

20422
B



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**PROPUESTA DE PROFESIONALIZACION DEL PERSONAL
OPERATIVO EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ,
ESTADO DE MEXICO, 2000 - 2002**

**SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR**

**"ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS PARA ASUNTOS
DE GOBIERNO"**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
VANIA ISOLDA CHOREÑO GARCIA

ASESOR: JOSE ALBINO HERNANDEZ ESCOBEDO



NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEX. MARZO DE 2003.

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION

DISCONTINUA

DEDICATORIAS

Este esfuerzo y sueño que hoy se hace realidad se lo dedico a mis padres; Fidel y Rosalinda que siendo ellos el mejor ejemplo, me han enseñado que la lucha diaria, el esfuerzo y la constancia son la base para alcanzar y lograr el éxito en cada uno de las metas y objetivos que me proponga. Por que son el gran motivo para alcanzar mis sueños.

A mi hermana Magaly que siendo la menor, me ha enseñado que todo es posible cuando se tiene la convicción, la decisión y el coraje para hacer frente a todas aquellas pruebas que se presenten. Por que eres un muy buen ejemplo, te admiro por tu capacidad.

A Carlos porque siempre ha estado presente para acompañarme a través de todas las etapas y pruebas que se me han presentado, porque eres un hombre tenaz y perseverante te admiro por tu entrega y amor con que vives la vida y por lo que deseas lograr.

Y a Norma Domínguez, quien ante todo fue mi amiga y que sin su apoyo y disposición, este trabajo no hubiera podido ser realidad.

AGRADECIMIENTOS

A mis profesores de Seminario, Juan Montes de Oca, Enrique Bailleres Helguera, Martín de Jesús Díaz, Araceli Parra Toledo, por toda su experiencia, enseñanza y paciencia para provocar que este trabajo sea una realidad.

Especialmente a mi asesor en este Seminario; Profr. José Albino Hernández Escobedo por compartir su conocimiento, su experiencia y dedicación pero sobre todo por transmitir su interés y disciplina para la realización de este trabajo

A la Lic. Diana Chavarría por creer en mí, por darme la oportunidad que buscaba y con ello la satisfacción de realizar este gran proyecto.

INDICE

INTRODUCCION	I
---------------------------	----------

CAPITULO I MARCO TEORICO DE REFERENCIA

1.1 Estado y Administración Pública.....	1
1.1.1 Organización del Estado.....	3
1.1.2 Fines del Estado.....	3
1.1.3 Actividad del Estado.....	4
1.1.4 Funciones del Estado.....	5
1.1.5 Administración Pública en México.....	10
1.2 Políticas Públicas.....	13
1.3 Reforma del Estado.....	22
1.4 Profesionalización del Servicio Público.....	29

CAPITULO II EL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL. SITUACION ACTUAL

2.1 Análisis del Marco Jurídico	41
2.2 Percepción del ciudadano con respecto a la calidad en la atención y prestación del servicio público municipal.....	47
2.2.1 Análisis de los resultados de las encuestas realizadas al público en general.....	54
2.2.2 Análisis de los resultados de las encuestas realizadas a servidores públicos municipales.....	56
2.3 Participación directa de las principales dependencias del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, en la administración de recursos humanos.....	60
2.3.1 Dirección Administrativa y de Servicios.....	61
2.3.2 Subdirección de Recursos Humanos.....	62
2.3.3 Departamento de Prestaciones Laborales.....	66
2.3.4 Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal.....	68
2.3.5 Coordinación Administrativa.....	72

4

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO III PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACION DE LA
PROFESIONALIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
MUNICIPAL .**

3.1 Propuestas.....	73
3.1.1 Creación de una base de Datos.....	74
3.1.2 Destino del Presupuesto.....	74
3.1.2.1 Sueldos.....	75
3.1.3 Establecimiento del procedimiento de reclutamiento y selección de personal.....	76
3.1.4 Planeación de la detección de necesidades.....	77
3.1.5 Planeación e implementación de los programas de capacitación.....	77
3.1.5.1 Incremento de las hrs/curso en el personal.....	78
3.1.6 Creación del Marco Normativo o Regulatorio.....	80
3.1.7 Elaboración de la Proyección presupuestal para lograr la implementación.....	80
3.2 Papel del Instituto de Administración Pública del Estado de México.....	82
3.2.1 Integración del Instituto de Administración Pública del Estado de México.....	83
3.2.2 Misión.....	84
3.2.3 Objetivos.....	84
3.2.3 Requisitos para acceder a la impartición de cursos de capacitación.....	85
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFIA.....	IV
ANEXOS	



INTRODUCCION

Es bien sabido que la Administración Pública adolece de ciertas fallas dentro de sus procesos y procedimientos, como por ejemplo la excesiva burocracia, la corrupción, la ineficacia, el destiempo en la prestación de servicios así como en la atención, sin embargo esto se da como resultado de la constante falta de preparación y compromiso del servidor público con las actividades que desempeña.

Lo anterior se observa también en el nivel municipal de la Administración Pública, con base al tema de estudio de este trabajo se percibe que el área de capacitación del Municipio de Tlalnepantla de Baz tiene un solo objetivo: El de proporcionar los elementos y herramientas necesarias al servidor público para que al echar mano de éstas logre y obtenga resultados satisfactorios y benéficos para la sociedad a quien le sirve. Sin embargo la falta de ubicación del servidor público dentro de este contexto de servicio eficiente y mejora continua provoca que todos los intentos de capacitación se vean limitados y en algunos casos sean nulos, por ello que sea necesario concientizar al servidor público de la responsabilidad que ha adquirido al servirle a la sociedad como lazo entre la esfera pública y la privada.

Para lograr dicho objetivo, es necesario que se realice una labor intensa y exhaustiva en primer termino a nivel municipal, con respecto a la profesionalización y capacitación del servidor ya que en medida que se forme, implante y fomente una cultura de mejora y calidad en el servicio se estará abarcando cada vez más y mejor los dos niveles de gobierno restantes, así de esta manera se obtendrán resultados provechosos siempre con miras a lograr un desempeño de funciones eficaz y eficiente.

Este éxito solo se podrá alcanzar si los representantes del Ayuntamiento Municipal de Tlalnepantla de Baz se comprometen a incentivar el desarrollo y priorizan la capacitación del personal, como medio para alcanzar en términos laborales servidores públicos éticos, comprometidos con su trabajo y la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el objeto de analizar el desempeño y relevancia en el desarrollo de sus actividades, considero de importancia tomar como objeto de investigación y análisis al personal de nivel operativo, ya que en ellos reside la facultad y oportunidad de tener y desarrollar un contacto directo con la sociedad, es decir son los elementos o factor humano que transmite la visión, misión y de manera aún más sustancial la imagen en general de la Administración Pública Municipal en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

Por ello que también sea de relevancia el tema referente al servicio civil de carrera, ya que se le considera como un enfoque resarcidor y de solución drástica, el cual pretenderá remover a los elementos ineficaces, aquellos que no posean el perfil adecuado para desempeñar actividades propias de un profesional capacitado.

La presente investigación se desarrollará bajo el enfoque de políticas públicas porque una política pública es un instrumento funcional que se aplica en razón de los recursos existentes para satisfacer las demandas sociales, considerando de antemano su magnitud, el número de beneficiados/afectados y la pertinencia o impacto político, es decir que satisfaga el mayor número de quejas o problemas sociales que se registran y se cataloguen como urgentes o de pronta solución. Por ello que se considere que las políticas públicas tienen como fin perfeccionar las actividades gubernamentales para que sirvan con mayor intensidad a los ideales colectivos. A partir de que se califica como deficiente la atención y la calidad en el servicio público, se requiere la consideración del mismo como problema público, y para su solución debe intervenir el Gobierno, de tal manera que se elaboren satisfactores generales y públicos. Para el mejor análisis y comprensión del siguiente trabajo se presentará de manera general la distribución del mismo.

En el primer capítulo titulado "Marco Teórico de Referencia" se analizará el hecho de que existe historia acerca de la Administración Pública y su estudio, lo cual solo demuestra que han habido tanto teóricos como prácticos que se han preocupado y ocupado en desmenuzar las causas, razones, motivos y situaciones que los han llevado a experimentar las circunstancias y vivencias político-sociales de aquellas



épocas. Esto conduce y provoca la actual inquietud por conocer, e innovar formas de administración, enfocada sobre todo a los procedimientos, sin embargo se plantea que el factor humano es el hacedor de los procedimientos y de todo aquello que respecta a la puesta en marcha de éstos, es decir sus consecuencias y resultados, en él reside la facultad de desempeñar con éxito o ineficacia, lo cual conlleve al fracaso, las actividades propias de su cargo o función y de esta manera transmitir a la sociedad el objetivo que tiene la administración pública y la política en sí.

En el capítulo segundo denominado "El servicio Público Municipal. Situación actual" se profundiza en la percepción del habitante de este Municipio acerca de los servicios públicos que se le prestan, así como de la calidad con la que recibe esta atención, además se pretende examinar el papel que juega dentro de la administración pública la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal así como el de las Dependencias internas que colaboran y apoyan a esta área en la superación y desarrollo del personal.

En el último y tercer capítulo de este trabajo designado como "Propuesta para la implementación de la profesionalización del personal operativo" se pretende formular y presentar como la mejor opción para conseguir la profesionalización del personal operativo la impartición de la capacitación, siempre y cuando ésta sea oportuna y continua, lo cual fomentará dentro de los servidores públicos una necesidad de educación y cultura, así como la actualización de conocimientos y el gusto por atender de manera eficiente y eficaz a la sociedad.

Es evidente y determinante que la capacidad, las actitudes y aptitudes que posea el servidor público se vean reflejadas en su actuar, en la forma en la que se conduce, en cómo resuelve controversias y toma decisiones dentro de la actividad pública, por ello que sea de suma importancia que el personal que tiene la oportunidad de contar con un trato directo con el ciudadano sea un servidor público con todas las implicaciones del título o del término que se adjudica.

Finalmente se agregan las conclusiones que resultaron de la presente investigación, así como la bibliografía y anexos correspondientes.

CAPITULO I

MARCO TEORICO DE REFERENCIA

En este primer capítulo se proporcionarán los conceptos básicos sobre el tema de estudio del presente trabajo como son: Estado, el cual constituye la base o fundamento principal de análisis, en especial el relacionado con su actividad y acciones como son las políticas públicas, para las cuales, se debe pasar en primer lugar por el análisis de la función de la administración pública y su estudio. Sin olvidar que para llegar a profundizar en el tema de este trabajo, que se ubica con el tópico de profesionalización del servidor público, se debe investigar acerca de la tan argumentada y recurrente reforma estatal.

Con respecto a los conceptos que se manejan en este capítulo se iniciará con la descripción de las características del Estado.

1.1. ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

CONCEPTO DE ESTADO.

Así para dar inicio a la comprensión de este concepto se han investigado y tomado definiciones de diversos autores como son:

Para Hans Kelsen quien proporciona la siguiente conceptualización es, "El conjunto de todos sus órganos, por otro lado se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos como son el mismo gobierno."¹

Por otro lado Marx considera al Estado como la sociedad en acción, cabe destacar que el autor Francisco Porrúa Pérez, en su libro titulado "Teoría del Estado", realiza varias y diferentes definiciones acerca del Estado de donde se

¹ KELSEN,Hans. "Teoría General del Estado", México, Editorial Nacional, S.A., 1951,p.5



considera la siguiente: "El Estado es la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana"². Sin embargo para efectos de este trabajo se decidió considerar como concepto de referencia el que proporciona Wilburg Jiménez Castro: "El Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes, es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y finalidad sociales"³, ello debido a la integración de las palabras clave que involucran al concepto de Estado, como son el hecho de que el Estado se considere como el ente capaz de ejercer derechos, pero a la vez el de proporcionar servicios, así como de ejercitar acciones que coadyuven a la permanencia y convivencia de los individuos que conforman una comunidad, de esta manera también prevé los elementos requeridos por la misma sociedad para desarrollarse cultural, moral y económicamente.

Cabe agregar también como contexto de este trabajo los que se consideran elementos fundamentales del Estado:

1. Pueblo: Se considera el conjunto de personas, las cuales comparten una similitud de costumbres, lenguaje e intereses. Dentro de este concepto se considera como Nación cuando existe un pueblo, asentado en un territorio determinado, con costumbres semejantes.
2. Territorio: Es la demarcación de límites específicos, de un suelo en donde la Nación se ubica geográficamente, y que consta de medio ambiente, recursos materiales, así como de un subsuelo, espacio aéreo y aguas territoriales.

² PORRUA Pérez, Francisco. "Teoría del Estado", México, Editorial Porrúa, S.A., 1954, p.116.

³ JIMENEZ Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral", México, Editorial Fondo de Cultura Económico, 1976, pp. 151-152.



3. Poder: Es la facultad del Estado, para establecer e imponer coactivamente a través de los diversos órganos pertinentes de autoridad, las normas de orden jurídico, político y social.

1.1.1 ORGANIZACION DEL ESTADO.

Desde otra perspectiva se alude al Estado tomando en consideración su organización y jerarquía, así la organización del Estado es el resultado de muchos ajustes hechos a través de varios siglos de historia de la humanidad y está inspirada en parte en las concepciones griegas y romanas.

