 5 de junio.

El curso “Sensibilización hacia la calidad”, dirigido a las Oficinas Centrales, con duración de 12 horas, se realizó de la siguiente manera:

Dirigido a:	Período
Coordinación General de Delegaciones Federales	12 al 15 y del 19 al 22 de enero
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	16 al 19 y 23 al 26 de febrero
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	16 al 19 y 23 de febrero y del 2 al 4 de marzo
Dirección General de Normas	3, 10, 16 y 17 de marzo. Suspendido
Dirección General de Asuntos Jurídicos	23 al 27 de Marzo
Dirección General de Recursos Humanos	24 al 27 y 30 de Marzo
Sindicato (Delegados)	23 al 27 de Marzo
Sindicato (Secretarías de Cartera)	20 al 24 de Abril
Oficialía Mayor	14 al 16, 27, 28 y 30 de Abril

El curso “Taller sobre Planeación Estratégica”, con duración de 20 horas; se desarrollo de la siguiente manera:

Dirigido a:	Período
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios	Marzo 11, 12 y 13
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	Marzo 9 al 13 y del 16 al 20
Dirección General de Asuntos Jurídicos	Mayo 18, 22 y junio 1 al 5 (Pospuesto)
Dirección General de Recursos Humanos	No se había definido

El curso “ISO 9000”, únicamente se impartió en la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, con una duración de 30 horas se realizó de la siguiente manera:

Dirigido a:	Período
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales	Mayo 6, 8, 13, 15, 20, 22, 27, 29 y junio 3, 5
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto	Abril 13, 16, 20, 23, 27 y 30, mayo 4, 7 (se suspendió por tiempo indefinido)

4.5.4.3 Capacitación Especializada Orientada al Área de Trabajo.

El Subprograma de “Capacitación Especializada Orientada al Área de Trabajo” tuvo como objetivo proveer a los empleados de las habilidades y conocimientos técnicos específicos que requieren para realizar las funciones y actividades de su área de trabajo.

Este subprograma se dividió en dos vertientes:

- **Cursos Internos:** organizados por las propias áreas, con instructores internos generalmente, para grupos de varios empleados con funciones muy específicas (agentes de información, mensajeros, etc).
- **Cursos Externos:** Se realizaron a través de apoyo económico y becas o descuentos por convenios con instituciones educativas o de capacitación, normalmente para una persona por curso (diplomados y cursos cortos).

Dentro de los cursos internos se impartieron cinco cursos, con un total de 462 horas y fueron dirigidos a operativos, cursos externos con apoyo económico que fueron dirigidos a grupos directivos¹¹

4.5.4.4 Inducción a SECOFI

El Subprograma de Inducción a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tuvo como objetivo fortalecer la integración de los empleados y su identificación con la Secretaría. A partir del segundo semestre del año, se pretendió ofrecer un curso de inducción a la SECOFI. Este curso se dirigió a todos los empleados. Los temas del curso fueron:

- La misión, visión y valores de la SECOFI
- Los programas de gobierno relevantes: PND, PROMAP, PPICE, y otros programas sectoriales
- La estructura, marco jurídico, funciones y acciones, principales funcionarios y otras características de la SECOFI.
- Los derechos, responsabilidades, trámites, prestaciones, marco jurídico y otra información relevante para los empleados

Este curso se realiza una vez al mes de manera permanente, tanto para los empleados de nuevo ingreso como para los empleados actuales.

Por otra parte la SECOFI cuenta con un mecanismo de evaluación y seguimiento en cuanto a la administración de la capacitación, ya que el proceso de capacitación de cada curso se evalúa de la siguiente manera:

- Los participantes evalúan los diferentes aspectos del curso, como es el caso del instructor, el contenido, los materiales, la organización, etc.
- Los instructores evalúan el grupo de manera general y a la organización.
- Se hace una retroalimentación con los participantes, instructor y organizadores.

4.5.4.5. Capacitación en Calidad Total

El subprograma "Capacitación en Calidad Total" fue impartido en todos los niveles el cual contuvo 33 cursos, en donde fueron registrados 498 empleados pero únicamente participaron y acreditaron los cursos 442 empleados. Tuvo una duración de 12,403.5 horas.

Los cursos que se impartieron fueron:

Nombre del Curso	Horas Aula	Participantes	
		Reg.	Acreditados
1. Sensibilización hacia la calidad	352	22	22
2. Sensibilización hacia la calidad	433	12	12
3. Atención y servicio al público de calidad a través de una actitud positiva	162	7	7
4. Sensibilización hacia la calidad	408	12	12
5. Atención y servicio al público de calidad	138	7	5
6. Programa Interno Sensibilización a la calidad aplicada al procedimiento de capacitación	621	14	13
7. Programa Interno Sensibilización a la calidad aplicada al procedimiento de capacitación	477	12	9
8. Reingeniería de Procesos	728	14	14
9. Taller de Verificación de Procesos	175	5	5
10. Sensibilización hacia la calidad	297	16	11
11. Sensibilización hacia la calidad	476	14	14
12. Sensibilización hacia la calidad	408	12	12
13. Sensibilización hacia la calidad	216	16	13
14. Taller de Planeación Estratégica	456	17	15
15. Taller sobre el Mantenimiento del Sistema de Seguridad de Calidad	394	10	10
16. Sistema de Calidad	630	14	14
17. Sensibilización hacia la calidad	348	30	23
18. Sensibilización hacia la calidad	243	19	17
19. Sensibilización hacia la calidad	252	17	17
20. Planeación Estratégica	333.5	13	9
21. Sensibilización hacia la calidad	486	14	13
22. Aseguramiento de Calidad	420	14	14
23. Auditores para la Calidad	768	26	26
24. Sensibilización hacia el cambio	186	18	16
25. Sensibilización hacia el cambio	96	10	7
26. Aseguramiento de Calidad	249	18	16
27. Auditores para la Calidad	784	28	28
28. Sensibilización hacia la calidad	168	15	13
29. Aseguramiento de Calidad	396	12	12
30. Aseguramiento de Calidad	490	14	14
31. Auditores para la Calidad	420	15	15
32. Comprensión de las Expectativas del Cliente	90	14	6
33. Planeación Estratégica	303	17	8
Total	12403.5	498	442

4.5.4.6. Actualización Administrativa

Dentro del Subprograma "Actualización Administrativa" se impartieron 22 cursos reflejándose de la siguiente forma:

Nombre del Curso	Horas Aula	Participantes	
		Reg.	Acreditados
1. Atención Ciudadana	6	1	1
2. Resolución de Quejas	6	2	2
3 Auditoría Pública	54	3	3
4. Paquete Idea II	30	1	1
5. Control y Evaluación Presupuestarios	36	2	2
6. Papeles de Trabajo	12	1	1
7. Sistema de Información del Estado que guardan los Procedimientos Administrativos	10	2	2
8. Perspectivas Económicas Financieras y Fiscales/ 1998	2	1	1
9. Auditoría del Ejercicio del Presupuesto Público	4	1	1
10. Reexpresión de los Estados Financieros en Instituciones de Crédito	8	1	1
11. Exámen de Evaluación de los Sistemas de Control	18	1	1
12. Supervisión del Trabajo de Auditoría	12	1	1
13. Control en la Administración Pública	12	1	1
14. Papeles de Trabajo	12	1	1
15. Habilidades Directivas en Auditoría Interna	12	2	2
16. Domina la Comunicación, Módulo III	16	1	1
17. El control en la Administración Pública	12	1	1
18. Pliegos de Responsabilidades	4	1	1
19. Declaranet	6	3	3
20. Módulos para recepción de Declaración Patrimonial	24	4	4
21. Paquete Idea I	18	1	1
22. Jornada de Contabilidad y Auditoría Gubernamental	4	1	1
Total	318	33	33

4.5.4.7 Capacitación en Informática

Únicamente se impartió el curso "Corel Draw, Presentaciones de Impacto" siendo un total de 6 empleados registrados los cuales acreditaron en su totalidad, teniendo una duración de 60 horas.

4.5.4.8 Capacitación Administrativa

Dentro de este subprograma se llevaron a cabo 39 cursos que se reflejaron de la siguiente manera:

Nombre del Curso	Horas Aula	Participantes	
		Reg.	Acreditados
1. Seminario Nacional de Administrativos 19	1823	51	48
2. Normas de Protección Civil	54	27	27
3. Desarrollo Personal	33	3	3
4. Atención al Público	96	10	4
5. Valores y Superación Personal	252	23	20
6. Valores y Superación Personal	177	16	16
7. Herramientas para la mejora en el desem	144	15	11
8. Herramientas para la mejora en el desem	90	11	7
9. Actualización Secretarial	162	15	14
10. Actualización Secretarial	207	19	17
11. Trabajo en equipo	129	14	11
12. Desarrollo Personal	80	9	4
13. Participación Grupal para el logro de la	48	5	4
14. Servicio Secretarial de Calidad	153	14	13
15. Participación Grupal para el logro de la	93	8	8
16. Servicio Secretarial de Calidad	183	17	16
17. Manejo de Estrés	231	20	20
18. Manejo de Juntas de Trabajo	48	7	4
19. Trabajo en equipo	153	15	13
20. Desarrollo de la Asertividad	93	8	8
21. Análisis Costo-Beneficio de la Capacitación	120	10	10
22. Administración de la Capacitación	120	10	10
23. La Misión del líder en la integración grupal	96	8	8
24. Desarrollo de la Asertividad	201	19	15
25. Manejo de estrés	284	24	23
26. Desarrollo de Personal	212	20	15
27. Manejo de Juntas de Trabajo	128	12	10
28. Manejo de Personal	232	21	18
29. Administración del Tiempo	176	16	13
30. Hacia una mejor comunicación	28	3	2
31. Hacia una mejor comunicación	76	7	6
32. La Mejora de las Relaciones Humanas en el Equipo de Trabajo	174	17	14
33. Desarrollo Humano aplicado a la Activic	186	18	16
34. Valores y Superación Personal	180	17	15
35. La Mejora de las Relaciones Humanas	66	7	6
36. Valores y Superación Personal	189	17	15
37. Sensibilización al Cambio	159	15	13
38. Filosofía de Vida y de Trabajo	129	12	11
39. Filosofía de Vida y de Trabajo	42	4	4
Total	7047	564	492

4.5.4.9 Capacitación en el idioma inglés

Únicamente se registraron 6 empleados los cuales acreditaron en su totalidad el curso de Inglés, teniendo una duración de 240 horas.

4.5.5. Evaluación

Las metas que se fijaron en el “Programa de Capacitación 1998” fueron:

- Capacitar aproximadamente a 1169 empleados de oficinas centrales, fundamentalmente de nivel operativo; lo que implica un porcentaje de 75.6% del total del personal de esta Dependencia y
- Capacitar aproximadamente a 1400 mandos medios y personal de enlace de oficinas centrales.

Estos programas de capacitación se impartieron por medio de cursos, en un total de 36 horas de capacitación a cada empleado de la Secretaría, en un total de 116 cursos por puesto de trabajo durante el primer semestre del año.