El Estado, siendo un ser complejo, organizado, realiza una actividad determinada por la ley, por medio de sus órganos correspondientes. La organización estatal para el ejercicio de sus actividades requiere el establecimiento de una competencia de los órganos del Estado. Por ello que se clasifique en tres órganos fundamentales que componen una naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial. Dentro del Estado existen distintas características, que determinan la necesidad de que exista jerarquía entre ellos. Se da como resultado de una necesidad de división y especialización de las actividades que realice cada órgano del Estado, lo cual le permita ser más responsables y competentes. Estos órganos (ejecutivo, legislativo y judicial) requieren la existencia de varios órganos inferiores que les auxilien en el desempeño de sus actividades, lo que determina que exista jerarquía entre ellos y sus titulares. En ocasiones la jerarquía se determina por la competencia, que se concibe como el conjunto de facultades y cumplimiento de obligaciones de un órgano o bien como la esfera particular de las atribuciones que corresponden a cada órgano.

1.1.2 FINES DEL ESTADO.

También es pertinente resaltar los fines del Estado, esta idea se encuentra en torno a dos conceptos fundamentales: Estado e Individuo.

Como apunta Galindo Camacho: "Los fines del Estado han sido clasificados, desde diferentes puntos de vista, en: objetivos y subjetivos, universales y particulares, mediatos e inmediatos, limitados e ilimitados."⁴

En concreto se puede decir que los diferentes fines del Estado son:

- 1) Procurar la paz y armonía social.
- 2) Realizar la prestación de servicios públicos.
- 3) Procurar la educación de la población del Estado,
- 4) Procurar el mejoramiento integral de la misma.
- 5) Defender los intereses de la sociedad tanto en el aspecto interno como en el externo.
- 6) Lograr la estabilidad social por medio de la aplicación del Derecho.
- 7) Llevar a cabo toda actividad que le asigne el hombre y que éste no pueda realizar.

Es decir que el fin del Estado es el contenido de una función llena de sentido para él es, la función social.

1.1.3 ACTIVIDAD DEL ESTADO.

Para el cumplimiento de sus fines, el Estado, realiza una actividad consistente en actos, operaciones, tareas y servicios que, a través del tiempo, ha recibido distintas denominaciones, tales como facultades prerrogativas, derechos del Estado, competencia, servicios públicos, atribuciones y funciones. Por las razones aducidas, en Derecho Administrativo, se ha comprobado que estos dos últimos expresan correctamente la actividad del Estado.

La atribución significa el contenido de la actividad del Estado, mientras que la función representa la forma en que el Estado realiza sus atribuciones, que de

⁴ GALINDO Camacho, Miguel. "Teoría del Estado", México, Editorial Porrúa, 2001. p.295.

acuerdo con el reparto de libertad y autoridad, o sea de la esfera de actividad del hombre y la del Estado, según Galindo Camacho las atribuciones se clasifican en :

- " 1)Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad de los particulares.
- 2)Atribuciones del Estado para fomentar la actividad de los particulares.
- 3)Atribuciones para subsistir total o parcialmente la actividad de los particulares"⁵

1.1.4 FUNCIONES DEL ESTADO.

Cabe diferenciar que existen funciones Constitucionales y Sociales que posee el Estado, para lo cual se puede precisar que las funciones constitucionales son aquellas que utiliza el Estado para cumplir con los fines encomendados:

- Crear el orden jurídico: Se producen normas generales, abstractas e impersonales, función legislativa, que ayudara a regir las relaciones entre el gobernante y los gobernados.
- Realización de actos, operaciones, servicios, para ejecutar las leyes, o para que se cumpla con ellas.
- Realización de actos para la solución de un conflicto o controversias existentes entre los gobernados, a este punto se le denomina "Jurisdiccional", y concretamente tiene como objetivo que el Estado administre justicia y defina situaciones jurídicas correctas.

Mientras tanto la función social del Estado consiste en la organización de activación de la cooperación social y territorial. El Estado está en íntima relación con los fines del mismo y su justificación.

Para Herman Heller las funciones sociales del Estado se realizan a través de las denominada Política Social y tienden, de manera especial, a lograr dos objetivos:

⁵ IDEM. p.299.

- a) La redistribución del producto nacional,
- b) La seguridad social.

Inherente al tema del Estado, se encuentra la administración pública, debido a la función que ésta desempeña al materializar las acciones y actividades propias y pertenecientes al gobierno, todo ello mediante la prestación de servicios por parte del elemento humano.

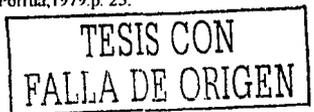
La Administración Pública es una disciplina desarrollada como un sub campo de la ciencia política, desde el siglo XVI, aunque sus orígenes como formación social concreta se remontan a los inicios mismos de la civilización, en el modo de producción asiático, mientras que su estudio da comienzo con el nacimiento del mismo capitalismo y el Estado absoluto.

Según María del Carmen Pardo y como lo indica en la parte introductoria de su libro titulado "La modernización Administrativa en México" menciona que la Administración Pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales."⁶

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga, como: "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales."⁷ Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como: "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares

⁶ PARDO, María del Carmen. en parte Introductoria de "La Modernización Administrativa en México". Instituto Nacional de Administración Pública. México 1998.

⁷ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 19a. Edición. México, Porrúa, 1979. p. 25.



para asegurar la ejecución de su misión. " ⁸ Con la misma óptica, George Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designado a una cierta actividad, y como: "El conjunto de personas cumpliendo tareas administrativas, en su acepción orgánica."⁹ Es decir, al hablar de administración pública se refiere tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Por su parte Acosta Romero afirma que la administración pública: " Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada, y cuenta con:

- a) Elementos personales.
- b) Elementos Patrimoniales.
- c) Estructura Jurídica.
- d) Procedimientos técnicos."¹⁰

Sin embargo, precisa Vedel, la administración no es la única función del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el presidente de la República quien es al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de Gobierno, jefe de la Administración Pública. Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

⁸ IDEM, p.25

⁹ VEDEL, George. "Droit Administratif" 7a edición, París, Press Universitaires de France, 1980 p.33.

¹⁰ ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 3era. edición, México, Porrúa, 1979. p.16.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno: el Municipal, el Estatal y el Federal. En cada uno de estos niveles se puede encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de Derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

Por ejemplo, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativa, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el presidente de la República en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de desarrollo.

Así mismo cabe señalar que la ley obliga a los titulares de las dependencias centralizadas a presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el estado que guarden sus respectivos ramos y de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para explicar o aclarar algún asunto de su competencia. Esta última obligación es extensiva para los directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Entre el Ejecutivo Federal y la Administración centralizada existe una relación jerárquica que subordina a ésta al poder de aquél. Dicha relación jerárquica, explica Acosta Romero, " implica una serie de poderes como los siguientes:

1. Decisión.
2. Nombramiento.
3. Mando.
4. Revisión.
5. Vigilancia.
6. Disciplinario.
7. Resolución de conflictos."¹¹

Estos poderes determinan una clara relación de supra o subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias.

Por lo que se refiere a las entidades de la administración paraestatal, este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia por su ley orgánica o por el acto jurídico que les dé origen; así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación. Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales, encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y sus entidades.

Por otro lado, cabe destacar la acepción según Pedro Muñoz Amato quien define la administración pública como "Es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política"¹²

¹¹ IDEM ,p.22.

¹² MUÑOZ Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública" Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1978.p.15

Es decir que la administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la sociedad. Los fundamentos de su identidad se encuentran identificados en cuatro condiciones históricas:

- 1) Divorcio del Estado y la sociedad.
- 2) Mediación entre el Estado y la sociedad.
- 3) La mediación entre las clases sociales y la administración pública.
- 4) La organización bipolar de la mediación.

Se entiende que el poder ejecutivo, es el objeto de estudio de la Administración Pública debido a que es el gobierno identificado como mediador y es al mismo tiempo la administración pública.

Los especialistas en administración pública tienden a justificarla como mero instrumento del gobierno y de los intereses de una clase o grupo, o a identificarla con procesos técnicos en los que aparece como un elemento independiente con su propia manera de actuar, y por ende, con autonomía prácticamente absoluta.

Precisamente, con estos dos elementos se destaca y confirma que la administración pública mexicana creció, y al parecer resulta una ambigüedad debido a que con la reforma del estado sucedió lo contrario, sin embargo, creció en el aspecto de crear organismos o instituciones gubernamentales que lamentablemente sólo duplicaban funciones y que en muchos de los casos no cumplieron el objetivo para lo cual fueron creadas.

1.1.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Dado el tema de investigación del presente trabajo, se hace necesario definir y tratar el tema de la Administración Pública en México, se recurre a los siguientes autores con el fin de lograr conceptualizar y adoptar un término adecuado de acuerdo al tema de investigación.



La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, regularmente complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia. Existían administraciones locales a dos niveles:

- a) Provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores, y
- b) Local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales

Al consumarse la Independencia, el emperador Iturbide organiza la administración Pública en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y Hacienda.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos tercero, ceintisiete, y ciento veintitres, se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población.

La sociedad requiere la satisfacción de servicios, la demanda que se hace llegar a las diferentes dependencias de una Administración Pública con el objeto de ser atendidas propicia que se de fundamento al Estado.

Para ello es necesaria la organización de una forma especial y adecuada para mantener un orden y una secuencia lógica en los procesos y procedimientos administrativos.

Esta organización se refiere especialmente a la Administración Pública, aquí se puede realizar una distinción formal y material desde el punto de vista de Gabino Fraga, quien hace una distinción entre los dos puntos de vista objetivos:

Formal: "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"¹³

Material: "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión"¹⁴

La administración pública no tiene, como tampoco la tiene ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Se recurrirá también a la definición que se presenta en el Diccionario Jurídico Mexicano con el finde analizar y contemplar los diferentes ángulos y perspectivas que se tienen de la misma administración, y en el se manifiesta el siguiente concepto:

"Aquella parte del poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos."¹⁵

El concepto que se acerca más a lo deseado para proyectar el contexto en el cual se puede adecuar a la necesidad de satisfacer e impactar a la sociedad es la

¹³ FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". México. Porrúa. 1998. P.119

¹⁴ IDEM

¹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa. 1999. p107



redactada por Jiménez Castro Wilburg, quien define la administración pública como :
" El conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacción para todos ellos"¹⁶

Dicho concepto se adecua a este estudio debido a la mención de capacidades, valores y habilidades que debe poseer el servidor público, es decir se trata a la Administración Pública por las personas que la forman, que la moldean y no solamente en el rubro o aspecto técnico.

1.2. POLITICAS PUBLICAS

Quizá una de las mejores maneras de comprender el significado de la disciplina de las Políticas Públicas sea a través de hacer un breve análisis del significado de los conceptos de política y de lo público.

Por ejemplo William Jenkins, define la política como: "Un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas."¹⁷

Por otro lado tomando como referencia a Luis F. Aguilar Villanueva, define el ámbito público como "al campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones

¹⁶ JIMENEZ Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral". F.C.E., 1971.p181-182

¹⁷ JENKINS, William. "Policy Analysis. A Political an Organizational Perspective". Inglaterra.1978.p.15

hacen política y las políticas y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política."¹⁸

Se considera que la definición más apropiada para efectos del presente trabajo será tomada de Alejandro Buendía Vázquez: "Entender y sugerir, dentro de un enfoque multidisciplinario, líneas de acción de gobierno a partir de un proceso de toma de decisiones interrelacionado, y no surgido exclusivamente de un centro decisional único" ¹⁹

Se sabe que para identificar la toma de decisiones, se tienen conocidos dos métodos, en los cuales según el objetivo y la situación se debe localizar dicho acto, estos dos son:

- a. Toma de decisiones racional. En este método el Gobierno, deja a otros actores políticos o receptores prácticamente sin oportunidad de decidir, ya que, dependiendo de la situación, estén o no de acuerdo en la decisión gubernamental, esta va a prevalecer a lo largo del proceso de las políticas.
- b. Toma de decisiones no racional o Incrementalismo de Lindblom. Aquí Lindblom sugiere que muchas de las ocasiones, en los problemas reales de las políticas, los formuladores o administradores no tienen la oportunidad de realizar el ejercicio tradicional de toma e decisiones, es entonces cuando estos decisores generalmente tienen la oportunidad de elegir alternativas, mediante un encadenamiento de metas-medios, y conocer las diferentes alternativas con sus respectivas consecuencias, de esta manera poder elegir la alternativa que satisfaga la consecución de la meta.

¹⁸ AGUILAR Villanueva, Luis F."Colección de Antologías de Políticas Públicas. El Estudio de las Políticas Públicas." México. Porrúa. 1997.p.28

¹⁹ BUENDIA Vázquez, Alejandro. "Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas." en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.(IAPEM)#35,México.1997.p.15

Sin embargo, la toma de decisión es variable ya que cuando los problemas de políticas surgen de la actuación de pocos actores, o al menos con una atmósfera homogénea en la apreciación de los valores, con una causalidad directa entre medio y meta, es decir cuando los problemas son sencillos de resolver, es entonces cuando se recurre al método racional, pero cuando las el problema no es tan sencillo y de cierta manera se necesita tomar decisiones razonables y consensadas, e incluir una interacción entre actores, es aquí cuando se recurre al método incrementalista.

Por otro lado, una característica distintiva de las políticas públicas es que integran una multidisciplinariedad, esto significa que existen esfuerzos de investigación unidos y conjugados, que dan como resultado mejores guías de recomendación para los decisores.

A continuación se proporcionaran las razones por las cuales las Políticas Públicas favorecen en beneficio de la Administración Pública :

- 1) No incurrir en duplicidades funcionales.
- 2) Puntualizar la responsabilidad directiva y operativa.
- 3) Atender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectorias y tipos de respuesta dada.
- 4) Identificar los ámbitos de la responsabilidad institucional.
- 5) Localizar los actores de los problemas públicos.
- 6) Conocer los sitios de las decisiones gubernamentales.
- 7) Distinguir la articulación diferenciada entre toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno.
- 8) Generar información factual y puntual para el abordaje del problemas.
- 9) Distinguir las etapas de predecisión y posdecisión.
- 10) Determinar con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos.
- 11) Precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública.²⁰

²⁰ AYALA Espino, José. "Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado". Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México, 1996, p.62

Entonces se entiende que las políticas públicas son instrumentos para coordinar esfuerzos e iniciativas entre el gobierno y los ciudadanos, permiten que la acción de gobierno sea compatible con la participación ciudadana, para conseguir la eficacia pública.

El gobierno actual tiene un arte en el que se mezclan aspectos de liderazgo y de interacción con la sociedad y el sistema político. Pero, además, lo conforman aspectos más rutinarios referidos al gobierno como sistema, los que también deben ser considerados.

Para ser más precisos, conviene usar el concepto de políticas públicas en relación con todos estos temas, ya que dichas políticas son la unidad mínima de transacción del sector público, tanto desde un punto de vista analítico como operativo.

Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social.

Para ello las políticas públicas deben:

- "Ser representativas, esto es, corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria. La falta de representatividad es un defecto de origen que se paga en democracia:
- Corresponder a las tareas propias del gobierno y no restar espacio a la comunidad o al sector privado. Esta es, por supuesto, una decisión de la ciudadanía, pero en términos generales al gobierno le corresponde proveer bienes públicos, con un enfoque solidario y subsidiario a la vez;
- Estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable. Esta es una condición de viabilidad de todas y cada una de las políticas. Ella, sumada a la anterior, debería lograr un apoyo político sostenido para los programas de gobierno, en la medida en que predomine la racionalidad en los sistemas políticos;

- Ser especificadas en un diseño claro e integrado, esto es, que considere orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales;
- Clarificar la responsabilidad del sector público, pero que también abra la participación de la comunidad y del sector privado en un muy vasto número de temas;
- Considerar ya en su diseño, y de modo expreso, el cómo debe realizarse su evaluación;
- Tener la gestión más adecuada a su propósito, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y responsabilidad;
- Ser objeto de controles internos y externos claros y rápidos;
- Ser evaluada en todos los casos; y
- Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad, en cada una de las etapas mencionadas.²¹

Hay dos maneras necesarias y complementarias de lograr estos objetivos. La primera corresponde a las condiciones de marco de todas las políticas y la segunda se refiere a la potencialidad de cada política pública en particular, en relación al ente del que emana.

La primera corresponde a lo que se ha llamado reforma del Estado, la que está orientada a mejorar ciertas condiciones generales en todas las políticas públicas, tales como capacitación, gerencia pública, informatización, indicadores de desempeño y políticas de personal, entre otras.

La segunda es parcialmente desempeñada por la Presidencia y su Secretarías y se refiere al esfuerzo sostenido e integrado para lograr que el conjunto del gobierno entregue lo mejor de sí en relación con una política pública determinada. Esto puede lograrse con planes especiales, focalizados en poblaciones o situaciones objetivas,

21LAHERA Parada, Eugenio. "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas." en Revista del Centro Latinoamericano de Administración (CLAD), #16. Caracas. Febrero 2000. p. 3



pero lo más normal debería ser la efectiva coordinación al interior del sistema habitual de gobierno. Es allí donde está el principal déficit de las administraciones públicas en toda la República Mexicana.

Actualmente y debido al cambio e innovación en las herramientas y medios que utiliza la administración pública para prestar sus servicios de forma eficiente, siempre tomando en cuenta el parecer de la sociedad, se han introducido las políticas públicas, pero, ¿qué son las políticas públicas?

A continuación se proporciona una definición: "Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público."²² Estas son desarrolladas por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas públicas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales. Por supuesto, hay políticas públicas en las que falta uno o más de los elementos mencionados.

Se trata de cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público. Las políticas deben tener un objetivo público, no privado. Por otra parte, para caracterizar bien la política de que se trate, lo más útil es ordenar en torno a su objetivo la información dispersa en las normas legales. Así puede caracterizarse el objetivo real, más allá de las declaraciones del gobierno o de otros actores.

Mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de políticas públicas enuncia un proceso y un resultado. La administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.

Por eso existen diversos mecanismos por los que se trata de acomodar la propia institucionalidad del sector público a las políticas que se desarrollan, enfatizando la necesaria flexibilidad organizativa y la especialización de funciones.

²² IDEM. p.10.

Ellos incluyen a actores públicos y privados. Para algunos, el Estado sería el responsable de determinar por sí solo las políticas públicas a seguir y debería ser también su único ejecutor. Sin embargo y tomando en cuenta un aspecto primordial que sirve o funciona como parámetro de evaluación de las políticas serían las elecciones.

Pero las políticas públicas se caracterizan hoy por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Su diseño, gestión y evaluación incluyen la participación del Estado, pero también – y de modo creciente en algunos casos– de las organizaciones sociales y del sector privado.

La comunidad, en la que se encuentra el origen del poder democrático, legítimamente busca ejercerlo también en este terreno; las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, a nivel nacional y a nivel municipal o regional. Por supuesto que siempre puede existir la tentación de comportamientos oportunistas o corporativistas. Por eso es indispensable la transparencia.

Por otra parte, se incrementa la participación del sector privado en el diseño, gestión y evaluación de diversas políticas públicas. De ese modo, siempre que no exista disminución de su capacidad para desarrollar sus funciones superiores de regulación, control y evaluación, el sector público puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para concentrarlos en sus tareas principales.

En las políticas se pueden distinguir cuatro etapas: origen, diseño, gestión- implementación y evaluación. En la práctica, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia. Es habitual que el origen de las políticas sea la agenda pública, es decir, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública.

La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de las relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil. Se trata de un proceso continuo, en el que se construyen legitimidades e ilegitimidades y se generan inclusiones y exclusiones, tanto de temas como de actores:



A continuación se mencionan las diversas situaciones que generan la hechura de las políticas públicas:

- a) Agenda pública y gobernabilidad
- b) De las preferencias individuales a las sociales
- c) El papel de la democracia
- d) Discusión programática y políticas públicas

Por otro lado, el diseño de las políticas públicas es un tema de suma importancia ya que de aquí depende el posible éxito o fracaso que pueda experimentarse al ponerlas en práctica. Lo ideal sería que el programa previamente aprobado de manera democrática debe concretarse en políticas públicas que aseguren su consistencia, financiamiento y orden de ejecución. Por ello la capacidad de diseño de las políticas públicas es de alta significación social.

El buen diseño de las políticas requiere mejorar el análisis y la toma de decisiones, considerando los aspectos políticos junto con los técnicos. Mejorar el sistema de formalización de las políticas públicas y de elaboración de las iniciativas legales o administrativas supone potenciar la coordinación al interior del Ejecutivo.

Una vez que se tiene definido el cómo elaborar y el porqué de las políticas públicas, el siguiente paso es la gestión o implementación de las políticas públicas ya que habitualmente esta etapa se prolonga, debido a que existen distintos grupos que ejercen presiones a fin de orientar la política pública en el sentido de su conveniencia.

Esto es a lo que se le denomina obedecer a intereses particulares o sectoriales que difícilmente llegarán a beneficiar a la población que realmente se encuentre necesitada de la ejecución de las políticas o acción del gobierno. Incluso aquellos actores que tuvieron que hacer concesiones en el momento de la definición del problema tienen aquí una segunda oportunidad.

La gestión de las políticas debe ser parte de un proceso que incluye el diseño de las políticas, así como su evaluación. Sin embargo es pertinente hacer una separación entre las diferentes etapas para poder diagnosticar y evaluar cada una de ellas.

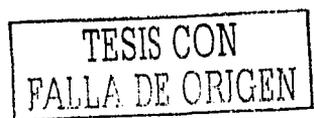
Por último, se requiere establecer la evaluación de las políticas, así como la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios (Accountability). Pese a la importancia que, en teoría, le asignan los gobiernos, la evaluación de las políticas públicas casi no existe. Se gobierna para obtener resultados. Pero sin evaluación de las políticas públicas ¿cómo se podrían discutir y cerciorarse los resultados?

La evaluación permite establecer una base común de análisis, a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas. Cualquier iniciativa de reforma se basa en algún tipo de evaluación; lo importante es que sea transparente.

Desde otro punto de vista, mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una iniciativa de reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por último, una evaluación precisa facilita el otorgamiento de incentivos o la delegación de autonomía. La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

Es necesario definir una rutina del proceso de evaluación, la que debe incluir sus modalidades, el carácter público de sus conclusiones y el tipo de opciones que pueden plantearse. Sin olvidar que es de importancia que las consecuencias presupuestarias de la evaluación deberían ser explícitas.

La utilidad de las políticas públicas se vincula con problemas localizados y con formas de representación e interlocución que es necesario considerar para formular respuestas efectivas. Se sitúan en la categorización lógica de los



problemas, es decir, en la identificación correlacionada de factores, intereses y opciones que concurren en la expresión de los hechos públicos.

En todo caso, el enfoque del análisis de las políticas públicas parece estar comprometido con la posibilidad de conciliar intereses opuestos, vale decir, enfrentar abiertamente el conflicto social localizado, así como con la posibilidad de obtener la cooperación de la sociedad en la solución de sus propios problemas, presuponiendo ello una existencia de un gobierno neutral por encima y separado del conflicto de la sociedad civil.

Es necesario prestarle atención y especializarse en el enfoque de las Políticas Públicas, ya que a través de su esencia y objetivos, que representa el estudio de la toma de decisiones, se podrá coadyuvar a entender mejor las realidades políticas, económicas y sociales tanto a nivel interno como externo.

Con las Políticas Públicas, la Administración Pública tiene la opción de ser mejor institución pública. Insertada en el proceso de gobierno, tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo que es concierne a las Políticas Públicas, ya que el contenido de estas es importante, dado que, con acciones de gobierno, se canalizan a través de órganos, instancias y funciones de la Administración Pública.

1.3. REFORMA DEL ESTADO.

Para poder implementar e innovar formas y medios de prestación de servicios públicos ha sido necesario recurrir a la Reforma del Estado. La cual surge a partir de la consideración de que, todo cambio trascendente en cualquiera de los elementos que configuran al Estado, que son territorio, pueblo, gobierno, orden jurídico y soberanía, implica una Reforma del Estado, se describe el proceso de cambio que ha experimentado el Sistema Político de México a través de su historia, haciendo énfasis

en las últimas transformaciones y cambios en las circunstancias sociales, políticas y económicas del país, como manifestaciones de una Reforma del Estado que incide en la correlación de los factores reales de poder, con los factores formales de poder.

En palabras de Oscar Oslak la Reforma del Estado se traslada a "La indefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y de lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales."²³

Con ello se entiende que los límites entre las esferas públicas y privadas se hacen cada vez más delgados, y que consecutivamente la sociedad tiene mayor ingerencia y participación en las actividades del Estado, ya sea de manera indirecta a través de los consensos y/o participación ciudadana.

Desde la década de los años ochenta México, atraviesa por un periodo de reformas que se ha extendido hasta el umbral del siglo XXI, y que ciertamente aun no concluye. Al hacer referencia a este largo periodo de reformas conduce invariablemente a recuperar el escenario en que tales cambios comenzaron a darse, ya que más allá de lo que todavía algunos puedan suponer como un hecho aislado, son condiciones tanto de índole interna como aquellas que tienen lugar en el ámbito internacional, las que configuran la situación por la que transitan, en la actualidad y desde hace más de dos décadas, México ha sido participante de una dinámica de transformación.

Es ampliamente discutido y reconocido el hecho de que hacia los años ochenta, en México, se comienza a presentar un conjunto de cambios que paulatinamente han reconfigurado una serie de planteamientos y relaciones características de la etapa de industrialización que, con sus diferencias entre un periodo de gobierno y otro, trajo para el país una manera específica de concebir la

²³ OSLAK, Oscar. extracto de un informe "La Reforma del Estado. El día después"., en www.hlatino.com/itdocs.p.7



economía, la sociedad, la política misma, y en este sentido el papel del estado frente a la sociedad.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se inicia en México un periodo de reformas que bajo el esquema de un profundo cambio estructural, intenta responder al nuevo modelo de acumulación de capital; se busca desde entonces privilegiar al mercado externo y a la competitividad internacional. Se trata de una situación completamente opuesta a la que hasta entonces era característica de un modelo económico en el que la producción y la distribución estaban orientadas hacia el consumo de masas y la expansión del mercado interno.