La SECOFI cuenta con dos centros de capacitación que son:

- Centro de Capacitación Frontera; que atiende Torre Ejecutiva y los núcleos de Morelia y Tecamachalco
- Centro de Capacitación Picacho; que atiende Torre Insurgentes y Torre Picacho

El Centro de Capacitación Frontera cuenta con cinco aulas, con una capacidad de 18 a 32 personas por aula aproximadamente y el Centro de Capacitación Picacho cuenta con cuatro aulas con una capacidad de 28 a 46 personas por aula. Además cabe mencionar los centros poseen material para impartir los cursos de capacitación: videocassetas, televisores, retroproyectors, pantallas, rotafolios y pizarrones.

Concentrar el grueso de los cursos de capacitación en estos dos centros permite que el servicio que el área de capacitación proporcione a los empleados el poder de mejorar sensiblemente su calidad.

Los cursos fueron cortos, con una duración de doce horas, que se impartieron en tres o cuatro días, en un horario matutino y vespertino.

Los logros que se obtuvieron de la aplicación de este programa fueron que, en primera instancia, se programaron cursos para cubrir los puestos con mayor número de empleados (secretarías y analistas). Con respecto a esta clasificación se dieron 661 horas de capacitación en total.

En cuanto a los logros en el nivel mando superior, se realizó una subclasificación en cinco grupos: trabajo en equipo, desarrollo personal, manejo de estrés y manejo de juntas de trabajo. Gracias a la evaluación nos permite medir los logros tanto personales como en equipo, así como distribuir funciones acordes al desempeño de cada uno de los servidores públicos.

Actualmente es un requisito contemporáneo la necesidad de ser competitivos a través de ser generadores de calidad; es decir, se debe educar a nuestros servidores públicos puesto que *hacer las cosas bien es más conveniente que hacerlas medio bien, ya que nos ahorra el trabajo posterior, el trabajo que implica responderle al ciudadano con acciones costosas por brindarle un servicio ineficiente y andar corrigiendo lo que no se proporcionó de manera adecuada e incluso causa daños en nuestro proceso de servicio* (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000: 41)

La SECOFI, con su "Programa de Capacitación de 1998", logró mejorar la calidad de sus servicios. Cabe mencionar que gracias a esta mejoría de calidad se han reducido costos y deficiencias; es decir, se "hace más con menos recursos."

Observamos un liderazgo por parte de ciertos funcionarios que se basa en la supervisión y que su función es la de controlar. Los objetivos en su mayoría se enfocan a corto plazo, como consecuencia de los cambios sexenales. Las utilidades se llevan de acuerdo al presupuesto anual. Podemos decir que ésta es una administración muy controlada puesto que existe un control restringido de poder. Existe una inspección en este proceso con el fin de corregir anomalías. El personal funciona como ejecutor en un tiempo y movilidad determinados. Enfocándose a un trabajo individual. Los costos son comparados con la calidad, así como las repercusiones de precio en el mercado. Concentrándose las mejoras operativas. Aquí proponemos que los directivos actúen como facilitadores; es decir que las funciones ejercidas sean llevadas y dirigidas a un largo plazo, con una visión y un pensamiento estratégicos; concentrándose en servir y satisfacer al ciudadano, para contribuir de este modo a la cadena de servicio.

Esta capacitación se llevó a cabo de arriba hacia abajo; es decir que la capacitación se inició con grupos directivos y se terminó con los grupos operativos. Cabe mencionar que la capacitación se orientó con base a la necesidad de cada área, y los tiempos estuvieron en función de sus posibilidades.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial llevó a cabo el *Programa de Capacitación en el primer semestre de 1998 con un total de 96 cursos* (Dato proporcionado por la Oficialía Mayor de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) impartidos a 1107 empleados.

Estos cursos estuvieron dirigidos de manera simultánea a las Delegaciones Federales, con el objetivo de obtener la certificación de ISO de ciertos procesos fundamentales, y a las Direcciones Generales. En el caso de las Direcciones Generales se comenzó con la Oficialía Mayor y las Direcciones Generales que realizan trámites o prestan servicios en mayor número a los empresarios.

Se desarrolla un proceso de seguimiento, que consiste en la evaluación de los cursos después de uno a tres meses, a través de un cuestionario dirigido a los participantes y a sus jefes inmediatos. De este modo, la Oficialía Mayor de la Dirección General de Recursos Humanos de la SECOFI estudia la posibilidad de reunir a cada grupo para hacer una sesión de reforzamiento de conocimientos después de cuatro a cinco meses.

En 1998 la SECOFI puso en marcha un sistema de registro de personal de capacitación, cuyo objetivo es contar con el historial completo de la capacitación de cada empleado para poder evaluar el desempeño y así promover el desempeño laboral. El sistema permite tener un registro completo de la capacitación recibida por cada empleado, tanto interna como externa. De esta manera se registran los cursos, la duración en horas, fechas, evaluaciones, créditos en instituciones, en caso de que los cursos sean externos; asimismo se registran los datos personales de los empleados, su formación educativa y su trayectoria laboral dentro y fuera de SECOFI. El sistema de registro forma parte de un sistema integral de planeación y administración de la capacitación. El sistema de registro actualiza automáticamente y se mantiene al día, y; como parte del sistema de registro, se está desarrollando un sistema de créditos para poder agregar las horas de capacitación por empleado con ponderación.

CAPÍTULO 5.

Problemática y propuestas para Mejorar la Capacitación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

5.1. Planteamiento del problema de la capacitación en la SECOFI.

Como resultado de la inadecuada planeación cuantitativa y cualitativa de la capacitación de la administración pública se han venido desarrollando diversos Programas pero que desdichadamente aun son escasos para las demandas que crecen por parte de la sociedad. *Se han venido impartiendo cursos en diversas materias y con diferentes propósitos que no pueden ser catalogados como capacitación, en cuanto a que tendían por desarrollar habilidades diferentes a aquellas necesarias para el mejor desempeño del puesto y eran impartidas por diferentes direcciones, lo que dificultaba apreciar los resultados y conocer el número de trabajadores capacitados, en virtud de que no se realizaron de manera sistemática ni continúa, no había instrumentos de evaluación y no estaban ligados dichos cursos al sistema escalafonario.* (Borges, Jorge Luis. *Sistema Integral de Capacitación y Escalafón 8*). Observamos que dentro de la SECOFI existe una unidad encargada de evaluar a su personal pero que debe integrarse aún más a un Sistema Integral de Capacitación y Escalafón SNCL (Sistema Normalizado de Competencia Laboral) para la administración y desarrollo del personal. Este sistema deberá evaluar el desempeño laboral de los trabajadores y la evaluación será de acuerdo a las aptitudes acordes a la eficiencia, iniciativa y disciplina de los servidores públicos.

La SECOFI detectó sus necesidades principales del desarrollo de su personal a lo que por eso implementó programas que debieron satisfacer las demandas de los servidores públicos. Desgraciadamente *nuestros servidores públicos tienen como vértice de su actuación, el sujetarse a los designios movedizos de los administradores en turno, en otras a la corrupción, pese a series esfuerzos que realizan funcionarios públicos del más alto nivel.* (Borges, Jorge Luis. *Sistema Integral de Capacitación y Escalafón para la administración y desarrollo de personal: 1*) De aquí la necesidad de un sistema interno de capacitación y escalafón que propicie la promoción y ascenso real a nuestros trabajadores. Este sistema deberá ligarse a un sistema de escalafón para que de este modo los servidores públicos se motiven por mejorar su aptitud y actitud y de este modo combatir con el apoderamiento de autoridades responsables de la administración de personal.⁵³ Encontramos que existe un sistema de capacitación SNCL. que es donde se integran las normas creadas por la Unidad de Recursos Humanos que integra y coordina los programas de dicha Secretaría pero que, esta unidad actúa en forma anárquica y desarrolla dichos programas pero que en realidad no

⁵³ Uno de los problemas a los que se enfrenta la administración pública es la existencia de sindicatos que tienen un gran poder dentro de las funciones de las instituciones.

podemos corroborar que sean consistentes en su totalidad y además genere las expectativas de los trabajadores.

Ante este problema la SECOFI trata de vincular los programas de capacitación a un sistema escalafonario debido a que dentro del sector público debemos contar con el personal apto para de este modo poder desarrollar las diferentes funciones que lleva a cabo la administración pública es por eso que, busca la integración de las actividades a sus programas de capacitación y las responsabilidades de sus funcionarios para de este modo poder identificar las necesidades reales y poder darle el seguimiento adecuado y la evaluación correspondiente a su personal.

Uno de los problemas que encontramos de lo que en realidad ha sido la capacitación en el sector público es la frustración y rechazo del personal debido a que no existe suficiente apoyo pese a estos programas y no pueden ver visualizar sus aspiraciones en objetivos inmediatos como es el de la promoción. La SECOFI ante esta problemática está consciente que debe proporcionar aún más oportunidades de aumentar su preparación y vocación de servicio.

Por medio de este sistema se observa que es posible obtener ascensos mediante la capacitación, por lo que es llevado un registro de acuerdo a la clasificación de puestos conforme el grado de conocimientos, habilidades y responsabilidades de aquí la detección de las herramientas que pueden ser útiles en la administración pública.

5.2. Herramientas útiles en la Administración Pública para los Servidores Públicos

El área de Recursos Humanos es una de las más importantes dentro de cualquiera institución. Ésta busca el mejoramiento de las funciones de los servidores públicos en relación con las actividades que desempeñan; por lo que dentro de los objetivos del "Programa de Capacitación 1998" de esta Secretaría se establece facilitar información y conocimientos para lograr un servicio eficaz y eficiente.

La formación es el principal recurso para hacer que las personas se ajusten a los cambios culturales: por consiguiente, los programas de formación deben diseñarse para un caso específico, ya sea que se prepare o que ya se haya implantado. Cuando hay armonía entre una buena estrategia, suficiente conocimiento, los problemas empíricos y entrenamiento de las personas que participarán en el cambio cultural, las probabilidades de éxito están prácticamente aseguradas. (Rosales Núñez Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Tesis de Maestría: 142)

Sugerimos que debe ser una obligación el proporcionar un servicio de calidad, crear así una conciencia laboral entre los empleados y la importancia de llevar a cabo sus funciones de una manera acorde a las necesidades de la sociedad.

El Dr. Joseph Joran, en su libro *Managerial Breahtrouht*, explica que los administradores tienen dos funciones básicas: a) romper los procesos existentes para llegar a nuevos niveles de rendimiento y, b) mantener los procesos mejorados en nuevos niveles de rendimiento. (Gulow Howards, S. Planificando para la calidad, productividad y una posición competitiva: 7) Es decir que una administración exitosa busca elevar el desempeño y la capacidad de las personas, sistemas y estructura así como mejorar los procesos. Debe darse un mayor apoyo a la formación de la administración pública, por lo que es necesario que se concientice a los servidores públicos para ser responsables y honestos; asimismo se les deben proporcionar las herramientas y métodos para que el desempeño de sus funciones sea eficiente. Por tal motivo debemos estar en una constante búsqueda de estrategias tales como habilidad para cambiar, liderazgo, mejora continua, reingeniería de procesos, trabajo en equipo, toma de decisiones, etc.