Por ello que la reforma del Estado se manifiesta, también, a través de la ampliación de espacios de participación al capital local e internacional, la apertura comercial y financiera, las políticas privatizadoras, y en general la desregulación de la economía, debido a que suponen una profunda transformación en ámbitos cruciales de la vida institucional de México. Dichos cambios, que desde los años ochenta se plantean como impostergables, y de hecho se asumen como condición para poder superar el desgaste que presenta el modelo de sustitución de importaciones, implican una transformación profunda respecto al papel que el Estado mexicano había venido desempeñando como eje del desarrollo económico y social. De ahí, que cuando hablamos de reformas, la reforma del Estado pueda convertirse en un punto neurálgico del que se desprenden los cambios políticos que se siguen generando, y que están estrechamente vinculados a la misma reforma económica y la llamada reforma social que actualmente tienen lugar en el país.

En su origen, el problema se refiere a la crisis de un modelo de acumulación capitalista; el que dominó en el mundo occidental desde la posguerra, y cuyos rasgos más característicos se hunden en la visión Keynesiana de la economía. La búsqueda de soluciones tiene tras de sí la reorganización mundial de la acumulación capitalista y en consecuencia de la sociedad; abarcando en esta ola de transformación, bajo condiciones y consecuencias que difieren de aquellas que viven las llamadas sociedades desarrolladas, al resto de países y regiones que conforman el ámbito mundial.

Los principales puntos en que puede resumirse el programa de reforma iniciado en los años ochenta, son los siguientes:

- Ajuste fiscal
- Liberalización del comercio
- Desreglamentación financiera
- Apertura a la inversión extranjera
- Privatización de empresas públicas

Como menciona Oslak la Reforma del Estado, reconoce tres momentos, los cuales tienen sus diferentes medios o instrumentos para llevarse a cabo, y son:

1. La transformación del papel del Estado. Existen cuatro tipos de medidas a las que se recurre para alcanzar y lograr la reducción de la intervención del Estado y de esta manera replantear su papel en la acción con la sociedad.

- a) Privatización.
- b) Desmonopolización.
- c) Desregulación.
- d) Descentralización.²⁴

2. La reestructura y reducción de su aparato institucional. Se refiere a la racionalización de las estructuras organizativas del Estado.

3. El recorte de su dotación de personal. Se dirige a disminuir la mayor cantidad de funcionarios en el menor tiempo posible, mediante la prescindibilidad, el retiro voluntario, y el pase a disponibilidad.

La reforma de la Administración Pública, que puede considerarse como parte de la reforma económica, tuvo como consigna reducir el "Estado Obeso". "Con esta

²⁴ IDEM. p.8

finalidad se vendieron, liquidaron o fusionaron 875 empresas públicas, entre 1982 y 1988. Anteriormente y a principios de las década de los ochenta, el empleo público reportaba una nómina aproximada de 3.6 millones de trabajadores que representaban el 18% de la población económicamente activa. Si se toma en cuenta que para 1982 en el sector central del gobierno mexicano laboraban 2.7 millones de personas y 88,220 en el sector paraestatal, tendríamos que en el sector central se concentraba el 75.9% del total y el resto del personal trabajaba en las 1,155 empresas y organismos que comprendían el universo del sector paraestatal.²⁵

Como se puede apreciar, el mayor impacto del adelgazamiento del Estado, se dio en el sector de empresas públicas, mientras que hubo años como el de 1991, cuando el número de empleados aumento el 0.9%, es decir 12,430 plazas respecto al año anterior. Esto debido a que los fondos obtenidos por las ventas y liquidaciones de las empresas públicas se ocupó para programas de desarrollo social, lo que dió lugar a contratación de nuevo personal.

El severo desmantelamiento del sector de empresas públicas ha sido justificado con la necesidad apremiante de reducir el gasto publico, adoptando la norma de ajustar el precio de los servicios públicos a sus costos reales. De esta manera, se ha llegado recientemente a un equilibrio en las finanzas públicas, a pesar de que el gobierno está pagando sumas colosales para la deuda pública, una de las más grandes del mundo.

Desde la visión de los grandes organismos financieros internacionales (BM, FMI), al llevar a cabo estas reformas, cuya prioridad se cimentó en lograr la estabilidad económica y dismantelar el modelo proteccionista de desarrollo, supuso que en la década siguiente la región comenzara a presentar resultados favorables que, a decir de la misma fuente, se expresaron en la reanudación del crecimiento económico.

²⁵ SANCHEZ González, José Juan. "Administración Pública y Reforma del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1998, p. 137

México, por su realidad social, de antes y de hoy, no podría sufrir un retraso histórico hacia un estado individualista liberal, que por lo demás nunca fue. Las opciones políticas del pueblo mexicano establecidas en la Constitución tampoco permiten diseñar un tal regreso, quienes sólo se guían por su particular interés económico o los reaccionarios radicales.

Pero frente a la actual composición de la sociedad mexicana y sus nuevas exigencias y ante los retos y riesgos que desde el exterior se presentan para la soberanía, la unidad y las libertades en el país, es preciso dar una moderna instrumentación y una nueva adaptación a las circunstancias distintas, de los principios fundamentales de la convivencia nacional; es necesario dar nuevas expresiones a los derechos individuales y a los derechos sociales, para que valgan como siempre o más que nunca, y tengan las consecuencias que hoy se requieren, así como a las atribuciones del Estado en materia económica, a las libertades políticas, a la democracia y a la percepción integral que del hombre tiene la Constitución.

Con visión de gran alcance, se ha planteado e iniciado la reforma del Estado Mexicano; no para debilitarlo, sino para sustraerlo del cumplimiento de sus metas, o finalidades esenciales, no para despojarlo de sus funciones imprescindibles. Si, en cambio, para dotarlo de una administración pública más competente y eficaz, más comprensiva, perceptiva, sensible y capaz de negociar, más comunicada con la sociedad, más respetuosa del Estado de Derecho, más atenta a las necesidades de los más desvalidos, más flexible y ágil; más apta, en suma, para llevar a los hechos las políticas definidas en función de las necesidades de los mexicanos de hoy y mañana y en respuesta a las nuevas exigencias que se plantean a México desde el exterior. Se trata de contar con una administración pública sensible a los reclamos de justicia, respetuosa de los derechos humanos y de las libertades y consciente de los riesgos de un manejo económico inadecuado o poco realista.

El Estado debe caminar, con estabilidad política y social, y alcanzar una mejor y más amplia democracia, una mayor descentralización política, un gran respeto y mejor equilibrio entre los poderes del Gobierno y de la República y con las entidades

federales, una participación social más extendida y madura; y las condiciones, en síntesis, que aseguren éxitos a los mexicanos en su nueva lucha por la libertad, en la justicia y el desarrollo.

Una vida social y política nacional más sujeta al Estado de Derecho, a un derecho no sólo entendido y considerado formalmente, sino substancialmente, es decir, con apreciación de su contenido de justicia, y por ello una convivencia más libre y justa exigirá un poder judicial al que tengan más fácil y amplio acceso los ciudadanos y que sea más independiente y preparado para enjuiciar los actos de los poderes legislativo y ejecutivo; también es necesario un poder legislativo cada vez más maduro y más genuinamente expresivo de la unidad nacional en la pluralidad social y política, y la sociedad requerirá asimismo de nuevas formas de participación social, en múltiples foros y para diversos efectos; de unas entidades federativas con pleno sentido de responsabilidad para aprovechar sin excesos una mayor autonomía; y de unos municipios en los que, a pesar de carencias de recursos se realice más plenamente la democracia de la administración municipal y la libertad del municipio.

Deberá llegar el país, en breve plazo, a contar con partidos políticos en los que las ideas de libertad y democracia les sean constitutivas, como tendrá igualmente que suceder en las asociaciones civiles, culturales, profesionales y de los agentes de la producción. La prensa y los medios masivos de comunicación jugarán un papel creciente y siempre esencial para contribuir al cultivo permanente de la libertad, de la democracia y de la justicia en la sociedad.

Para arribar a un estadio de progreso social justo, como lo exige México, habrán de evitarse, en condiciones realistas, los riesgos de concentraciones de poder político y económico; la inseguridad que provocaría una administración pública con servidores sin convicciones y principios o con falta de preparación y capacidad de entender y negociar con la sociedad plural. Además, la lucha por el poder habrá de realizarse siempre con respeto entre las partes y muy claras reglas de acción; los proyectos sociales diversos que los partidos políticos propongan a la consideración y aceptación de los ciudadanos, deberán expresarse sin ambigüedad, y con nitidez para que una población bien informada e interesada opte libremente.

Todo esto contribuirá de manera muy positiva a reforzar las relaciones internacionales del país en todos los órdenes y afirmará crecientemente, en los hechos una vocación para la justicia y la libertad que aún en medio de los más grandes problemas, ha sido la línea de continuidad en la historia de México.

La sociedad mexicana aspira a constituir un Estado liberal y democrático; a vivir una democracia política y también a contar con una justa distribución de la riqueza y de la cultura, así como a valorar plenamente, todas las instancias civiles y políticas, los derechos humanos. El Estado deberá tener la magnitud que sea necesaria para atender las tareas públicas esenciales en nuestro medio y a nuestro juicio, y esto con apego a las opciones políticas de la sociedad y de manera compatible con los recursos públicos.

1.4. PROFESIONALIZACION DEL SERVICIO PUBLICO.

México no puede seguir dándose el lujo de continuar sumergido en esta apatía y en la falta de compromiso, porque ello iría totalmente en contra de la convicción social, de la historia del pueblo mexicano, del Estado Social de Derecho y de los derechos humanos, incluso de la misma constitución, de una libertad económica socialmente responsable, y de las aspiraciones de los mexicanos; el Estado, con límites al poder en favor de la libertad y con capacidades en pro de la justicia, deberá cada vez más tener implícita la visión nacional de la convivencia social.

Por ello que continuación se trate el tema objeto de este trabajo, el cual se refiere a una necesidad imperante en la nueva Administración Pública, y que si bien es cierto se ha intentado implementar en este ámbito, con algunos éxitos y en ocasiones con fracasos, se trata de la Profesionalización del Servidor Público.

Actualmente, la administración pública esta encaminada a renovar sus modos de actuación en sus relaciones con los ciudadanos, a través de la actualización de sus métodos de trabajo, de la capacitación de los servidores públicos y de la utilización de los avances e innovaciones tecnológicos, de lo contrario, la administración pública correrá el riesgo de verse rebasada por las demandas sociales y de no responder a su verdadera misión de servicio a la comunidad.

En los últimos años, se ha puesto en marcha un proceso dirigido a lograr que la administración pública administre con calidad los servicios y las funciones que tienen encomendadas, en pro de transformarla en un ente moderno, eficaz y sensible a las demandas de la ciudadanía.

Es necesario que la administración pública, en su relación con los ciudadanos, transforme su comportamiento y actos, para que deje de considerársele como mero trámite administrativo y burocrático, para que por el contrario se vean inmersos en una relación coordinada, de legitimidad en donde se ofrezca, por parte de la administración, el máximo bienestar con el mínimo costo posible.

Los servidores públicos federales, estatales y municipales tienen el compromiso de trabajar con eficiencia para mejorar la calidad de los servicios que prestan a la sociedad y de esta manera proyectar el crecimiento y desarrollo de los proyectos y programas y así fomentar la credibilidad de la sociedad en las instituciones.

Debido a que la sociedad exige un gobierno transparente, accesible a la ciudadanía, que diseñe puntos de encuentro con los ciudadanos, corresponde a los servidores públicos atenderlos con esmero, honestidad, calidad, y eficacia. Para ello los cometidos fundamentales de la administración pública se deberán encontrar a cargo de servidores públicos de nivel superior, y junto con un proyecto de modernización administrativa, alcanzar la satisfacción de las expectativas que la sociedad tiene de ellos. Por ello que sean de importancia las acciones encaminadas a la profesionalización y a la capacitación permanentes de los servidores públicos del Gobierno. De esta manera el elemento humano adquiere nuevos conocimientos para

diagnosticar la situación actual, para definir el establecimiento con mayor precisión del nivel del logro de los objetivos buscados y los posibles vías para darles solución.

Debido a las transformaciones en las relaciones que se dan entre el Estado y la sociedad, motivan la necesidad de contar con un aparato público ágil, flexible y transparente, dotado de una gran eficiencia, eficacia y productividad, y con una renovada orientación hacia el ciudadano. La modernización administrativa pública se orienta a reformular las estrategias, metodologías y modelos, con énfasis en el incremento a la calidad de los servicios y las prestaciones públicas, y en el perfeccionamiento de los mecanismos de formulación y evaluación de las políticas públicas.

Actualmente el Gobierno del Estado de México tiene la firme voluntad de impulsar la profesionalización, la capacitación y el desarrollo de sus servidores públicos, con el propósito de configurar una administración pública comprometida con la ciudadanía.

El desarrollo de las habilidades los servidores públicos de una dependencia o entidad se logra a través de la formación y la capacitación en:

“Trabajo de equipo, control estadístico del proceso, técnicas de desarrollo de habilidades, actitudes y aptitudes, solución sistemática de problemas, liderazgo, comunicación, toma de decisiones.”²⁶

Como es sabido, a partir del régimen del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), el gobierno inicia una importante reforma para abandonar el populismo y regresar al patrón del abstencionismo económico y social del Estado, que son características propias del Estado Liberal del siglo pasado, a lo que actualmente se le denomina. Neoliberalismo.

²⁶ ESTRADA Almazán, Ernesto. “Calidad Total en la Administración Pública del Estado de México” en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, # 24, Octubre-Diciembre, México, 1994, p.200.

Este cambio, produjo un debilitamiento en las estructuras gubernamentales, debido a la reducción de personal público, lo cual permitía restringir el gasto presupuestal, además de la puesta en marcha de programas, lo cual conllevó a una contracción de salarios. Una vez que se dieron estas circunstancias se produjo una ausencia del servicio civil, lo cual también se le atribuye a la falta de capacitación del personal, lo cual se estilaba como responsabilidad de cada servidor público, quien debía sacrificar parte de su tiempo libre para asistir a actividades de capacitación y desarrollo.

Mientras tanto, la formación de quienes ingresan a laborar en la administración pública, se da en las Universidades.

A consecuencia de este factor, es necesario, establecer que una vez que no sea posible el ingreso de profesionistas egresados de instituciones superiores calificadas para impartir el conocimiento necesario y así, éstos, poder desempeñar funciones en la administración pública, se debe recurrir a la profesionalización del servidor público vigente, el cual se encuentra ya establecido dentro del aparato burocrático, por ello que la profesionalización de los servidores públicos y la carrera administrativa se encuentren asociados y con el objetivo de lograr una óptima gestión y eficiencia en la administración del recurso humano.

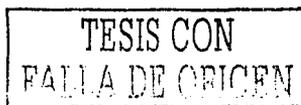
Por ello que en este trabajo, se le de especial importancia al rubro de la capacitación, ya que es un factor trascendente en la carrera administrativa, debido a que constituye el desarrollo profesional del servidor público, aspecto en el que se localiza cada día una mayor preocupación por las autoridades, quienes a través de programas y acciones así como en colaboración con instituciones académicas de educación superior o a través de la red de Institutos de Administración Pública Estatales, lo que en el Estado de México se conoce como IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado De México), realizan cursos de actualización, seminarios, talleres, diplomados, especializaciones para contribuir a la formación de servidores públicos profesionales.

No obstante estos avances aún se hacen necesario que los gobiernos de los Estados cambien su perspectiva de apreciar a la capacitación más que como un gasto como una inversión en el potencial humano, que es el recurso más valioso de toda la organización.

En palabras de Miguel González, la profesionalización en el servicio público supone: " Rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración Pública que ya no esté afinado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de los líderes de las dependencias y de los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional, y mediante procedimientos tan claros y transparente, que resulten realmente imposible medrar con los concursos de selección en favor de intereses políticos personales."²⁷

En realidad lo antes citado sería lo ideal dentro de la administración pública, sin embargo, como es sabido actualmente los favores, el nepotismo, el compadrazgo y el amiguismo son factores que influyen en el ingreso del personal, por otro lado se considera que una vez estando adentro, el empleado se topa con la desagradable experiencia de no saber tratar con la sociedad, de no tener la capacidad de prestar servicios y gestionar, de no tener la motivación necesaria para comunicarse y trabajar en equipo, es aquí, que una vez y dejando de lado un tanto, el hecho de cómo ingresa ese "servidor público" a la estructura, es tiempo, de proporcionarle las herramientas necesarias para que rinda lo necesario en sus actividades, y cómo se logra este objetivo, mediante la capacitación oportuna.

²⁷ GONZALEZ Avelar, Miguel."Un Servicio Civil de Carrera", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) # 31 Julio- Septiembre 1996,México, p.30.



La tarea fundamental de profesionalizar la función pública se entiende como el conjunto de reglas que permitan contar: "Con servidores públicos capaces, responsables, honestos y eficientes que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno."²⁸

A continuación se describe un modelo tentativo integrado por los elementos que debe contener un servicio público profesional, dicho modelo fue extraído de un estudio realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el cual tenía como objetivo realizar un análisis comparativo de los elementos estructurales contenidos en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, (PROMAP) y de otros similares en el extranjero, todo esto con el único fin de poder impulsar su implantación en el resto del sector gubernamental en México:

1. Rectoría
2. Marco Normativo
3. Constitución del Servicio
4. Mecanismos de Ingreso
5. Sistemas de Ascenso y Promoción
6. Capacitación y desarrollo
7. Evaluación
8. Estímulos y recompensas
9. Condiciones de retiro."²⁹

Enseguida se describirán los elementos antes mencionados:

- 1) Naturaleza y atribuciones que debe tener el área u órgano encargado del programa.
- 2) Marco Normativo, el cual regule esos procesos.

²⁸ LOPEZ Presa, Octavio. en el Foro Nacional de "La Profesionalización del Servicio Público"convocado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, del 9 al 11 de Septiembre de 1996 en las instalaciones del INAP.

²⁹ GONZALES Avclar, Miguel."Un servicio Civil de Carrera" en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) #31, Julio-Septiembre . México. 1996 p.34

- 3) Cobertura o constitución del servicio, con ello se pretende trazar la línea que divide a los trabajadores de base y de confianza, siempre y cuando esto no transgreda el objetivo de la profesionalización (el mejoramiento del estatuto del funcionario y sus derechos laborales).
- 4) Mecanismos de Ingreso, como son los concursos de oposición, y una vez culminado este paso se recurre al reclutamiento y a la selección, etapas que se llevan a cabo de manera centralizada.
- 5) Sistemas de ascenso y promoción, en este apartado se destaca el predominio de la estructura vertical, esto se refiere a que el funcionario solo mejora su ingreso y posición cuando asciende de categoría o nivel. Aquí se distingue que aún y con la modernización en la capacitación, todavía se encuentran la jerarquización y subordinación de empleados.
- 6) Capacitación y Desarrollo, este renglón se aprecia que se ha manejado el hecho de que puedan existir dos alternativas para impartir esta capacitación, la primera se refiere a institutos creados ad hoc, y la segunda son aquellas instituciones públicas que se apoyan en las de educación superior o equivalentes.
- 7) Con respecto al tema de la evaluación, se tienen dos propósitos principales el de estimular una actitud sobresaliente y por otro lado el de identificar aquellos funcionarios que no cubran los niveles mínimos requeridos para un buen desempeño.
- 8) En relación al tema tocante al de estímulos y recompensas, se reconoce que casi todos los programas adolecen de fallas en el diseño puesto que o no toman en cuenta las disponibilidades presupuestarias, o acaban por asimilarse de manera permanente al salario, perdiendo su carácter de premio.
- 9) En relación a las condiciones de retiro, se sabe que por causas ajenas a los servidores públicos, se evidencian que por lo general existen dificultades en cuanto a que éstos, no son objeto de indemnizaciones.

Por lo que se puede percibir que alcanzar la profesionalización y la carrera como condición deseable de la administración pública, requiere de decisiones deliberadas, conscientes y precisas tanto en lo político como en lo administrativo.

Se considera que el servicio civil de carrera es el medio más eficaz y eficiente que se tiene para lograr la profesionalización del servidor público, por ello que en repetidas ocasiones se haya hecho saber la necesidad de implementar este enfoque, sin embargo y como más adelante se podrá apreciar, se puede lograr la profesionalización del servidor público municipal, en este caso, solo con tomar un recurso o factor de todo este enfoque.

Como puede observarse, al hacerse especial hincapié en la utilización de la capacitación para llegar a la profesionalización del servidor público, en este trabajo, y aunque pareciese un medio escueto e incipiente, requiere de voluntad de fines y disponibilidad de medios, es decir de recursos.

La profesionalización del servicio público constituye, una tarea larga y compleja como inaplazable, se entiende que no son propósitos que puedan cumplirse de manera inmediata, y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración institucional, pero el conjunto representaría una verdadera modernización administrativa y el principio de una historia en y de la nueva administración pública, lo cual quedaría como base de un nuevo ciclo gubernamental responsable y democrático.

Por ello que actualmente se haga especial hincapié en el fenómeno al cual se ha recurrido últimamente, la Profesionalización del servidor público, esto debido a la urgencia que se percibe por proporcionar un servicio de calidad, con servidores públicos preparados y conscientes de la gran responsabilidad que se les ha encomendado .

Actualmente y bajo el tenor del enfoque de las políticas públicas, se conoce que la agenda de la Reforma Municipal se compone actualmente de alrededor de 3,000 propuestas sistematizadas en cuatro grandes secciones:

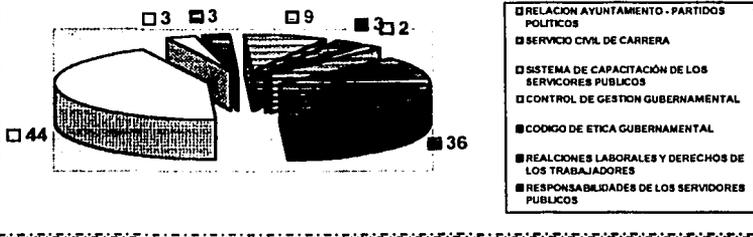
- "1) Estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal (649 propuestas)
- 2) Integración política del ayuntamiento y participación ciudadana (681 propuestas)
- 3) Organización y gestión de la administración municipal (589 propuestas)
- 4) Competencias y coordinación intergubernamentales (1,015 propuestas)"³⁰

En la agenda se concentran las propuestas de temas prioritarios, desprendidos de una sección de organización y gestión de la Administración Municipal.

En el rubro de la profesionalización de la gestión municipal, se ha registrado que la preocupación más recurrente se ubica en los sistemas de capacitación y la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera. Este dato se puede representar gráficamente en el siguiente cuadro:

³⁰ GARCIA del Castillo Rodolfo. "La Modernización Administrativa y los Servicios Públicos Municipales", en Cuaderno de Discusión de la Agenda para la Reforma Municipal, Centro de Investigación y Docencia Económica A.C, México 1999, pag. 3

TEMAS PRIORITARIOS EN LA AGENDA MUNICIPAL



RELACION AYUNTAMIENTO – PARTIDOS POLITICOS	2
SERVICIO CIVIL DE CARRERA	36
SISTEMA DE CAPACITACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	44
CONTROL DE GESTION GUBERNAMENTAL	3
CODIGO DE ETICA GUBERNAMENTAL	3
RELACIONES LABORALES Y DERECHOS DE LOS TRABAJADORES	9
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	3 ³¹

Sin duda, la labor de los Municipio se ha visto tradicionalmente ligada al manejo de los servicios, que representan el punto de contacto con los ciudadanos. A medida que, tanto las condiciones políticas, como las exigencias sociales han adquirido matices distintos, la necesidad por procurar la obtención de mejores resultados ha pasado a ser un criterio de funcionamiento de los ayuntamientos.

La modernización de la gestión municipal encuentra como principal área de preocupación el fortalecimiento y apertura de la Institución Municipal, como forma de relación entre gobierno y ciudadanos, hasta las características asumidas por la organización administrativa en este nivel de gobierno particularmente.

³¹ IDEM

Esta intención se ha percibido aún mejor y con mayores y gratificantes resultados a nivel federal, y aunque pareciese un acto de mayor dificultad, se ha comprobado que sí es posible cambiar tanto la imagen, como la estructura y el factor humano que poseen dichas dependencias.

La necesidad de la profesionalización del servidor público en México se ha reflejado en el hecho de que algunas dependencias y entidades han impulsado el establecimiento de un servicio civil de carrera, unas con mayor grado de madurez, desarrollo y éxito que otras, por ejemplo y por mencionar solo algunos casos se encuentra la Secretaría de Relaciones Exteriores que cuenta hoy con un "Servicio Exterior Mexicano, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con un "Sistema Integral de la Profesionalización", y el Instituto Federal Electoral con un "Sistema de Profesionalización del Servicio Electoral".

A continuación se mostrará un resumen de todos aquellos servicios de carrera, que se han implementado con miras a desarrollar y profesionalizar la atención y calidad en la prestación del servicio:

INSTITUCION	SERVICIO DE CARRERA
Comisión Nacional del Agua	Sistema de Especialistas en Hidráulica
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	Sistema Integral de Profesionalización
Procuraduría Agraria	Servicio Profesional Agrario
Procuraduría General de Justicia del D.F.	Instituto de Formación Profesional
Procuraduría General de la República	Carrera de Agente del Ministerio Público Federal
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano
Sistema de Administración Tributaria	Servicio Fiscal de Carrera

Coinciden estos servicios en dos aspectos, los cuales les han permitido mantenerse y lograr el éxito deseado, y son:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- * Son Instituciones con funciones específicas
- * Son Instituciones que en mayor o menor medida gozan de autonomía respecto algún orden de gobierno, lo que les permite escapar y encontrarse exentos del juego jurídico que implica tanto condiciones como requisitos que impone la Administración Central y que a su vez restringe las posibilidades de innovación.

Como se ha expresado en diversas ocasiones y por diferentes autores, el factor más importante y valioso con que cuenta una Administración Pública (a cualquier nivel) lo integra su personal, es ese recurso humano que tiene la posibilidad y opción de tener y experimentar el contacto con aquellos que recurren a una Institución en busca de soluciones.