5.2.1. Calidad Total

Calidad Total es un sistema que busca la Calidad del Producto y además la plena satisfacción del cliente, de los empleados y los accionistas por lo que requiere además del aseguramiento de la calidad del producto, de la mejora continua en toda la empresa, de la reducción del desperdicio y de la participación creativa de los empleados (AOTS MÉXICO JAPÓN. Órgano Informativo de AOTS México Japón, A.C. Año 1 No. 2 Abril-Junio 1998. P. 2) La Calidad Total es una herramienta utilizada principalmente en las empresas privadas. Ya que muchos empresarios están conscientes de la competitividad que existe entre las mismas, es muy posible que también se empeñen en implantar nuevas técnicas para elevar su crecimiento, pues aquellas empresas que quieren sobresalir utilizan la Calidad Total como la herramienta para lograr un mejor sistema de trabajo que genere la satisfacción total del cliente. Dentro de la Administración Pública, las dependencias deben utilizar herramientas para lograr que los trabajadores desarrollen mejor su trabajo y tengan una mejor expectativa de la realidad que hay entre la competitividad de las empresas públicas y mejorar la atención de los servicios públicos.

La Calidad Total no sólo se enfoca a los clientes, sino también a los empleados; por lo tanto es importante que la capacitación esté orientada a la mejora continua y desarrollo profesional de los mismos, que fomente en ellos una mejor calidad de vida, proporcionándoles mejores instalaciones de trabajo.

Propuesta.

Una manera de incrementar la productividad en las empresas es la ayuda que SECOFI da como apoyo a la creación y aplicación de Programas de Capacitación dirigidos a la Calidad Total, pues ésta debe contribuir a que una organización logre un sistema único en donde todos los miembros deben sumar su talento y su esfuerzo para alcanzar un objetivo común. Si las empresas incluyen este programa en su programa de calidad contribuirán para mejorar su productividad y competitividad en el mercado.

Tal y como menciona SECOFI tanto usuarios como el público en general debería de solicitar este apoyo ya sea en los diversos cursos o en los seminarios que pueden ser de gran interés para el empresario. De esta manera y poco a poco todas las organizaciones de la administración pública incluirán a la SECOFI como su proveedor de capacitación en materia de calidad .

5.2.2. Capacitación Permanente

La Capacitación la define Howards Gitlow en su libro *como un entrenamiento en el trabajo con un enfoque integrado y progresivo para el crecimiento y desarrollo del empleado.* (Gitlow Howards, S. Planificando para la calidad, productividad y una posición competitiva: 32) Gracias a una capacitación adecuada obtenemos una comprensión del servicio que brinda una organización. A través de una correcta capacitación, los funcionarios públicos pueden entender sus funciones, sus relaciones con las demás, y de este modo brindar un servicio eficiente.

La capacitación debe ser valorada como inversión, tanto por la mejora de los conocimientos y habilidades que permiten al trabajador el aprovechamiento de sus capacidades y de los recursos a su disposición, como por ser una vía para desarrollo de mayores posibilidades de realización personal y de participación en el desarrollo integral del país (Ponencia Cultura Organizacional: 54)

La capacitación, además de brindarnos el entendimiento de nuestras labores, nos proporciona como resultado el mejoramiento de calidad del servicio brindado. Los cursos que se dieron en la SECOFI en 1998 relacionados con la capacitación permanente son:

- Atención y servicio al público a través de una actitud positiva
- Atención al público
- Inglés

Estos cursos se impartieron a los empleados para proveerlos de las habilidades y conocimiento técnicos específicos que requerirían para realizar las funciones y actividades de su área de trabajo.

Propuesta:

La constante demanda de las organizaciones hacia el ejecutivo es tener una capacitación constante que le permita estar a la vanguardia en el competitivo mundo de los negocios; por lo tanto es necesario que se dé mayor apoyo a la capacitación permanente, puesto que gracias a ésta obtendremos gradualmente estrategias de cambio en nuestra cultura laboral y de nuestras instituciones.

Aunque para algunas empresas nunca se tiene un presupuesto suficiente para la capacitación hay que realizar un esfuerzo ya que desde cualquier lugar la capacitación se necesita para progresar en cualquier carrera profesional y hay que estar en constante actualización.

Por último hay que mencionar que es necesario que se de mayor apoyo a la capacitación permanente, puesto que gracias a ésta obtendremos gradualmente estrategias de cambio en nuestra cultura laboral y de nuestras instituciones. Deben llevarse a cabo más programas dirigidos a reforzar y/o cambiar valores y relaciones intergrupales.

5.2.3. Equipo de Trabajo

La función del equipo de trabajo radica en alcanzar un mejoramiento en forma sistemática, involucrando a todos los empleados de una organización para alcanzar los objetivos internos y externos de ésta ya que, gracias a la participación de todos los empleados se asegura el conocimiento de los objetivos y el compromiso para lograrlos. En asuntos públicos, la fragmentación está haciendo a nuestra sociedad cada vez más ingobernable. El problema se presenta como deseo de dominio de los intereses particulares de grupo y la presión de los partidos políticos hacia el Gobierno. (Ponencia Cultura Organizacional 34)

Dentro de las organizaciones privadas se llevado a la práctica cada vez más la formación de equipos de trabajo, ya que se logra establecer un contacto más estrecho entre los niveles superiores e inferiores de la organización, además de remover obstáculos que se presenten en la aplicación. Los equipos de trabajo deben estar integrados por personas que administren y

supervisen la calidad, cantidad, oportunidad y costo de su trabajo es decir que, sean personas que cuenten con la habilidad de hacerse cargo todas o parte de las actividades del equipo de trabajo. Es por ello que deben ser personas que conozcan las funciones de la organización ya que su función radica en incrementar la efectividad de ésta.

Los cursos que se impartieron en 1998 fueron:

- Herramientas para la mejora en el desempeño laboral
- Trabajo en equipo
- Participación grupal para el logro de la calidad en el servicio
- La mejora en las relaciones humanas en el equipo de trabajo

Propuesta:

El trabajo de equipo es un requisito previo para las operaciones de la organización y para mejorar constantemente el proceso ampliado. Los servidores públicos son los responsables de transmitir a la administración pública la información que poseen sobre el sistema, de modo que aquella pueda solucionar los problemas. Aquí sugerimos que se realicen juntas periódicamente (cada 15 días como mínimo) para contar con una visión del trabajo y así poder dar soluciones reales a los problemas presentados.

Si se implementa el trabajo en equipo se debe establecer una tarea diaria a cada persona calificada en la organización, claramente definida, que debe terminarse. Pero para ello el trabajador debe contar con herramientas y condiciones estandarizadas para completar ésta.

Otra de las ventajas que se obtienen con la participación de equipos de trabajo es la retroalimentación del equipo y de esta forma obtener una participación activa del personal del sector público, que ayuda además a mejorar los procesos del servicio público. Aquí sugerimos que, además de cambiar gradualmente nuestra cultura laboral, se organicen equipos internos que lleven a cabo la función de auditorías de calidad permanentes dentro de las funciones que deben realizarse, para de este modo obtener un servicio eficaz y eficiente.

Dentro de las organizaciones públicas se debe dar un mayor impulso al trabajo en equipo ya que, muchas veces se cumplen únicamente intereses particulares, que los cambios políticos no influyan en la capacidad de respuesta en los compromisos gubernamentales por eso, debemos aprender a colaborar con nuestros compañeros de trabajo ya que éstos necesitan desempeñar adecuadamente su trabajo y cumplir con las metas del servicio público.

5.2.4. Liderazgo

Cada organización debe formar equipos con un líder y asignarles un conjunto de tareas, como detectar problemas para obtener una mejoría en el servicio, etc. El liderazgo ayuda al mejoramiento de un servicio, ya que éste examina el papel y la participación directa de la alta dirección como "líder", dirigente o responsable principal y último del proceso de **mejora continua** en una organización.

Un líder debe comprender cómo es que el trabajo de un grupo se ajusta a los fines de una organización. En las organizaciones privadas un líder trabaja en cooperación con las etapas precedentes y siguientes hacia la optimización de los esfuerzos de todas las etapas; contempla su grupo; crea para todos un interés común, un reto y el goce de su trabajo; trata de agilizar las habilidades de todos ayudándolos a mejorar e innovar. Es decir, funciona como un entrenador y consejero y no como un juez.

Observamos que nuestros funcionarios públicos muchas veces se encuentran demasiado ocupados con asuntos urgentes por lo que no visualizan las dimensiones de su problema; desconocen un método de trabajo y no han cubierto la cuota de perseverancia y de recursos requeridos, ya que no existe una cultura adecuada dentro de nuestras organizaciones públicas. Pero cabe mencionar que el desarrollo de la formación de un líder se encuentra en la búsqueda de una cooperación por parte de los miembros de su equipo de trabajo y no por la competitividad entre ellos mismos.

Otro problema suele ser el entrenamiento de los mismos líderes; el cambio exige innovaciones y es la consecuencia de una serie de éstas; pero no habrá innovación sin innovadores.

Si los líderes no son innovadores, por lo menos deben contar con el apoyo indispensable de los innovadores locales como parte de su personal subordinado; pero mucho cuidado con apartarlos como miembros de una casta superior; debe propiciarse que se involucren en el entrenamiento de su personal, a la vez que se beneficien con otro tipo de programas con entrenamientos muy específicos sobre el mismo tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas. (Rosales Núñez Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Tesis de Maestría. 142)

Dentro de varias organizaciones observamos aún problemas de comunicación de líderes. Con la novedad de la Calidad Total como respuesta a la globalización de mercados y competencia internacional, *fue muy común que se integraran equipos en el ámbito táctico u operacional; pero no en el ámbito de valores personales.* (Cultura Organizacional: 70) Por lo tanto, el rol del líder está en función de los requerimientos de información y de la especialidad de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo; asimismo, debe tener la capacidad de ganarse la confianza entre los miembros de su equipo para de este modo influir en la motivación de éstos.

Fueron impartidos en 1998 los siguientes cursos enfocados al liderazgo:

- Desarrollo personal
- La misión del líder en la integración grupal
- Manejo de personal

Tipos de Líderes

En el estilo vertical, el líder es el único que tiene la capacidad de decidir, es el único actor en la búsqueda y solución de los problemas. Los líderes que tienen un estilo vertical hacen su propio análisis e interpretación del problema que afecta a la organización. Deciden qué acciones se deben impulsar para solucionar. Una vez que han decidido qué hacer para enfrentar el problema comunican al resto de miembros de la organización para que implementen.

El estilo vertical se manifiesta de dos maneras: autoritarismo y paternalismo. En la **forma autoritaria** no existe una diferenciación entre líder y grupo. El líder es todo, el grupo es simplemente una extensión del líder. El es el dueño del grupo, tiene todo el poder sobre el grupo: puede manipular a los miembros mediante la atalanza o la humillación, mediante el privilegio o la marginación, mediante el aprecio o el desprecio. El autoritarismo engendra pasividad, dependencia, puesto que sólo el líder tiene iniciativas, es él quien define los objetivos y las tareas. Generan división en el grupo entre los que se sienten privilegiados y los que se sienten rechazados.

En la forma paternalista, el líder provoca un diálogo aparente pero él ya conoce de antemano lo que hay que hacer. Él ha decidido por el grupo. El paternalismo impide que el grupo conozca sus potencialidades y limitaciones como, en definitiva no permite que el grupo se desarrolle, porque el líder resuelve sus problemas, él decide qué hacer y el grupo acepta pasivamente lo que él resuelva hacer.