De ahí se desprende la presente inquietud, de proponer la profesionalización del nivel operativo en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, obedece al hecho de que se puede percibir la falta de preparación y desarrollo profesional de este personal, y es aún más preocupante el hecho de saber que estos servidores públicos, aún y con esta inexperiencia e incluso ineficacia, son los que realizan actividades importantísimas para el desarrollo e imagen del propio Municipio, y que como parte de sus actividades y funciones se encuentra la de prestar y proporcionar atención directa a la ciudadanía, y que lamentablemente, en palabras de la misma sociedad ésta llega a ser catalogada como deficiente.

En el siguiente capítulo se proporcionaran los elementos necesarios para poder generar el contexto actual y así poder situar al lector, según la información extraída de la misma Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal, en la problemática que vive este Municipio, así como comentar los obstáculos con los que se encuentran a diario aquellos individuos que se encuentran inmersos y comprometidos con esta labor tan ardua que se realiza por mantener vigente y actualizado el conocimiento, las actitudes y las aptitudes de los servidores públicos municipales.

CAPITULO II

EL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL. SITUACION ACTUAL

Debido a los cambios y transformaciones sustanciales en los aspectos económicos y políticos por los que atraviesa el país, ha sido necesario que las dependencias y entidades gubernamentales realicen las adecuaciones programáticas, presupuestarias y principalmente de carácter estructural y funcional a fin de impulsar el desarrollo integral del país.

Es por esto que el Municipio de Tlalnepantla de Baz, en el Estado de México en su Plan de Desarrollo 2000-2003 dedica un apartado a la Modernización Integral de la Administración Pública Municipal, en el cual señala la necesidad de implementar un sistema que regule la entrada y promoción de los servidores públicos, basándose en el merito y la capacidad profesional.

Considerando que el factor humano representa uno de los aspectos de mayor relevancia en el logro de este objetivo, el Municipio se ha dado a la tarea de contar con servidores públicos profesionales, capacitados, con vocación de servicio y especializados que se desempeñen con mayor eficiencia y que fortalezcan la imagen del municipio ante la sociedad mediante la prestación de servicios con oportunidad y atención.

El presente capítulo constituye un estudio o diagnóstico actualizado acerca de la situación que prevalece, en cuanto a la prestación de servicios, en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, considerando el factor humano el cual constituye una variable de suma importancia en el presente trabajo.

2.1 ANALISIS DEL MARCO JURIDICO

A continuación se realizará un análisis del marco jurídico existente el cual regula los recursos humanos en la Administración Municipal de Tlalnepantla de Baz,

para así identificar los requerimientos que sustenten la instrumentación o posible implementación de la profesionalización del servidor público municipal.

• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, señala: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre"³²

Este artículo de la Constitución Política proporciona la base legal principal para la instrumentación de corrientes o enfoques actuales e innovadores como es la profesionalización, ya que señala la soberanía que posee cada uno de los Estados que conforman la República Mexicana.

En el artículo 123, en su apartado "B", se detalla que:

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

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad"³³

Por su parte es esencial hacer mención del contenido del artículo 147, el cual se refiere a la retribución que se otorgará de forma adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, a los servidores públicos municipales.

• Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

En este documento se describen los objetivos y alcances que el gobierno de Tlalnepantla de Baz persigue para satisfacer las demandas ciudadanas durante el periodo 2000-2003, en dicho documento se muestran los programas, subprogramas,

³² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ED. PORRUA. MEXICO, 2002. PG. 106

³³ IDEM, p. 137

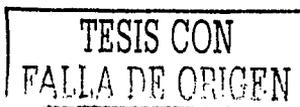
objetivos generales, objetivos específicos y líneas de acción que se llevaran a cabo en cada una de las áreas que conforman la administración pública municipal centralizada y paramunicipal.

En el aparatado referente a la Modernización Integral de la Administración Pública Municipal, hace mención de : "La necesidad de implementar un sistema que regule la entrada y promoción de los servidores públicos, basándose en el mérito y la capacidad profesional, en ligar los vínculos partidarios o personales"³⁴, así mismo señala: "El capital humano es, bajo cualquier situación, un elemento valioso que debe cuidarse pero, sobre todo, de CAPACITARSE y actualizarse. Por ello, CAPACITAR en forma constante al personal de base y de confianza en esquemas de superación personal y desarrollo humano permitirá que todos los funcionarios públicos cuenten con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores y consiguientemente, por medio de la implementación del Servicio Civil de Carrera, mejorar sustancialmente la calidad de los servicios que presta el gobierno municipal y, al mismo tiempo, mejorar los incentivos, tanto monetarios como profesionales, para impulsar a los servidores públicos a cumplir con sus labores de manera más honesta".³⁵

Con referencia al análisis efectuado al Plan de Desarrollo Municipal, se puede observar que existe una verdadera conciencia para lograr la tan buscada Modernización de la Administración Pública Municipal y muestra claramente la intención de un cambio radical, llevado a cabo a través de la implementación del Servicio Civil de Carrera. Sin embargo y tomando en cuenta este apartado y con miras a el objetivo de este trabajo se logra comprender que se le otorga prioridad a la capacitación, como medio para alcanzar ese propósito.

³⁴ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, 2000-2003, TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO, 2000.

³⁵ IDEM



• Bando Municipal

En este documento se establecen las normas generales básicas para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal, a fin de lograr el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, promover el desarrollo económico y social, la participación comunitaria y el ejercicio de las acciones de gobierno orientadas al bien común.

En el capítulo III, Artículo 12, Fracción VII se encuentra : "Proporcionar la institucionalización del Servicio Civil de Carrera con el debido respeto a los derechos laborales, mediante nuevos métodos y procedimientos en la selección y desarrollo de personal".³⁶

En la fracción XV, del mismo artículo se menciona : "Elaborar programas municipales que impulsen la capacitación y organización para el trabajo"³⁷

En el capítulo X, Artículo 102, se hace referencia a: "La instrucción y capacitación policial constituye la base para la formación de los integrantes del Cuerpo de Seguridad Pública Municipal, cuyos integrantes deberán cumplir con los requisitos y procedimientos de selección, ingreso instrucción, formación, capacitación, y adiestramiento. De su desarrollo y actualización, dependerá su permanencia, promoción y separación del servicio conforme a las evaluaciones que para el efecto se practiquen".³⁸

• Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

³⁶ BANDO MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO, 2000. P. 75

³⁷ IDEM

³⁸ IDEM, PG. 132.

Este documento se caracteriza por ser de orden público y observancia general, en el cual se describen las bases para la organización y funcionamiento de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública Municipal Centralizada, así como de las entidades de la administración pública paramunicipal, que auxilian al Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

En el capítulo V artículos 57, 58, y 59 está descrita la unidad administrativa denominada Dirección General de Servicios Administrativos con sus áreas y atribuciones y de la fracción I a la IV menciona lo relativo a Recursos Humanos.

• Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Regula las relaciones de trabajo entre los poderes públicos del Estado y los Ayuntamientos, y sus respectivos Servidores Públicos.

Específicamente en el artículo 10, se hace referencia a la profesionalización del personal.

• Reglamento de Servicios Médicos y de Prestaciones Económicas.

Se conforma de las disposiciones reglamentarias que regulan la adecuada prestación de los servicios, estipulados en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios; así como las prestaciones económicas que aseguren la estabilidad económica de los servidores públicos y pensionados, de sus familiares y dependiente económicos.

Este reglamento servirá de base para la elaboración de un futuro y necesario manual de profesionalización y capacitación del servidor público municipal, debido a las disposiciones acerca de la remuneración y motivaciones económicas necesarias de las que el servidor público tiene derecho.

Después del análisis efectuado a la documentación recabada del Municipio de Tlalnepantla de Baz, se puede concluir que existe la base legal necesaria para



diseñar un documento legal que contemple la profesionalización y la capacitación como requisito y derecho indispensable en el desarrollo del servidor público municipal.

Es necesario puntualizar el hecho de que este documento no pueda ser modificado por ningún cambio de administración y que se garantice que será analizado por un grupo de profesionales que puedan contribuir a la actualización o modernización del mismo, siempre con miras a hacerlo más eficiente, innovador, transformador y reformador de la situación que prevalezca en ese momento.

Por otra parte se pudo detectar que no se encuentran los siguientes documentos , los cuales se hacen necesarios en cualquier administración:

1. Reglamento Interno de Trabajo
2. Catálogo de Puestos
3. Sistema de Valuación de Puestos
4. Planeación de Recursos Humanos
5. Reclutamiento
6. Selección
7. Contratación
8. Inducción
9. Evaluación del Desempeño
10. Remuneraciones, Premios, Estímulos y Recompensas
11. Sistema Escalonario
12. Control
13. Manual de Capacitación, Higiene y Seguridad.

2.2 PERCEPCION DEL CIUDADANO Y SERVIDOR PUBLICO MUNICIPAL CON RESPECTO A LA CALIDAD EN LA ATENCIÓN Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL. METODOLOGÍA DE TRABAJO. SITUACION ACTUAL.

A continuación se mostrará la metodología y recursos utilizados en el trabajo de campo.

La metodología que se utilizó para realizar esta investigación fue:

Un muestreo probabilístico, cuya ventaja fue el de que las unidades de análisis es decir el público o los servidores públicos se seleccionaron en forma aleatoria, debido a que cada elemento tuvo la misma posibilidad o probabilidad de ser elegido, sin embargo debido a la falta de información en cuanto a la población total o marco de muestra, no se logró obtener el error de muestreo.

De ello se desprende que el muestreo probabilístico que se aplicó fue el muestreo estratificado, el cual se apoya en el principio de dividir la población en estratos (Público en General y Servidores Públicos) con el fin de obtener representatividad de los diversos estratos que componen la población y hacer comparaciones entre ellos, de cada uno se selecciona una muestra, cuya suma representa la muestra total seleccionada. Este principio se aplicó y se hace evidente

³⁹ *Nota: Cabe destacar que lamentablemente, para la realización exacta que requiere este trabajo, no hubo respuesta en la solicitud de la información necesaria, la cual sin duda, hubiese proporcionado mayor veracidad y legitimidad a esta investigación debido a que cuando se solicitó jamás fue proporcionada, ello solamente evidencia, una vez más, la falta de compromiso y de confianza que los servidores públicos demuestran y externan hacia los ciudadanos, en esta ocasión a una pasante interesada en plantear la situación actual y desarrollar opciones de solución al problema que aqueja al Ayuntamiento. Dicha información consistió en:*

- ❖ *Precisar el número total de empleados con el que actualmente cuenta el Ayuntamiento,*
- ❖ *Especificar el número total de empleados con categoría básica y de confianza,*
- ❖ *Cuántos puestos existen y especificar cuáles son*
- ❖ *De ellos; cuántos empleados se encuentran registrados en cada puesto.*

Una vez hecha la aclaración del porqué no se cuenta con esa información tan importante y de esta naturaleza, se dará continuación al trabajo de investigación

en el formato de encuesta, en donde se especifica el rol y ocupación ya sea del público o del servidor público.

Para el trabajo de campo se procedió a la elaboración de 100 encuestas, distribuidas de la siguiente manera:

- ✓ 50 aplicadas al público en general que acudía a oficinas de la Administración Municipal a realizar algún trámite.
- ✓ 50 aplicadas a los servidores públicos del Municipio.

Dichas encuestas se realizaron en el Ayuntamiento, de acuerdo a las siguientes áreas:

- Área de atención al público de la Tesorería Municipal.
- Módulos de atención al público "Tlalnetel"
- Coordinación de Catastro de la Tesorería.
- Coordinación de Normatividad de la Tesorería.

Posteriormente, se procedió a atender otras áreas de atención al público que pudieran ser trascendentes para el estudio.

Por lo tanto se efectuaron encuestas en la calle de Roberto Fulton esquina con Mariano Escobedo donde se localizan las siguientes oficinas:

- Dirección de Administración de Seguridad Ciudadana.
- Dirección de Servicios al Público de Tránsito Municipal.

Y por último se realizaron encuestas en la calle de Acambay 102, donde se localizan las siguientes oficinas:

- Registro Civil # 2 de la Secretaría del Ayuntamiento
- Consejo Municipal de Lucha contra las Drogas
- Dirección de Bienestar Social
- Centro de Apoyo a la Mujer
- Unidad de Servicio Social

La finalidad de dichas encuestas fue dar a conocer las diversas opiniones que las dos muestras pudieran tener acerca de los siguientes puntos:

a) Público en general: Conocer su punto de vista acerca de la calidad del servicio que le brinda la Administración Municipal, así como de la agilidad del trámite, la claridad de los requisitos a presentar, la atención que recibió por parte del personal de la Administración Municipal y la cantidad del personal existente para la atención al público.

b) Servidores Públicos Municipales: Conocer aspectos de la Administración de Recursos Humanos como son: las formas de reclutamiento para conocer cómo ingresaron los encuestados a la Administración Municipal, si han recibido capacitación, la forma en la que juzgan el sueldo que perciben, si han recibido premios, estímulos o recompensas, su seguridad laboral y sus propuestas para mejorar la Administración de Recursos Humanos.

A continuación se presentan los cuestionarios modelo elaborados para aplicar dichas encuestas:

**ENCUESTA DE OPINION PARA MEDIR EL GRADO DE EFICIENCIA
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES**

Datos del Encuestado

EDAD: De 16 a 20 años De 21 a 30 años
De 30 a 40 años De 41 a 50 años
Mayor de 50 años

SEXO: Masculino Femenino

OCUPACION: Estudiante Ama de Casa Comerciante
Profesional Servidor Público Otro _____

Preguntas

1. ¿La calidad en la prestación del servicio que le brindó el Municipio para realizar algún trámite fue: ?
Bueno Regular Malo
2. ¿El tiempo en que se llevó a cabo el trámite fue: ?
Ágil Lento
3. Los requisitos necesarios para realizar su trámite se los solicitaron con:
Claridad Complejidad
4. ¿La atención que le brindó el personal fue: ?
Bueno Regular Malo
5. ¿Considera que el personal a cargo de la realización de los trámites es suficiente para la atención al público?
Si No

**ENCUESTA DE OPINION DE SERVIDORES PUBLICOS
DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ**

Datos del Encuestado

EDAD: De 16 a 20 años De 21 a 30 años
 De 30 a 40 años De 41 a 50 años
 Mayor de 50 años

SEXO: Masculino Femenino

PUESTO: Secretaria Administrativo Mando Medio
 Operativo Otro _____

TIPO DE CONTRATACION: Base Confianza

ANTIGÜEDAD: _____

Preguntas

1. ¿Cómo Ingreso al Municipio de Tlalnepantla de Baz?
 Recomendación Solicitud Expresa

2. ¿Ha recibido usted algún tipo de capacitación en el Municipio?
 Si No

3. Considera que el sueldo que percibe en el Municipio es :
 Bueno Regular Malo

4. ¿Se ha visto usted beneficiado con algún premio, estímulo o recompensa?
 Si No

5. ¿Las funciones y el puesto que está desempeñando en el Municipio le dan seguridad en su empleo?
 Si No

6. ¿Cuenta con alguna propuesta para mejorar la administración de los Recursos Humanos?

En el siguiente cuadro se presenta, los resultados de las encuestas realizadas al público en general que acude a la Administración Municipal de Tlalnepantla de Baz, a realizar algún tipo de trámite. Se muestra el resultado de cada una de las encuestas elaboradas, así como los resultados finales con los porcentajes correspondientes.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<u>EDAD</u>	No. Personas	Promedio
16-20	3	6
21-30	14	28
31-40	13	26
41-50	8	16
Más de 50	12	24
	-----	-----
	50	100
 <u>SEXO</u>		
Hombres	31	62
Mujeres	19	38
	-----	-----
	50	100
 <u>OCUPACION</u>		
Estudiantes	3	6
Ama de Casa	9	18
Comerciantes	6	12
Profesionales	13	26
Servidores Públicos	1	2
Otros	18	36
	-----	-----
	50	100
 <u>LUGAR</u>		
Palacio Municipal	29	58
Tránsito	16	32
Acambay	5	10
	-----	-----
	50	100

A continuación se presentará el cuadro que proyecta la muestra de resultados de las encuestas aplicada a los servidores públicos de la administración pública municipal de Tlalnepantla de Baz. Se incluyen las preguntas y los datos de cada una de las encuestas realizadas, así como un concentrado con los resultados finales, con su porcentaje correspondiente. Cabe mencionar que la última pregunta

de la encuesta era abierta por lo que se muestran las respuestas que se presentaron con mayor frecuencia.

<u>EDAD</u>	No. Personas	Promedio
16-20	2	4
21-30	14	28
31-40	12	24
41-50	14	22
Más de 50	11	22
	-----	-----
	50	100
<u>SEXO</u>		
Hombres	11	22
Mujeres	39	78
	-----	-----
	50	100
<u>CONTRATO</u>		
Base	30	60
Confianza	20	40
	-----	-----
	50	100
<u>PUESTO</u>		
Secretaria	19	38
Administrativo	2	4
Mando Medio	13	26
Técnico	5	10
Operativo	6	12
Otro	5	10
	-----	-----
	50	100
<u>LUGAR</u>		
Palacio Municipal	19	38
Tránsito	10	20
Acambay	21	42
	-----	-----
	50	100

2.2.1. ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS AL PÚBLICO EN GENERAL .

A fin de elaborar un análisis acerca de la opinión del público sobre los servicios que brinda el municipio se llevaron a cabo encuestas que pretenden dar una idea general de dicha opinión.

Para ello se tomo una muestra de opinión selectiva de 50 personas.

Las encuestas pretendieron evaluar la opinión del público en los siguientes aspectos:

- Calidad del servicio
- Agilidad del trámite
- Claridad en la solicitud de los requisitos
- Atención del personal
- Número de personal

Los lugares en donde fueron aplicadas las encuestas, como ya se indicó, tuvieron el siguiente porcentaje:

Palacio Municipal

- Tesorería Municipal: área de atención al público
- Módulos de información al público "Tlalnetel" **58 %**
- Coordinación de Catastro de la Tesorería
- Coordinación de Normatividad de la Tesorería

Calle de Fulton esquina Escobedo

- Dirección Administrativa de Seguridad Ciudadana **32 %**
- Dirección de Servicios al Público de Tránsito Municipal

Calle de Acambay 102

- Registro Civil #2
- Consejo Municipal de Lucha contra las Drogas
- Bienestar Social **10 %**
- Centro de Apoyo a la Mujer
- Unidad de Servicio Social

Los datos generales de las personas encuestadas fueron los siguientes:

Los rangos de las edades se dieron de la siguiente forma, ordenados de manera descendente:

De 21 a 30 años	28 %
De 31 a 40 años	26 %
Mas de 50 años	24 %
De 41 a 50 años	16 %
De 16 a 20 años	6 %

El género de las personas fue como se muestra a continuación:

Hombres	62 %
Mujeres	38 %

En lo referente a las ocupaciones de los encuestados se observaron los siguientes resultados:

Estudiantes	6 %
Ama de Casa	18%
Comerciantes	12%
Profesionales	26%
Servidores Públicos	2 %
Otros (deempleados, choferes, jubilados, taxistas)	36%

Acerca de los resultados de la encuesta, se puede considerar que la actuación de la Administración Municipal es favorable, por lo que a continuación se señalan los siguientes puntos:

- A) El 64% de los encuestados califico como bueno el servicio otorgado por la Administración Municipal, el 24% regular y solamente el 12% lo calificó como malo,

lo cual nos muestra que en general la gente se siente satisfecha con los servicios que presta el municipio.

- B) Acerca de la rapidez del trámite el 70% de los encuestados lo calificó como ágil, mientras que solamente el 30% lo calificó como lento, lo cual refleja un trabajo eficiente por parte de los servidores públicos de la Administración Municipal.
- C) En cuanto a los requisitos para la realización de los trámites el 86% de los encuestados coincidieron en que se les habían proporcionado de forma clara, siendo este el renglón con mejor calificación para el municipio, pues solamente el 14% de la muestra los consideró confusos.
- D) En lo relativo a la atención del personal con el público, un 82% de los encuestados la calificaron como buena, un 14% como regular y solamente un 4% como mala, lo que nos refleja una buena atención al público por parte del personal.
- E) En lo que respecta al número de personal, el 68% de los encuestados lo calificó como suficiente y el 32% como insuficiente, siendo éste último el más bajo porcentaje para la Administración Municipal.

En conclusión se puede decir que la mayor parte del público en general califica la labor del municipio como buena, destacando la atención del personal hacia el público, aunque, dentro de sus puntos con menor fuerza se encuentran en la cantidad del personal y la agilidad en la realización de los trámites.

2.2.2. ANALISIS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Con el propósito de elaborar un análisis de la opinión de los servidores públicos del Municipio de Tlalnepantla de Baz sobre la Administración de Recursos Humanos, se formularon encuestas de opinión de carácter aleatorio, con la finalidad de conocer dicha opinión, para lo cual se tomo una muestra de 50 personas.

Las encuestas pretendieron evaluar la opinión de los servidores públicos en los siguientes aspectos:

- Mecanismo de ingreso al Municipio
- Capacitación recibida
- Sueldo
- Premios, estímulos o recompensas recibidos
- Seguridad en el empleo
- Propuesta para mejorar la Administración de Recursos Humanos.

Los porcentajes de los sitios, de igual manera que los antes ya mencionados, donde se aplicaron las encuestas son los siguientes:

Palacio Municipal

- Tesorería Municipal: área de atención al público
- Módulos de información al público "Tlalnetel" **38 %**
- Coordinación de Catastro de la Tesorería
- Coordinación de Normatividad de la Tesorería

Calle de Fulton esquina Escobedo

- Dirección Administrativa de Seguridad Ciudadana **20 %**
- Dirección de Servicios al Público de Tránsito Municipal

Calle de Acambay 102

- Registro Civil #2
- Consejo Municipal de Lucha contra las Drogas
- Bienestar Social **42 %**
- Centro de Apoyo a la Mujer
- Unidad de Servicio Social

Los datos generales de las personas encuestadas fueron los siguientes:

Los rangos de las edades se dieron de la siguiente forma, ordenados de manera descendente:

De 21 a 30 años	28 %
De 31 a 40 años	24 %
Mas de 50 años	22 %
De 41 a 50 años	22 %
De 16 a 20 años	4 %

El género de las personas fue como se muestra a continuación:

Hombres	22 %
Mujeres	78 %

Respecto al tipo de contrato de los encuestados se observaron los siguientes resultados:

Base	60 %
Confianza	40 %

En lo relativo al puesto de los encuestado los resultados fueron los siguientes:

Secretarías	38 %
Administrativos	4 %
Mandos Medios	26 %
Técnicos	10 %
Operativos	12 %
Otros	10 %

La antigüedad promedio en la Administración Pública Municipal de la muestra fue de 6 años.

Acerca de los resultados arrojados de la encuesta se observaron los siguientes aspectos:

- A) El 50% del personal encuestado ingresó al Municipio por solicitud, mientras el otro 50% ingresó por recomendación, lo cual nos muestra un reclutamiento de personal regular.
- B) Acerca de la capacitación el 74% de la muestra dijo haber recibido algún tipo de capacitación contra un 26% que dijo nunca haber sido capacitado, lo cual nos refleja un porcentaje de capacitación relativamente bueno.
- C) Por otra parte, en lo concerniente al sueldo, solo el 14% de los encuestados lo consideró bueno, mientras el 36% lo consideró regular y el 50% consideró que el sueldo que percibía era malo; esto muestra que la mayor parte del personal no está conforme con su sueldo.
- D) En lo relativo a premios, estímulos o recompensas, únicamente el 36% de los encuestados ha recibido alguno de éstos, mientras el 64% de la muestra nunca ha recibido nada, siendo ésta la pregunta en la que los resultados fueron desfavorables para la Administración Municipal.
- E) En lo que respecta a seguridad en el trabajo, el 76% de los encuestados dijo sentirse seguro en su trabajo, siendo éste el punto más fuerte en la encuesta para la administración municipal, considerando que es un organismo gubernamental, pues sólo el 24% mostró inseguridad en su empleo.
- F) Por último, en lo referente a la solicitud de sugerencias para mejorar la Administración de Recursos Humanos, se observó que las respuestas obtenidas eran relativas a los siguientes puntos:

• Mayor cobertura de capacitación	30 %
• Mejorar la selección de personal y escalafón	16 %
• Otorgar estímulos de productividad	15 %
• Mejoramiento del sueldo	10 %
• Mayor dotación de equipo de personal	8 %
• Incrementar el número de personal	2 %
• Otras (Mejoramiento del mobiliario)	18 %

y ajustes de los horarios laborales)

Se puede concluir que en las encuestas realizadas a los empleados municipales, la calificación sería de regular a mala dado que, a pesar de que el porcentaje de empleados que han sido capacitados no es malo y el porcentaje de seguridad en el empleo tampoco, en lo relativo a sueldo, estímulos y recompensas los resultados fueron bajos.

En lo referente a las propuestas de sugerencias a la Administración de Recursos Humanos el personal solicitó, en primer lugar, mayor capacitación al puesto adecuada al horario de trabajo y aplicable a sus funciones, así mismo se solicitó una mejor selección de personal debido a que en la mayoría de las ocasiones se percibe que el servidor público no encaja en el perfil del puesto en el que se encuentra laborando, en lo referente a capacidad y aptitudes para el desempeño del puesto, así como considerar la antigüedad y la experiencia como otro factor para los ascensos de puesto o para ocupar vacantes. Otra propuesta que se presentó con frecuencia fue la de la inclusión o mejora de estímulos, premios o recompensas por el desempeño del trabajo, ya que reconocen que habiendo este tipo de motivaciones se desempeñaría mejor las funciones o actividades, además de que atenuaría el ambiente laboral, propiciando el trabajo en equipo, la puntualidad y la eficacia en la prestación de servicios y atención al público.

2.3. PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS PRINCIPALES DEPENDENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ, EN LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

A continuación se enlistan las Dependencias de la Administración Pública Municipal, que se encuentran involucradas en la administración de recursos humanos, esta mención se encuentra diseñada de manera descendente, lo cual es indicativo de los pasos o procedimientos, aun no creados o inaplicados, que debe seguir el factor humano para recibir algún beneficio, es decir exigir o tener acceso a

sus derechos, obviamente estando en igualdad de condiciones al prestar y rendir de manera eficiente en sus labores.