En el estilo democrático, el líder establece algún tipo de interacción con los miembros de la organización. Este acercamiento lo realiza para recoger los criterios y las ideas que tienen los miembros sobre cómo enfrentar el problema que afecta a su organización. El Líder y los miembros de la organización juntos buscan la solución. No obstante en último término es el líder quien decide qué se debe impulsar, es él quien tiene la capacidad de decidir. Los miembros del grupo pueden profundizar en la discusión e incluso llegar a elaborar un plan de acción para enfrentar el problema, sin embargo, es el líder quien tiene la última palabra, pudiendo este no tomar en cuenta estas propuestas e impulsar sus propias ideas e iniciativas para que el grupo las ejecute.

En el estilo facilitador, el líder no impone sus ideas, pone énfasis en el desarrollo de los procesos para la solución de los problemas.

El rol del líder consiste en ayudar a identificar todos los elementos internos y externos que intervienen en la generación del problema que afecta a la organización y coadyuva a buscar la solución.

En este sentido el líder facilita la discusión, evita que esta se entrampe, recoge, sistematiza y visualiza los aportes que se han hecho, de tal manera que la decisión que se tome para enfrentar el problema recoja el mayor número de elementos que han aflorado en el proceso de análisis, discusión y búsqueda de soluciones. Desde esta perspectiva se puede decir que el líder “manda obedeciendo”; dirige a la organización a partir de las decisiones que toman los miembros de la organización para enfrentar sus problemas
http://www.siscom.or.cr/cdp/proyecu/cuadernos/modulo1_1/cuad2/orgbarr3.htm

Propuesta.

Dentro de las organizaciones públicas aún prevalece la búsqueda de objetivos particulares por parte de distintos niveles que forman la estructura organizacional. Por eso debemos tirar las barreras y cambiar las actitudes de modo que todos los trabajadores puedan identificarse y cooperar en la búsqueda de las metas de la organización, en vez de perseguir metas de departamentos especializados. *Esto es lo que se llama memoria social, la cual facilita que los empleados de departamentos diferentes se respalden entre sí.* (Gitlow Howards, S. Planificando para la calidad, productividad y una posición competitiva 33) Por lo tanto, dentro de las funciones que realiza un líder está buscar la cooperación de los miembros de una organización; y buscar el mejoramiento para desarrollar la capacidad de predecir el futuro, haciendo posible la planificación para el mejoramiento de la calidad del servicio que es brindado.

Cada líder dentro de una organización debe considerar entre otros puntos los siguientes:

- Diagnosticar una situación actual; es decir, entender lo que sucede y por qué, analizando tanto sus éxitos como sus fracasos
- Estar alerta a los cambios que se producen en el entorno, que harán que los factores de éxito o fracaso cambien
- Conocer técnicas y herramientas disponibles y las experiencias de otras organizaciones en su implantación
- Crear una visión y una estrategia para lograrla incorporando todos los puntos anteriores

Por lo tanto todo el personal debe capacitarse continuamente y caracterizarse *por la capacidad de análisis, la aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuada relaciones interpersonales.* (Guerrero, Omar. El Management público. una torre de Babel: 26) Además, un líder debe tener la capacidad de manejar adecuadamente los cambios institucionales y organizacionales para así guiar a su gente e insistir en la efectividad de los resultados. En caso de lograr éxito, obtendríamos un mejoramiento de calidad de equipos de trabajo y sobre todo del servicio que se brinda.

4.2.5. Habilidades para la toma de Decisiones

Dentro de las instituciones privadas, por lo regular se hace un consenso al tomar decisiones en donde se requiere que todos los miembros de un equipo de trabajo hayan tenido la oportunidad de expresar sus puntos de vista respecto al problema que se discute. De este modo el equipo busca una solución que cumpla con las necesidades de todos sus miembros y que sea

aceptable para todos y cada uno de ellos. Además, se dedica el tiempo suficiente para discutir el problema, de modo que cada miembro del equipo toma parte de la decisión

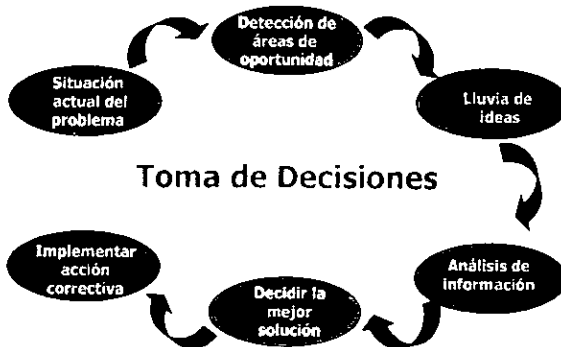
La toma de decisiones significa dar libertad y autoridad a las personas para realizar bien su trabajo. *Deben cumplir estándares rígidos y tener la suficiente libertad para hacer frente a las necesidades de sus clientes.* (Peppard y Rowland. La esencia de la reingeniería en los procesos de los negocios: 87) Por eso se debe reclutar al personal adecuado, capacitarlo y otorgarle un nivel de responsabilidad y autoridad congruentes.

Los cursos impartidos en 1998 sobre la en la toma de decisiones fueron los siguientes:

- Hacia una mejor comunicación
- La Mejora de las Relaciones Humanas

Propuesta:

El diagrama que mostramos a continuación es una sugerencia para la toma de decisión la cual está en función de la preparación, experiencia, personalidad e información que posea el personal a cargo de la misma:



Hay que establecer cuál es el problema que requiere una solución, una vez hecho esto se debe detectar los puntos de mejora y proponer alternativas de solución con la participación de los integrantes, de ahí se analizan las posibles ideas y se decide por una o varias soluciones, las cuales se pondrán en práctica en el menor tiempo posible.

Todos los miembros de un equipo de trabajo deben involucrarse en la búsqueda de una solución al problema, de modo que sea una toma de decisión con interés en común y no particular. Observamos que dentro de la fase de recolección de información, ésta debe ser clara, precisa y

actualizada. Se deben verificar los hechos y procesos. Usar las herramientas básicas como son las herramientas estadísticas: diagramas de pareto, estratificación; etc.

5.2.6. Mejora Continua de Procesos

Uno de los pasos para lograr la mejora continua de procesos es pasar del proceso administrativo tradicional al proceso administrativo moderno, *que tiene como objetivo lograr resultados, al hacer mejor uso de los recursos disponibles y añadirles valor agregado, con base en el conocimiento, talento y compromiso de la gente.* (Medina, Carlos. Diplomado ITAM. Planeación estratégica)

En la administración tradicional encontramos que los directivos funcionan como controladores las funciones de las organizaciones son empujadas por intereses particulares. Esta administración se caracteriza por un liderazgo basado en la supervisión y con objetivos a corto plazo. Esta administración es enfocada a servir y satisfacer al “jefe”. Encontramos que existe un control muy restringido de poder por parte de una burocracia que el factor interno; quienes nos indican la productividad. Asimismo el proceso se orienta a la acción proveniente de los resultados; es decir, el “fin justifica los medios”, enfocándose a un control de calidad; existe una inspección en este proceso con el fin de corregir anomalías; el personal funciona como ejecutor en un tiempo y movilidad determinados. Los costos son comparados con la calidad, así como las repercusiones de precio en el mercado; dirigiéndose a mejoras operativas.

La administración moderna se basa en un liderazgo en donde los directivos actúan como facilitadores; es decir, las funciones ejercidas son llevadas y orientadas a un largo plazo, dirigiéndose a servir y satisfacer al ciudadano; así se contribuye a la cadena. La velocidad y agilidad de respuesta de servicio es el móvil externo, que permite establecer estándares de servicio. Se diseñan productos, servicios y sistemas. La acción proviene del proceso, en donde el resultado es una consecuencia enfocada a asegurar la calidad. Existe una participación activa de personal; en donde el principal factor es el aprendizaje para que exista un crecimiento. El trabajo se hace en equipo. El costo parte de la calidad, en donde prevalece la idea de ser competitivos, para de este modo enfocarse a una mejora de todas las áreas de la organización.

Los cursos que se impartieron en 1998 de mejora continua de procesos fueron:

- Análisis costo-beneficio de la capacitación
- Administración de la capacitación
- Sistema de calidad

- Aseguramiento de la calidad
- Auditores para la calidad

Propuesta:

La mejora continua de procesos es una herramienta que ayuda a identificar áreas de oportunidad en la administración y permite diseñar una estrategia para implementar acciones que mejoren los procesos actuales, apoyándose en la tecnología disponible. La administración pública debe participar más activamente en los sistemas de mejora continua de procesos, para de este modo ampliar los mercados, la retención de los usuarios, eliminar errores, ofrecer productos y servicios de calidad. Esto permitirá mejorar la calidad tanto interna como externamente y así desarrollar competitividad entre las dependencias de gobierno, con el fin de mejorar el servicio que se ofrece a la sociedad.

5.2.7. Reingeniería de Procesos

La reingeniería de procesos consiste en el rediseño radical del sistema organizacional de los procesos de la institución con base en la cultura, estructura, organización y sistemas administrativos con la finalidad de lograr mejoras dramáticas y tangibles en los parámetros más críticos de desempeño de la organización como: costo, calidad, servicio y tiempo.

La Reingeniería de Procesos, que es una metodología que se encarga de la revisión fundamental de los procesos en la empresa, contempla el replanteamiento de su dinámica, y permite que aprenda de su experiencia cotidiana, aumentando su cultura organizacional, para así facilitar en tiempo y calidad de respuesta a su entorno.

(<http://www.udec.cl/~abenven/lprocesos.htm>)

Las empresas privadas muchas veces logran realizar una reingeniería en los procesos ya existentes y esto facilita que se logre una mejor una distribución de sus recursos. Es importante que éstas realicen el rediseño de los procesos entre organizaciones, ya que en el beneficio en términos del rendimiento es mayor a través de organizaciones que funcionan juntas para rediseñar procesos, que si se trata de una firma aislada en la cadena.

La reingeniería tiene como objetivo lograr mejoras graduales en el rendimiento, al rediseñar los procesos con los que una organización opera. Maximizan el contenido de valor agregado y minimizan cualquier otra cosa. Este método se puede aplicar en el ámbito de

procesos individuales o en toda la organización. (Peppard y Rowland. Asimon & Schuster Company La esencia de la reingeniería en los procesos de negocios: 20)

Para poder aplicar un cambio es importante identificar cuáles son las zonas críticas, donde es necesaria una reingeniería tan pronto como sea posible. Así mismo, es importante detectar las áreas en que existe menos urgencia para un rediseño en el proceso. Cualquier esfuerzo debe abordarse con cuidado ya que es significativo y debe enfocarse en la preparación y administración del riesgo; es decir donde hay que mejorar el rendimiento de los negocios tan pronto como sea posible.

La metodología de la Reingeniería de proceso es la siguiente:

- Análisis y Diagnóstico de Procesos
- Mapeo y Simulación de Procesos
- Mejoramiento de Procesos de Negocio (Optimización y Reingeniería)
- Benchmarking y Mejores Prácticas de Procesos
- Herramientas para Análisis y Simulación de Procesos- Comercialización, Soporte, Capacitación
- Documentación especializada (Manuales de Organización, Políticas, Métodos y Procedimientos, Descripciones y Perfiles de Puestos, Manuales de Calidad, Documentación para ISO9000, etc.)

Dentro de cualquier administración se deben tomar en cuenta tres bases principales: procesos, personas e infraestructura. Los procesos para realizar cualquier servicio o producto deben quedar identificados y diseñados. Las personas son las encargadas de operar dichos procesos, sólo pueden funcionar tan bien como los procesos lo permitan. Similarmente, los procesos solamente pueden funcionar de acuerdo con la capacidad de habilidades, conocimientos y motivación de las personas que los operan.

La tecnología se debe utilizar para apoyar a los procesos y a las personas. En la tecnología incluimos la tecnología de oficina y fábrica, junto con los edificios, la infraestructura de las telecomunicaciones y la información de todo tipo. Al analizar la tecnología, también es importante hacerlo en relación con los procesos y las personas conforme aparecen las oportunidades o limitaciones tecnológicas. (Peppard y Rowland. Asimon & Schuster Company La esencia de la reingeniería en los procesos de negocios: 45)

La SECOFI, en los últimos años ha desarrollado una serie de programas y cursos de capacitación tendientes a modificar la estructura tradicional de jerarquización y comunicación, por lo que ha dado un mayor apoyo a la mejora continua de sus procesos.

Los cursos que se impartieron en 1998 sobre Reingeniería de Procesos son:

- Reingeniería de Procesos
- Taller de Verificación de Procesos

Propuesta:

El gobierno debe modificar y proponer nuevas soluciones de negocio, tanto en términos de costos, como de servicio. La búsqueda de fuentes externas de reingeniería de procesos ha generado que las dependencias del gobierno revisen la forma en que llevan a cabo sus actividades y cómo mejorarla.

Las Dependencias gubernamentales deben realizar diversos estudios sobre las áreas en las cuáles se requiera reducir costos y tiempo. Se pretende mejorar el servicio a los usuarios, analizar los procesos y observar si realmente se realizan correctamente o si se deben rediseñar.

CAPÍTULO 6.

Programas implantados por SECOFI a partir de la capacitación

6.1. Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dentro de la SECOFI se han venido realizando Programas para mejorar los trámites y procesos que se han desarrollando dentro y fuera de la dependencia. Como resultado de las bases de organización de la administración pública federal se busca promover la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; por lo que se establecen programas dirigidos a mejorar el desarrollo de la fuerza laboral para lograr estos objetivos primordiales de esta Secretaría.

En esta Secretaría se encuentra la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el Programa de Capacitación y Modernización del Comercio Detallista (PROMODE) que se orientan a estimular y promover el desarrollo de las actividades comerciales.

A través del PROMODE, observamos que la SECOFI cumple con uno de sus objetivos principales que es el de *...Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales.* (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 34. Fracc. XXIV: 27)

Con relación a las funciones que competen a la SECOFI respecto a la capacitación está promover la competitividad y el crecimiento económico de las empresas, para lo que a través de su página de internet pública los principales cursos y seminarios que imparte.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuenta con dos programas sectoriales:

1. *Programa de Política Industrial y de Comercio Exterior*
2. *Programa de Comercio Interior, Abasto Protección al Consumidor* (<http://www.Secofi.gob.mx>)

Para brindar mejores servicios a las empresas se emprendió un programa de aseguramiento de calidad, con el que a la fecha tenemos 72 unidades certificadas en IO-9000.

La SECOFI dentro de los objetivos que conciernen a la capacitación se establece crear las condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación, para de este modo fortalecer el acceso a los productos nacionales a los mercados de exportación; fomentar el desarrollo interno como sustento de la inserción de la industria nacional en la economía internacional; por lo que debe crear mecanismos que aceleren al crecimiento industrial. Para ello busca el desarrollo de las empresas. Así mismo, debe incrementar la eficiencia del sistema de comercialización de bienes y servicios.

Dentro del Primer Informe de Gobierno del expresidente Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León se afirma que la situación del mercado laboral ha experimentado los efectos de la crisis económica y financiera, además de que se reconoce el deterioro real del poder adquisitivo de los trabajadores, así como la insuficiencia de programas destinados a la calificación y capacitación de la fuerza laboral.

Actualmente la situación laboral refleja problemas tales como el desempleo y la remuneración insuficiente. El resultado de esto es la incapacidad en el sector productivo. La SECOFI a partir de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y apoyada en otros programas tanto internos como externos, como es el caso del PROFIDE, se orienta a mejorar y fomentar el desarrollo del sector empresarial y de este modo cumplir con objetivos los del PND 1995-2000, tales como mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

Existe la necesidad de generar más empleos para lograr un mayor crecimiento económico y aumentar la productividad y de este modo *ser promotor de la recuperación de los salarios reales*. (Primer Informe de Gobierno. Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Septiembre 1 de 1995) El sector laboral se ha orientado principalmente a propiciar la justicia social con el fin de equilibrar los intereses de los factores de la producción; vigilar el cumplimiento de la normatividad y la protección de los derechos laborales; promover la creación de empleos permanentes y remunerados y de este modo fomentar la productividad entre los trabajadores y empleados, a través de programas de capacitación, para de este modo elevar no sólo la producción, sino las condiciones de trabajo.

Se observa que no se da la atención que se requiere al desarrollo de los trabajadores, puesto que; ...en materia de información de los mercados de trabajo se realizaron diversos estudios, investigaciones y encuestas que han permitido detectar *problemas y determinar políticas y programas de apoyo al empleo y la capacitación*. (Primer Informe de Gobierno. Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Septiembre 1 de 1995.) Es necesario que se dé una mayor promoción de programas educativos y de capacitación acordes a los requerimientos de los trabajadores para de este modo desarrollar y fomentar la productividad de nuestro país. Es por eso que como parte de los objetivos que se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo es el *...incrementar las oportunidades de empleo y elevar los niveles de productividad y como medio para elevar el nivel de vida de los trabajadores, se fortalecieron los servicios de capacitación y se amplió la cobertura de las metas de atención a los Programas de Calidad Integral y Modernización (CIMO) y Becas de Capacitación para los Trabajadores Desempleados (PROBECAIT): de 500 mil becas programadas para 1994, se amplió a 700 mil en 1995* (Primer Informe de Gobierno. Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Septiembre 1 de 1995)

Para lograr el cumplimiento de los compromisos relacionados con la capacitación, se busca la protección del empleo e impulsar la creación de empresas integradoras y apoyar a las externas.

6.2. Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Durante el sexenio 1994-2000, el presidente Ernesto Zedillo realizó cambios a las regulaciones, que en conjunto con la capacitación pretenden *hacer frente al reto del cambio tecnológico y la creciente competencia por los mercados. México requiere contar con una fuerza laboral más calificada, con capacidad para adaptarse a las innovaciones continuas. Para ello, es necesario impulsar los servicios de capacitación dirigidos a la población que ya se encuentra incorporada al trabajo, con el fin de propiciar su actualización y favorecer su movilidad laboral a fin de que cuente con mayores oportunidades de mejoramiento* (Primer Informe de Gobierno. Sección Educación :34) Esto ha permitido saber cuáles son los obstáculos que se necesitan vencer para mejorar el servicio hacia la sociedad. A continuación se mencionan algunos cambios a las regulaciones, relacionadas con reformas al marco jurídico:

Permiso a la inversión privada en el transporte, distribución, almacenamiento y comercialización del gas natural

- Eliminación de trámites y requisitos procesales innecesarios, que redujo los juicios en materia mercantil y civil del Distrito Federal
- Expedición de la Ley de Concursos Mercantiles, así como reformas al Código de Comercio y a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Con la reforma de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que se aprobó y entró en vigor en mayo de este año. Consolidó esfuerzos de mejora regulatoria mediante las siguientes acciones:

- *Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la cual se analizará en este trabajo*
- *Establecimiento para elaborar una manifestación de impacto regulatorio para todo proyecto de regulación que tenga impacto en las actividades de los particulares*
- *Revisión de proyectos regulatorios propuestos por el gobierno federal para fomentar la participación de la sociedad*
- *Creación del Registro Federal de Trámites y Servicios*
- *Establecimiento de reglas para la eliminación de requisitos y la reducción de plazos para la entrega de trámites*
- *Creación del Registro de Personas Acreditadas (Consejo para la Desregulación Económica www.cofemer.gob.mx/tmp/programa/cofemer.html)*

Estas reformas han permitido modificar la cultura administrativa que va a permitir promover y fomentar el cambio hacia una administración pública mejorada.

6.2.1 Comisión Federal de Mejora Regulatoria:

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria es un órgano desconcentrado de la SECOFI, que promueve y coordina el proceso continuo que evalúa las ventajas y desventajas del marco normativo, y que sujeta las regulaciones propuestas y vigentes al escrutinio público. La Comisión inició sus operaciones el 18 de mayo de 2000. (Revisión y Mejora de proyectos regulatorios específicos www.cofemer.gob.mx/tmp/programa/cofemer.html)

6.2.2. Objetivos de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria:

La Comisión se creó por la gran demanda que existe de la sociedad para que se facilite y se dé agilidad a la mejora regulatoria y a los trámites burocráticos. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo de acuerdo con esto se reforma en abril y mayo de 2000 la cual sustituye al Registro Federal de Trámites Empresariales. El objetivo principal de la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria es crear y mantener un marco regulatorio transparente y eficiente que transforme a México en un país más atractivo para el crecimiento de las empresas existentes y el establecimiento de nuevas empresas. La creación de la Comisión ayudará a facilitar los trámites y servicios relacionados con el comercio y el crecimiento de las empresas Mexicanas.

La Comisión pretende cumplir otros objetivos relacionados a la mejora regulatoria:

- Eliminación de trámites empresariales innecesarios
- Revisión y mejora de proyectos de disposiciones jurídicas
- Elaboración de proyectos de reformas a disposiciones legislativas y administrativas con impacto general en la actividad empresarial
- Apoyo a los estados y municipios en sus respectivos programas

Este objetivo no sólo está planeado en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sino cada dependencia instrumentará las mejoras regulatorias en el ámbito de su competencia tanto en trámites y servicios vigentes como en proyectos y nuevas disposiciones normativas. La SECODAM, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), verifica el cumplimiento de las medidas ya instrumentadas.

El objetivo del programa Federal de la Mejora Regulatoria es crear y mantener un marco regulatorio transparente y eficiente que transforme a México en un país más atractivo para el crecimiento de las empresas existentes y el establecimiento de nuevas empresas. Al eliminar obstáculos y costos innecesarios impuestos por normatividad federal anacrónica o inadecuada y, al diseñar normatividad, servicios gubernamentales o promocionales efectivos, la mejora regulatoria propicia la competitividad de las empresas, alienta la inversión productiva y permite la creación de más y mejores empleos.

(<http://www.cofemer.gob.mx/cofemer60/frmbenef.htm>)

El programa es diseñado y coordinado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria con el apoyo de la SECOFI, SECODAM, la SHCP, la STPS, la Consejería Jurídica y el Banco de México, así como de los sectores empresarial en particular el CCE, social y académico, en el seno del Consejo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y consta de cuatro acciones principales:

- *la eliminación de trámites empresariales innecesarios y la simplificación de los que son necesarios u otorgan servicios o promociones a las empresas (el "acervo"),*
- *la revisión y mejora de proyectos de disposiciones jurídicas que pudieran tener impacto en la actividad económica nacional (el "flujo"), haciendo uso de las manifestaciones de impacto regulatorio que elaboren las dependencias,*
- *la elaboración de proyectos de reformas a disposiciones legislativas y administrativas*
- *con impacto general en la actividad empresarial, y*
- *El apoyo a los estados y municipios en sus respectivos programas.*
- *Cada dependencia instrumenta las mejoras regulatorias en el ámbito de su competencia tanto en trámites y servicios vigentes como en proyectos y nuevas disposiciones normativas⁵⁴*
- *Consejo para la Mejora Regulatoria*
- *Comisión Federal de Mejora Regulatoria*
- *Eventos relacionados con la Mejora Regulatoria*
- *Mexico's Federal Regulatory Improvement Programme. Towards a New Form of Governance*
- *Participación Empresarial en el Programa de Mejora Regulatoria*
- *Reporte de avances del Programa de Mejora Regulatoria*

www.cofemer.gob.mx/tmp/programa/cofemer.html

⁵⁴ La SECODAM, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), verifica el cumplimiento de las medidas ya instrumentadas

6.2.3 Funciones de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria:

Las funciones de la Comisión son:

- *Realizar una planeación estratégica para establecer nuevos procesos de trabajo*
- *Crear una cultura organizacional para el cambio en la atención personal hacia el cliente*
- *Proponer reglas claras y sencillas para obtener el bienestar de la sociedad, utilizando el menor costo posible y con el máximo beneficio para la misma*
- *Someter cualquier proyecto de regulación a la opinión pública*
- *Mejorar el proceso de mejora regulatoria y asegurar que éste responda a las necesidades de las empresas y ciudadanos mexicanos.*
- *Recibir quejas y sugerencias en la siguiente dirección:*

www.cofemer.gob.mx/tmp/programa_cofemer.html

- *Revisar cualquier proyecto de ley, reglamento, acuerdo, decreto y, en general, por disposición que afecte a los particulares debe remitirse a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria al menos de treinta días hábiles antes de su emisión. (Revisión y Mejora de proyectos regulatorios específicos www.cofemer.gob.mx/tmp/programa/cofemer.html)*

6.3. Planeación Estratégica

La planeación estratégica es, esencialmente, una función de la alta dirección; sin embargo, hay una clara tendencia a realizar esta actividad de manera participativa, con la interacción decidida de los niveles de mando medio. A través de la planeación estratégica se busca definir el rumbo de la organización, establecer de manera consciente el diseño y la estructura apropiados para que la institución se desarrolle con una orientación clara hacia la productividad, la calidad y la competitividad.

La planeación estratégica es un esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia de la institución en el planteamiento y la búsqueda de respuestas a preguntas tan importantes como las siguientes:

- *¿Cómo será el futuro y cuáles razones hay para cambiar? ¿Cuál es la misión de la empresa?*
- *¿Cuáles deben ser los objetivos generales de las distintas áreas de la empresa para que contribuyan a la misión?*
- *¿Cuáles son nuestros clientes y usuarios y qué esperan de nosotros? ¿Cómo es el entorno de la institución?*

- ¿Cuáles factores ayudan y cuáles obstaculizan la operación de la organización?
- ¿Cuáles caminos deberán seguirse para lograr la transición de lo que actualmente es la empresa a lo que debería ser?

Hasta hace poco tiempo las empresas llevaban a cabo la planeación estratégica con vigencia para varios años. En la actualidad, la dinámica del cambio social demanda que la planeación estratégica se lleve a cabo una vez al año y que se revise periódicamente, los procesos y procedimientos con el propósito de mantener actualizada a la organización.

6.3.1 Modelo de planeación estratégica

Si se ordenan las preguntas anteriores, se puede crear una secuencia lógica y crearse un modelo de planeación estratégica, que se presenta a continuación y que incluye los siguientes elementos:

Pregunta	Descripción
¿Por qué cambiar?	Una forma de acercarse a la respuesta para esta pregunta consiste en comprender la dinámica del cambio social y los efectos que tiene ésta en la operación de las instituciones. Al entender la tendencia de las transformaciones resulta más fácil identificar los motivos que existen para cambiar la cultura organizacional.
¿Cuáles son los riesgos y oportunidades futuras?	Lo relevante para contestar esta pregunta no es adivinar las condiciones del futuro, sino realizar un ejercicio en el cual los dirigentes de las organizaciones proponen los aspectos con mayor probabilidad de ocurrencia en un plazo dado y a partir de ellos se pueda construir un escenario futuro que sirva de referencia para las operaciones de la empresa.
¿Cuál es la razón de ser de la institución?	En este punto se trata de clarificar la misión organizacional, es decir su razón de ser y analizar su viabilidad a la luz de los riesgos y oportunidades del escenario futuro.
¿Cuáles son los factores positivos y negativos en el ambiente?	Para buscar la respuesta se lleva a cabo un análisis de los factores políticos, tecnológicos, económicos y sociales del entorno actual de la empresa y que afectan significativamente su funcionamiento ya sea de manera positiva o negativa.
¿Cuáles son las fuerzas y debilidades de la empresa?	Para contestar esta pregunta se requiere hacer un diagnóstico de las fuerzas de la organización, tanto las que impulsan su nivel de productividad, como aquellas que lo restringen, en relación con los principales aspectos del entorno actual y del escenario futuro.
¿Hacia dónde se debe	Con base en la información generada en los cinco elementos anteriores, se

ir?	elabora una visión de las transiciones organizacionales, que incluye la identificación de las principales características de la cultura actual y la definición de hacia dónde deben transformarse dichas características.
¿Cómo ir de aquí a allá?	Esta pregunta tiene el propósito de analizar cómo habrá de llevarse a cabo la transición de la cultura organizacional, principalmente a través de objetivos estratégicos que faciliten la administración del cambio.

Uno de los principales factores que obstaculizan el buen éxito y el desarrollo de las organizaciones es la distancia que mantienen con sus usuarios y, por lo tanto, el desconocimiento de sus requisitos ya se trate de sus necesidades actuales o de sus expectativas.

Para algunos organismos el ciudadano es sólo una molestia o una interrupción. Alguien que quita el tiempo y que demanda una atención personal, como si fuera el único. La cercanía con quien consume un servicio o con el usuario de un servicio implica, en primer término, su percepción como persona y el respeto a su dignidad; en segundo lugar, el reconocimiento de cuáles son sus verdaderos problemas y necesidades; y finalmente, la convicción y el deseo de responder a sus expectativas, a través del aumento constante de la calidad de los productos y servicios.

Se debe tomar en cuenta que el personal que está directamente con el usuario debe tener una vocación de servicio; auténtica y no usarse sólo como un medio publicitario, ya que de ser así, se corre el riesgo de que el usuario perciba que el acercamiento no es real cuando los productos y servicios no responden a sus necesidades.

6.3.2 Metodología de la planeación estratégica:

La metodología consiste en analizar todos los elementos que intervienen en la misma y las de estrategias y acciones de planeación coherentes con todos los elementos considerados.

De esta forma se analizan fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Escenarios que representan el entorno del futuro de una empresa
- Perfil de la organización que se planea
- Misión esperada de la organización por parte de diversos intereses

A partir de un análisis exhaustivo de los elementos anteriores se determinan los siguientes puntos:

- Situación relativa de la organización

- Objetivos y líneas de negocio de la organización
- Normatividad, mercados y contexto cultural en el que se deben desenvolver

Habiendo verificado la congruencia de estos elementos se establecen:

- Las acciones y estrategias a seguir

Una vez identificadas las estrategias, motivo central de la Planeación Estratégica, se debe proceder a su instrumentación. Las Las fases que se desarrollan en la instrumentación son las siguientes:

Presentación de las estrategias seleccionadas a diferentes interesados mediante:

- Negociación de las estrategias con las contrapartes externas que buscan satisfacer sus necesidades a través de la misión de nuestro sistema, esto es hacia el mercado.
- Presentación y venta de las estrategias hacia el interior de la organización a través del liderazgo, que implica también una negociación pero en términos de mayor control.
- Comunicación externa de las estrategias en un solo sentido hacia el entorno social, ambiental, económico y político.

Planeación detallada, programación y presupuestación de las estrategias a través de proyectos cuya factibilidad debe ser analizada de acuerdo a las características del sector correspondiente.

Estos proyectos pueden caer en tres categorías:

- Proyectos relacionados a la estructuración de la organización. En esta categoría caen los proyectos de reingeniería, los de capacitación y los de sistematización de la empresa.
- Proyectos relativos a la misión de la empresa y que se manifiestan en nuevos productos, nuevos segmentos de mercado, y nuevas formas de respuesta a los clientes
- Proyectos relativos a la influencia en el entorno tales como aspectos ambientales, de efectos en otros sectores, de flujo de bienes ,de honestidad, de empleo, etc.

Por último se desarrollan los programas y presupuestos en aquellos proyectos que pueden ser vigilados con mayor certidumbre

- Proyectos relacionados al mercado, sector industrial, cultura e intereses cercanos a la organización.
- Proyectos relacionados con la producción o servicios de la institución

- Proyectos de planeación corporativa relacionados con el manejo situacional de la organización para aprovechar mejor las características de la misma en el escenario del futuro esperado.

Por último es necesario planear los aspectos del control, como se va a llevar a cabo, como se va a observar el desempeño del sistema, con que criterios se evaluará su comportamiento y como se van a corregir las desviaciones que se detecten. Estos aspectos se desarrollan para:

- Control de programas de producción
- Control de aspectos corporativos
- Control de aspectos de mercadeo e influencia sectorial

<http://www.cyborg.com.mx/cyb/expems.htm?>

6.3.3 Planeación Estratégica en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En la SECOFI dentro del Subprograma de Capacitación en Calidad que se aplicó en 1998, fue necesario analizar y revisar cada uno de los procesos y procedimientos relacionados en lo que se refiere a trámites y servicios que se prestan a la sociedad. De esta manera se trataría de instrumentar un mecanismo claro de ejecución y seguimiento de proyectos, con la participación de todas las áreas involucradas en los procesos y procedimientos correspondientes.

Asimismo se analizaría la información obtenida, poniendo más atención en aquellas áreas que se considerarían críticas, y con las que se tiene más acercamiento con el usuario; es decir, se tomarían como áreas de oportunidad y se detectarían posibles cambios en los procesos y procedimientos. Para todo este trabajo de planeación y análisis, debió existir una propuesta o un proyecto a largo plazo, en el que se aplicaron propuestas de reingeniería o una mejora continua para modificar los procesos.

De esta manera los programas de capacitación sobre "Planeación Estratégica", "Sensibilización hacia la Calidad", "Técnicas Estadísticas", "Conceptos y Herramientas de calidad", entre otros se aplicaron de manera continua. Asimismo las áreas afectadas se vieron como áreas de oportunidad, en donde se introducirían nuevas ideas, mejoras en los servicios, mejores tiempos y costos, tomando en cuenta la calidad, transparencia en el desempeño y mejores normas de calidad. El personal que participaría en este cambio debió de estar preparado para desempeñar su trabajo con eficacia, rapidez y con una gran calidad, que es lo que importa en los servicios que se proporcionan al establecer este tipo de mejora. La

Comisión Federal de Mejora Regulatoria, para llegar a un objetivo, realiza una reingeniería o mejora continua, con la que propuso mejorar sustancialmente los servicios que se prestan a la sociedad.

Por tal motivo, la capacitación y la educación sirven también para delegar autoridad y permitir así al empleado realizar sus funciones en forma libre. *El control de calidad empieza donde termina la capacitación*, dice K. Ishikawa. Así se determina el personal que tiene los conocimientos necesarios para desempeñar el puesto que ocupa o va a ocupar, que es lo que señala el control total de la calidad.

Para la creación de la Comisión se tuvo que tomar en cuenta la *visión y misión*⁵⁵ del proyecto, ya que como paso inicial, tanto de la planeación estratégica, como de la aplicación práctica de los servicios, consiste en tener una visión de lo que se quiere alcanzar para la organización. La visión de un proyecto se formula para comunicar a toda la empresa de forma clara y objetiva para que se desarrolle el proyecto en sí. Las empresas establecen la visión de acuerdo a las expectativas de crecimiento, las acciones y el resultado que espera en el futuro, tomando en cuenta las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de la misma.

El siguiente paso es la misión, que es un concepto que enuncia la razón de ser de una organización. Comunica lo que se es y se hace, y establece la relación entre organización y el receptor o usuario, desde su funcionamiento y el valor que aporta, tomando en cuenta la estrecha relación entre la planeación estratégica y los servicios. La misión debe hacer hincapié en la calidad del servicio y el valor agregado que la organización ofrece a la sociedad. Las empresas establecen la misión a través de la responsabilidad y el compromiso de integrar valor agregado y calidad de servicio en los productos y servicios que ofrece. La misión está enfocada a los clientes o usuarios, empleados y socios.

Para lograr el resultado esencial de la Comisión se formaron grupos de trabajo, en los que se hablaría de los resultados obtenidos que se tuvieran, según el caso, todo esto para buscar soluciones a los posibles errores detectados.

⁵⁵ La misión de la SECOFI consiste en *promover la competitividad de las empresas para generar más y mejores empleos. Proteger e informar a los consumidores es también parte esencial de nuestra misión* y su visión es la de *ser una institución de excelencia con una efectividad similar o superior a la de los mejores organismos promotores del mundo* (<http://www.economia.gob.mx> agosto de 2001)

Además de alcanzar sus objetivos, un grupo de trabajo debe analizar la forma de alcanzarlos. Debe ser capaz de lograr sus objetivos nuevamente y hacer las cosas mejor la próxima vez. Debe desarrollar una conciencia propia de cómo se hacen las cosas y este conocimiento debe ser compartido.

Muchas empresas tienen programas de mejoramiento de calidad. Un programa de calidad está orientado a que la gente busque en cada uno de sus procesos de trabajo y descubra fuentes de dificultades, defectos, ineficiencias, redundancias, variaciones, confusiones y cree nuevas maneras de hacer mejor las cosas. Con mucha frecuencia, el gran descubrimiento de los programas de calidad es que quien mejor puede rediseñar un proceso es la gente que realiza el trabajo, no un equipo externo de ingenieros o consultores. Un grupo de trabajo debe tomarse tiempo para repensar cómo está haciendo las cosas. Éste es el camino mediante el cual el grupo puede ayudarse a pasar de una organización piramidal a una circular.

6.4. La Productividad para Mejorar el Desempeño en las Organizaciones

Al hablar de productividad es necesario hablar de eficiencia y eficacia. *La Eficacia se aumenta alcanzado un mayor ratio en los objetivos deseados y los resultados reales por eso para Backaert:*

La eficacia es como la definición de objetivos, la medida del progreso realizado para el alcance de aquellos objetivos y la consideración de medios alternativos para alcanzarlos, la eficacia es la minimización de inputs del programa con relación a sus resultados, dados los objetivos y los medios elegidos para conseguirlos

La eficiencia es un concepto menos claro de lo que a primera vista parece: las consideraciones políticas y técnicas siempre están entrelazadas cuando se busca mayor eficiencia.

La eficiencia por lo regular se define en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacitación para gestionar el cambio, es por ello que se pone un fuerte acento en la flexibilidad. (Rosales Núñez Juan. La Nueva Faceta de Desarrollo Institucional en la Administración Pública Contemporánea. Tesis de Maestría: 151, 152, 153)

La eficiencia es un punto importante para lograr la productividad. Actualmente las organizaciones exitosas requieren un concepto más amplio y sobre todo más defendible de la productividad:

- *Incorporar la eficacia como concepto clave: es decir, el logro de los objetivos organizacionales, pues de nada sirve la eficiencia, por muy alta que ésta sea, si no se logra la misión de la empresa. La efectividad resulta precisamente cuando se suman la eficacia y la eficiencia, cuando se logran los objetivos deseados haciendo las cosas bien.*
- *Asegurar que la productividad tenga efectos positivos en el usuario, lo cual sólo se puede realizar a través del mejoramiento de la calidad de los productos y servicios, que no sólo satisfagan sus necesidades, sino que superen sus expectativas.*
- *Establecer que la alta productividad implica el fomento del desarrollo de los trabajadores, lo cual significa entender la calidad de vida en el trabajo desde una perspectiva integral y mucho más amplia, en donde el salario es suficiente y equitativo, la capacitación es en realidad formación personal, la tarea es enriquecida, variada y, sobre todo, la dirección es justa, humana y respetuosa.*
- *Aceptar como parte de la productividad la responsabilidad social de la empresa, lo cual dignifica, justifica y hace defendibles los esfuerzos de superación de la gestión directiva, a la vez que se reconocen los límites naturales que se derivan del respeto a la ecología, las prácticas éticas en los negocios y la contribución económica que debe hacer la empresa a la sociedad en la cual está inserta* (Thomas Pers y Robert Waterman. En busca de la excelencia: 235)

6.5. Actualización y Formalización de Políticas y Procedimientos

De una manera continua la cultura de una organización se complementa con las experiencias y los conceptos comunes de todo el personal que influyen en la toma de decisiones. De igual manera, los deberes y las costumbres se convierten en reglas de actuación (lineamientos) y observancia obligatoria que, con el tiempo, se formalizan como políticas y procedimientos que regulan la operación de la empresa e incrementen la calidad de la fuerza laboral mexicana.

Sin embargo, el desarrollo de la mayor parte de las culturas en las organizaciones o instituciones mexicanas no ha sido totalmente consciente, por lo cual se ven afectadas por elementos negativos o cuando menos no deseados. Además, en la práctica las culturas organizacionales tendieron a hacerse rígidas y no se han adaptado con facilidad al cambio de circunstancias característico del mundo actual. Por ejemplo, las prácticas administrativas

tradicionales resultan poco efectivas para mantener la competitividad de las empresas en los mercados abiertos no protegidos.

Todo esto trae como consecuencia que las organizaciones trabajen de acuerdo con actividades o funciones empíricas. Es frecuente escuchar que los empleados realizan sus actividades como se han venido haciendo desde hace años y como piensan que están bien de tal forma que resulta difícil cambiar y modificar los procesos, procedimientos y políticas.

Es por eso que al documentar procedimientos y políticas se describen las tareas y actividades que se deben seguirse para la realización de las funciones de una unidad administrativa, o de dos o más de ellas. De manera más detallada un procedimiento son los pasos que se deben cumplir para realizar una actividad o función y están orientados hacia un mismo fin; por lo que se refiere a las políticas son las acciones que se deben o no se deben realizar dentro de las empresas, son las sanciones que se aplican directamente a los empleados.

Manual de procedimientos incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen, precisando sus responsabilidades y participación. Suele contener información y ejemplos de formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipos de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar para el correcto desempeño.

<http://pp.terra.com.mx/~rjaquado/conte.html>

El manual contiene los siguientes puntos	Para cada uno de los procedimientos
<ul style="list-style-type: none"> • Portada de identificación • Índice del Manual • Introducción • Base Legal • Objetivo del Manual • Procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Portada de identificación • Folio o número del procedimiento • Índice • Base Legal • Objetivo del procedimiento • Políticas y/o normas de operación • Descripción narrativa del procedimiento • Diagrama de flujo del procedimiento • Formularios y/o impresos • Información general

6.6. El Modelo de la Alineación Cliente Proveedor

Una manera práctica y accesible para comprender mejor la interacción entre los requisitos, necesidades o expectativas, y la capacidad de respuesta de la empresa como proveedora de los productos y servicios lo constituye el modelo que se ha denominado *alineación de cliente y proveedor*". (Registro Federal de Trámites y Servicios www.cofemer.gob.mx/tmp/programa/cofemer.html)

Primero habrá que contestar las siguientes preguntas:

Cliente	Proveedor
<ul style="list-style-type: none">• ¿Quién es mi cliente?• ¿Cuáles son sus requisitos: necesidades y expectativas• ¿Cómo percibe el cliente su propia satisfacción?	<ul style="list-style-type: none">• ¿Cuál es mi producto o servicio?• ¿Excede mi producto o servicio?• ¿Cómo percibo yo la satisfacción del cliente?

La combinación de las respuestas a estas seis preguntas puede originar tres situaciones en el modelo de alineación cliente proveedor:

- *Los requisitos del cliente coinciden con la capacidad del proveedor, en cuyo caso se habla de una alineación adecuada.*
- *Los requisitos del cliente superan la capacidad del proveedor, en cuyo caso la empresa tiene que estar reprocesando el trabajo para tratar de satisfacer a los usuarios.*
- *Los requisitos del cliente resultan menores que la capacidad de respuesta del proveedor, en cuyo caso se habla de que existe una pérdida de oportunidades para la empresa que podría servir mucho más a sus clientes, tal vez con rendimientos adicionales interesantes* (Revisión y Mejora de proyectos regulatorios específicos www.cofemer.gob.mx/tmp/programa/cofemer.html)

El modelo de alineación cliente proveedor es un instrumento que, de manera muy sencilla, facilita una evaluación autocrítica del desempeño de las distintas áreas y niveles de la organización o de la empresa en su conjunto.

6.6.1 Resultados:

Uno de los logros que se obtuvieron a través de la capacitación de 1998, en materia de trámites y servicios fue la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria que fue implantada en el año 2000, y se crea para la simplificación de trámites y servicios a través de una planeación y reestructura de procesos y procedimientos.

Al eliminar obstáculos y costos innecesarios impuestos por normatividad federal anacrónica o inadecuada y al diseñar normatividad, servicios gubernamentales o promocionales efectivos, la mejora regulatoria propicia la competitividad de las empresas, alienta la inversión productiva y permite la creación de más y mejores empleos.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria está diseñada para:

- *La eliminación de trámites empresariales innecesarios y la simplificación de los que son necesarios u otorgan servicios o promociones a las empresas*
- *La revisión y mejora de proyectos de disposiciones jurídicas que pudieran tener impacto en la actividad económica nacional (el fujo), haciendo uso de las manifestaciones de impacto regulatorio que elaboren las dependencias*
- *La elaboración de proyectos de reformas a disposiciones legislativas y administrativas con impacto general en la actividad empresarial, y*
- *El apoyo a los estados y municipios en sus respectivos programas* (Revisión y Mejora de proyectos regulatorios específicos www.cofemer.gob.mx/imp_programa/cofemer.html)

6.7. Simplificación de Trámites

Muchos de los permisos y autorizaciones se han convertido en avisos, otros se han simplificado profundamente o se han eliminado aquellos requisitos y documentos anexos que no eran esenciales y, para todos los permisos, se han reducido los plazos de respuesta por parte de las autoridades. Con todo esto se pretende que los trámites se disminuyan y se simplifiquen los permisos.

La simplificación de procesos y procedimientos relacionados con la atención a usuarios y resolución de quejas y sugerencias, permite facilitar la participación de las organizaciones y de la sociedad en cuestión de mercados internacionales. Mediante la participación de los mandos altos, medios y bajos se planeó, se analizó y se elaboraron los nuevos procesos que ayudarían a mejorar la atención en respuesta de la demanda de la sociedad. La siguiente tabla muestra la reducción de trámites y servicios:

Dependencia	Antes de la instrumentación jurídica	Después de que se instrumenten los compromisos	Reducción en el número de trámites totales	Reducción en el número de trámites obligatorios	Proporción de trámites con Propuestas de mejora		
	Total	Total	De servicio y promoción	Obligatorios			
SECOFI	227	142	81	61	37%	19%	85%
S R E	24	22	9	13	8%	7%	76%
SSA	115	81	18	63	30%	33%	98%
STPS	72	38	22	16	47%	67%	93%
SECTUR	67	49	44	5	27%	38%	92%
SEMARNAP	222	205	16	189	8%	8%	99%
SEP	146	42	4	38	71%	73%	100%
SAGAR	49	43	31	12	12%	33%	100%
SE	179	115	51	64	36%	38%	99%
SCT	736	241	46	195	67%	67%	100%
SEGOB	81	77	5	72	5%	0%	100%
TOTAL	1918	1055	327	728	45%	47%	97%

<http://www.economia.gob.mx>

La tabla anterior son datos preliminares sujetos a revisión. Se excluyen los trámites de la COFETEL y del subsector de comunicaciones, cuya revisión se encuentra en proceso, con excepción de SEPOMEX.

La Comisión ha hecho una revisión de más de 50 proyectos de acuerdos secretariales, reglamentos, decretos presidenciales y reformas legislativas, y ha logrado una regulación más transparente y que implica costos menores para los ciudadanos.

Se envió una iniciativa al Congreso de la Unión para hacer una reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual pretende una mejora regulatoria en las siguientes acciones:

- *Creación de la Comisión y el Consejo Federal de Mejora Regulatoria:*
- *Manifiesto de impacto regulatorio:*
- *Transparencia en la revisión de los proyectos de regulación propuestos por el gobierno federal y se fomenta la participación de la sociedad:*
- *Creación del Registro Federal de Trámites y Servicios:*
- *Establecimiento de Reglas generales para la eliminación de requisitos y la reducción de plazos de los trámites:*
- *Registro de Personas Acreditadas (Consejo para la Desregulación Económica)*

www.cofemer.gob.mx/imp/programa_cofemer.html

Las empresas y ciudadanos que opten por solicitar su número de inscripción en este padrón no tendrán que volver a presentar los documentos que comúnmente exigen las dependencias u organismos federales, a menos que dichos documentos cambien.

A continuación se muestran algunos de los trámites que se simplificaron y que actualmente son los mas consultados:

Nombre del trámite	Consultas
Inscripción, modificación, cancelación de inscripción y renovación de constancia de inscripción ante el registro nacional de inversiones extranjeras, así como presentación de informe sobre ingresos y egresos.	3478
Programas de importación temporal para producir artículos de exportación (pitex)	2752
Expedición y modificación de permisos de importación y exportación	2583
Informes cuatrimestrales del contralor médico	1997
Certificados de origen	1716
Permiso para la constitución de sociedades	1633
Programa de maquila de exportación a. aprobación y ampliación	1623
Aviso automático de importación.	1576
Registro de empresas altamente exportadoras (altex) c. reporte anual de operaciones	1554
Programas de importación temporal para producir artículos de exportación (pitex).	1549
Registro único de personas acreditadas para realizar trámites ante la secretaría de comercio y fomento industrial.	1542
Asignación de cupo de importación y exportación a. asignación directa	1374
Registro de proveedores nacionales de exportación (pronex) para pitex, maquiladora o ecex. a. autorización	1343
Registro de empresas altamente exportadoras (altex). a. inscripción.	1284
Certificados de origen c. artículos mexicanos	1272
Solicitud de dictamen provisional	1207
Certificados de origen. b. sistema generalizado de preferencias (sgp)	1174
Registro patronal y de trabajadores ante el imss (infonavit y sar)	1119
Certificado de circulación de mercancías eur. 1	1109
Nueva concesión o asignación de aprovechamiento de aguas superficiales	1026
Certificados de origen d. tlc México-Colombia-Venezuela (g-3)	938
Reporte anual de ventas de la industria maquiladora de exportación	913
Programas de importación temporal para producir artículos de exportación (pitex) c. ampliación.	854
Registro de programa de promoción sectorial (prosec) a). autorización.	826
Solicitud del dictamen anual	785

<http://www.economia.gob.mx>

6.8. Programa de Capacitación y Modernización del Comercio Detallista (PROMODE)

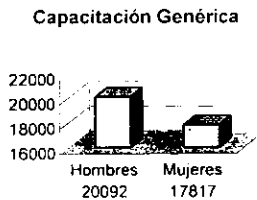
La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través del Programa de Capacitación y Modernización para el Comercio Detallista, promueve la competitividad no sólo de los comercios detallistas mediante el impulso a la capacitación y a la remodelación de los establecimientos, sino también de aquellas personas interesadas en iniciar un negocio.

El PROMODE es un programa de apoyo para empresarios, productores o comerciantes que quieran iniciar o mejorar ciertas áreas de un negocio. Este programa ofrece cursos y materiales didácticos gratuitos que son útiles para ayudar a elevar la competitividad de un negocio. Los cursos no son mayores de una semana y no se requiere de ningún grado de escolaridad de información. El PROMODE cuenta con una página en internet en donde día a día se dan a conocer los diferentes cursos que han de impartirse.

Los cursos que el PROMODE ofrece son:

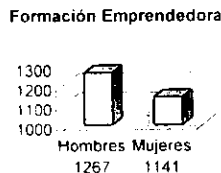
Capacitación genérica:

- Son cursos de capacitación para comerciantes detallistas de cualquier giro, ideados a partir de referencias básicas para mejorar la operación de los micro y pequeños establecimientos. El total de participante se indica en la siguiente gráfica.



Formación básica emprendedora:

- Este curso orienta a las personas interesadas en abrir un nuevo comercio, desarrollando en ellos los conocimientos y las habilidades mínimas necesarias para la elaboración de su plan de negocio. El total de participante se indica en la siguiente gráfica



- Incubadoras de empresas comerciales:

En esta modalidad se pone a disposición, de las personas interesadas en iniciar una empresa, un sistema de apoyo en servicios, que les permita planear, implantar y desarrollar con éxito sus negocios.

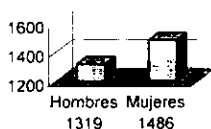
- Guías de remodelación de establecimientos comerciales:

En estos folletos se te ofrecen opciones para aprovechar y/o incorporar mobiliario y equipo, y así modernizar tu establecimiento. La imagen de tu comercio es fundamental para mantener la preferencia de los clientes habituales y para atraer a otros nuevos y a los ocasionales.

La impartición de los cursos pueden ser tomados o impartidos en las empresas mismas o en SECOFI, el cuál cuenta con un e-mail para cualquier información esalcido@economia.gob.mx o con la delegación de la Secretaría de Economía del estado en el que se encuentra la empresa.

La primera gráfica muestra el porcentaje de usuarios que tomó cursos referentes a la formación de instructores.

Formación de Instructores



6.8.1 Metas

A través del Programa de Capacitación y Modernización del Comercio Detallista se busca el aumentar el número de empleos puesto que, es necesario fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales y evitar crisis económicas posteriores. Es por eso que, el Estado debe buscar la capacitación de sus funcionarios que, como sabemos los resultados de ésta no se ven reflejados a corto plazo sino a largo plazo, además de que intervienen un sin número de factores que deben tomarse a consideración.

Dentro de la misión del PROMODE está elevar el índice de éxito de las nuevas y pequeñas empresas y su permanencia dentro del mercado. A través de una capacitación genérica proporciona al interesado herramientas para mejorar la administración dentro de su negocio. PROMODE consiste principalmente cursos de contabilidad, administración básica, mercadotecnia y manejo de inventarios.

En cuanto a capacitación se refiere, SECOFI promueve una vinculación más estrecha entre las empresas participativas en el crecimiento de nuestro país y los centros educativos y de capacitación a través de sectores productivos. A través del PROMODE, junto con la participación del sector empresarial, la SECOFI promueve el establecimiento de programas de capacitación, así como normas laborales y nuevas formas de certificación aplicables a la competencia laboral. De este modo el PROMODE busca el brindar y desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas.

SECOFI y otras Secretarías (SEP, SCT, SHYCP) crean programas de formación para los trabajadores en donde alternan el trabajo y el estudio. Esto permite tener un avance en la infraestructura para la capacitación. Debido a la magnitud del reto, este esfuerzo se comparte con los sectores público, social y privado.

En el gobierno zedillista se aumentaron fondos para vincular a los centros de investigación con las empresas y con unidades productivas. Por eso que la capacitación y la actualización de equipo tecnológico para de este modo revitalizar la producción de nuestro país que es reflejado a largo plazo. Los funcionarios públicos deben utilizar de la mejor manera posible los recursos con que disponen y aumentar el rendimiento del trabajo. Esto se obtiene mediante el conocimiento aplicado, pero que debe ser desarrollado y explotado a través de una capacitación acorde con sus funciones y herramientas de trabajo.

El PROMODE cuenta con Centros de Desarrollo Empresarial que apoyan a los comerciantes para iniciar su negocio. Es así como les proporcionan información acerca de sus servicios e instalaciones, además de asesoría personalizada. Se imparten cursos y materiales gratuitos (que consta de manuales para el usuario) que ayudan a mejorar ciertas áreas o características de un negocio. También brinda asesoría para aquellos que se encuentran por iniciar operaciones. Los principales temas que ofrece este programa son tres: la formación básica de instructores , la formación básica emprendedora y la capacitación genérica

6.8.2 Estrategias.

Para lograr un desarrollo a partir de los lineamientos del Programa de Capacitación y Modernización del Comercio Detallista, se debe promover el ahorro del sector privado; consolidar el ahorro público y aprovechar el ahorro externo como complemento del interno; así como fortalecer y modernizar el sistema financiero. De este modo se buscan los niveles adecuados de inversión en cuanto a programas y cursos que deben ser impartidos para la generación del crecimiento y del empleo.

La capacitación es indispensable para el desarrollo de los trabajadores además de que permite no rezagarse en el uso de tecnologías ni en la productividad que reclama una competencia cada día más difícil. La participación de todos los sectores productivos, de los institutos de educación y de capacitación, nos permite obtener una mayor productividad, más oportunidades de empleo y mejores ingresos tanto de las empresas como de los trabajadores.

6.8.3 Logros:

Dentro de los objetivos que se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estuvo otorgar becas de capacitación. Entre 1995 y abril del año 2000, *se han otorgado becas de capacitación a más de 2 millones de trabajadores desempleados o en activo, que ahora pueden tener acceso a empleos más productivos y mejor remunerados.* (Ernesto Zedillo. Presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000. Los Pinos)

En cuanto a la participación que se ha dado dentro de los programas y cursos impartidos por la SECOFI a través del PROMODE en el D.F. , existe el siguiente avance:

Participación Mujeres/ Hombres: (<http://www.secofi-ssci.gob.mx/promo/>)

Estado	Total Número	Mujeres Número	%	Hombres Número	%
D.F.	267	97	36.3	170	63.7

De esta manera podemos darnos cuenta de que la capacitación es continua pero la aplicación de los cursos dentro de las organizaciones es lenta, ya que primero se requiere de una planeación estratégica y la participación en equipo de los empleados para poner en práctica los nuevos proyectos que surjan.