1. Dirección Administrativa y de Servicios
2. Subdirección de Recursos Humanos
3. Departamento de prestaciones laborales
4. Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal
5. Coordinaciones Administrativas

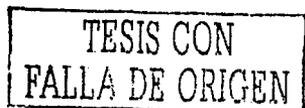
Cada una de estas dependencias tienen funciones administrativas que tienen que ver directamente con el desarrollo de los servidores públicos.

A continuación y en el orden antes descrito, se detallará la participación y el procedimiento de cada dependencia, lo cual nos proporcionará un marco normativo para identificar los pasos a seguir y áreas a las cuales recurrir, cuando así sea pertinente, con el objetivo de reformar procedimientos e implantar el modelo de profesionalización del servidor público municipal

2.3.1 DIRECCION ADMINISTRATIVA Y DE SERVICIOS.

La principal función de la Dirección es suministrar los insumos que requieran las áreas en materia de Recursos Humanos en lo relativo a nóminas, políticas de personal, capacitación, sistemas de comunicación, servicios generales entre otros.

Debido a que esta Dirección es la proveedora de los recursos, también se encuentra al tanto de todos los procedimientos que se llevan a cabo en las áreas subordinadas, por ello que en materia de Recursos Humanos se puede observar que no existe un proceso de reclutamiento, por otro lado y de acuerdo a la movilidad (promociones) de los empleados, la Dirección da por hecho que está la realizan directamente los jefes de departamento, quienes sugieren la promoción y a su vez



solicitan al área de Recursos Humanos el personal necesario para ejecutar las funciones del puesto.

En materia de sueldos, éstos se componen por el sueldo base, mas la compensación, gratificación, bono mensual y despensa. Los descuentos que de él se derivan, son por concepto de ISPT. ISSEMYM y Servicio Médico. Cabe señalar que no todos los trabajadores reciben todos esos componentes en el pago de su sueldo, ya que aquí es donde hace presencia el tipo de contrato al cual se encuentran sujetos los empleados, como más adelante se detallará.

En resumen la Dirección Administrativa y de Servicios funge en su carácter de coordinadora y directora de aquellas funciones relacionadas con el elemento humano que sin embargo, deben ser compartidas con la administración de recursos materiales y servicios generales, siendo desplazada la función de los recursos humanos a un segundo término, situación que contraviene a los principios básicos de toda organización en el sentido de estimular y proteger ante todo los aspectos laborales.

2.3.2. SUBDIRECCION DE RECURSOS HUMANOS.

Las diversas funciones de esta área radican principalmente en la emisión quincenal de la nomina salarial, previas actividades importantes que se realizan para su emisión, como la captura de movimientos e incidencias para su posterior deposito en cuentas personales en el banco correspondiente.

Esta Subdirección es meramente coordinadora de la función operativa de los recursos humanos municipales y es quien hace frente a la problemática en la materia en cualquiera de las fases de la administración de personal salvo a lo relativo a la capacitación, convirtiéndose por ende en el área de mayor importancia en la materia, recayendo el peso de la responsabilidad mayor en una sola unidad administrativa.



Las funciones de las cuales carece son las siguientes, (lo cual es indicativo de un atraso considerable, teniendo en cuenta que debería ser el área en la cual se desarrollaran de forma eficaz e innovadora estos procedimientos):

Para llevar a cabo el reclutamiento y selección, no existe algún procedimiento, por lo general se recurre al personal que ya ha laborado en el área. La mayoría del personal que ingresa lo hace por medio de una recomendación, por lo que no se llevan a cabo exámenes ni evaluaciones.

Por otro lado, y es aquí un claro ejemplo de lo que en teoría se tiene plasmado y de lo que en la práctica no se lleva a cabo, para reclutar personal en el área operativa, refiriéndose específicamente por el momento a la Dependencia Policiaca, se recurre a fuentes externas de reclutamiento, se llevan a cabo convocatorias especialmente para ingresar al CICAP (Centro de Información y Capacitación para la Seguridad Ciudadana), para lo cual se reclutan becarios egresados de la escuela de policía que son los candidatos que ya con anterioridad habían sido reclutados para ocupar las plazas de Seguridad Ciudadana, lo cual resulta lógico teniendo en cuenta la situación actual y el ambiente de inseguridad y violencia que prevalece en algunos sectores del Municipio, lo que intentan es reclutar policías para cubrir esas necesidades, muchas de las veces no importando que no se hayan cumplido los requisitos necesarios para aspirar a esas vacantes, es decir se pretende aumentar el grueso de la población policiaca sin importar las circunstancias en las cuales se desenvuelvan profesionalmente, ya que no son dotados de los recursos materiales necesarios para prestar un servicio eficiente, lo importante es simular que se satisface la demanda arrojada por la sociedad, pidiendo o exigiendo seguridad.

Por lo que respecta a la evaluación del desempeño, no existen procedimientos establecidos, pero esta área lleva a cabo dicha evaluación con reuniones periódicas en las que se revisan los acuerdos que previamente se integraron en una carpeta de compromisos, elaborada por la misma área y cada semana se valoran los resultados a fin de evaluar el desempeño de los empleados, lo cual muestra cierta inconsistencia y posibles fallas y como consecuencia a la falta de este sistema se llega a caer en la obsolescencia. De igual manera difícilmente se logran acuerdos o revisiones

sustanciales ya que en algunos momentos de la Administración se dan circunstancias que inhiben este propósito y por lo tanto no se lleva a la práctica.

En lo que respecta a los premios, estímulos y recompensas no existe algún procedimiento ya que solo se otorga el de puntualidad, basado en el reporte que se elabora de acuerdo a lo registrado en el reloj checador y en el caso de los trabajadores instalados en campamentos se lleva un control por medio de listas de asistencia, así como en oficinas periféricas como son: bibliotecas, casas de la cultura, mercado, oficialías, registros civiles, etc.....

Las remuneraciones se ejecutan de acuerdo al tabulador de sueldos que diseñó la nueva administración, en el rubro de las prestaciones se pudo observar que éstas varían para el personal sindicalizado y para el personal no sindicalizado de acuerdo a lo descrito a continuación:

En este apartado es necesario prestar atención ya que se puede percibir la diferencia abismal entre las prestaciones de que son objeto el personal basicado y el de confianza, aún y cuando se consideren dichas prestaciones para el sindicalizado es real el hecho de que no siempre se les pueden conceder por una u otra situación.

Para el personal no sindicalizado o de confianza se otorgan las siguientes prestaciones,

- ** Servicio Médico
- * Acceso al Sistema de Crédito de muebles Fonacot-Famsa
- * Seguro de Vida
- * 71 días de salario por concepto de aguinaldo
- * 10 días de prima vacacional
- * 2 periodos de vacaciones al año de 10 días cada seis meses⁴⁰

⁴⁰ Información proporcionada por el Técnico Norma Domínguez Carapia., empleada de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal



Para el personal sindicalizado de acuerdo a lo estipulado en el convenio sindical son:

- ** Una despena al mes
- * 3 días económicos al año
- * Incentivos de puntualidad y asistencia (1 día de sueldo)
- * Juguets para el día de reyes y día del niño a los hijos de los trabajadores
- * Uniformes para empleados de ciertas áreas
- * Uniformes para el desfile del 1ero. de Mayo
- * Una gratificación de un día de salario por el día del empleado municipal
- * 71 días de salario por concepto de aguinaldo
- * Prima vacacional equivalente al 100% de 22 días de salario base, dividido en 11 días por cada periodo vacacional
- * Por jubilación 3 meses de permiso con goce de sueldo
- * Prima de jubilación 59 días por año de servicios ininterrumpidos
- * Una prima de retiro voluntario
- * Incentivos a los mejores trabajadores
- * Programa de becas a los hijos de los trabajadores
- * Ayuda económica de compra de útiles escolares
- * Prima de permanencia
- * Una gratificación por el día del Servidor Público Sindicalizado a los empleados con una antigüedad mínima de 10 años de acuerdo a la siguiente tabla:

10 años	\$ 135.00
15 años	195.00
20 años	230.00
25 años	315.00
- * Promoción para actividades turísticas
- * Material y uniformes deportivos para los trabajadores registrados en las Ligas y Asociaciones Deportivas del Municipio
- * Permiso de 6 días con goce de sueldo cuando ocurra el fallecimiento de padre, madre, hijos o cónyuge en el Distrito Federal y 10 días en cualquier otra entidad de la República Mexicana, mas la cantidad de \$ 4,500.00 como máximo por concepto de gastos funerarios
- * Seguro de vida individual

- * El costo total por prótesis cuando ocurra un accidente de trabajo
- * Lentes a los trabajadores que lo requieran
- * Asesoría Jurídica a los trabajadores que en ejercicio de sus funciones pudieran cometer algún ilícito
- * Canastilla de maternidad a las madres trabajadoras y un permiso de tres días con goce de sueldo a los trabajadores cuya esposa de a luz
- * El derecho a hacer uso de las instalaciones de la guardaría
- * Acceso al Sistema de Crédito de muebles Fonacot.⁴¹

2.3.3. DEPARTAMENTO DE PRESTACIONES LABORALES.

Esta unidad administrativa junto con la Subdirección de Recursos Humanos, representan la totalidad del área de recursos humanos, cuya responsabilidad es la administración de los recursos humanos del Ayuntamiento ejecutando la diversidad de acciones que comprenden dicha administración y desarrollando específicamente la función operativa de movimientos e incidencias que se traducen en la emisión de la nómina quincenal.

Dentro de sus funciones sustanciales se encuentran las siguientes:

Realiza los movimientos de los servidores públicos como son altas y bajas en el ISSEMYM, pago de riesgos de trabajo, incapacidades, seguros por accidente y de vida, permisos por jubilación, retardos, altas, permisos por fallecimiento, pago de días económicos, credenciales para empleados.

Para realizar los movimientos de personal se llevan a cabo controles, se elabora una relación de las incapacidades y se determina que Dirección tiene mayor número de incapacidades. Se concentra en un formato el personal dado de baja en un área denominado personal a disposición con la finalidad de que cuando otra área solicite personal con esas características se le pueda reubicar. Se realiza un

⁴¹ IDEM.

concentrado de faltas y retardos por empleado de acuerdo a la bitácora semanal y quincenal que cada supervisor proporciona conforme a las tarjetas de control del reloj checador, justificantes, retardos y faltas.

En lo referente a los pagos por riesgos de trabajo se efectúa por medio del ISSEMYM el cuál realiza el calculo y envía el reporte al departamento de prestaciones laborales de la dependencia, ésta realiza el trámite, envía un dictamen y efectúa el pago.

En los casos de incapacidad el empleado presenta un justificante médico el cuál es verificado en la firma, el sello, el folio a fin de conceder la falta, en caso de sospecha se investiga y se cancelan los permisos posteriores.

También, al ser regulador de los permisos por concepto de días económicos, se encarga de verificar que estos no se otorguen en días Lunes, Viernes, Días festivos o Vacaciones.

Otra tarea sustancial pero poco veraz es el supuesto control que lleva de los expedientes del personal, dicho lo anterior porque en realidad no existe la actualización o disposición para que los mismos empleados tengan la facultad de consultar estos documentos.

Por otro lado, se puede apreciar que existe la falta de un manual de procedimientos específicos para ejecutar todo este tipo de funciones, es decir no existe un documento normativo que permita realizar los pasos necesarios en un procedimiento y no importando el cambio de administración o de jefe de departamento, se siga conservando la misma rutina en la gestión de trámites, sin embargo se llevan a cabo estas funciones conforme a lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, los Reglamentos de Servicios Médicos y de Prestaciones Económicas y el Convenio Sindical, por medio de memorándums presentando los justificantes necesarios cuando se requieran y formatos establecidos, dichos movimientos se llevan a cabo a través de los Coordinadores Administrativos.



2.3.4. SUBDIRECCION DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL.

Esta unidad administrativa, comparte junto con la de recursos humanos las funciones primordiales de la administración de los recursos humanos municipales, concretamente en lo que se refiere a la capacitación del personal, sin embargo y pese a realizar esta tarea tan importante se puede percibir que no cuenta con procedimientos debidamente estructurados para su operación, a pesar de ello en el área se han diseñado formatos y programas de control que permiten dar un seguimiento al proceso, y en teoría podría funcionar sin embargo como se ha detectado en áreas antes analizadas en realidad la práctica suele contrariar estos propósitos y ello lleva al mal funcionamiento, control y evaluación.

Si bien esta área se esfuerza en cumplir con sus metas, objetivos, y misión se aprecia la necesidad de fortalecerla a la luz del desarrollo de políticas que le permitan que sus acciones se coloquen como las de mayor relevancia en el rubro de los recursos humanos y por ende del mismo funcionamiento de la Administración Municipal.

Los subprogramas en los que se encuentra sustentado el sistema de capacitación son los siguientes:

- Inducción
- Desarrollo Humano
- Capacitación Técnica
- Capacitación Administrativa
- Informática
- Cultura organizacional y mejora continua
- Apoyo a la educación primaria, secundaria y preparatoria
- Formación del capital humano
- Seguridad e Higiene
- Protección Civil

De los cuales se sabe solamente se llevan a cabo de manera activa: inducción (a la administración pública), capacitación técnica (funciones secretariales), informática y mediante la Unidad de Educación Abierta, dependiente de la Subdirección, se presta servicio de asesoría para primaria, secundaria y preparatoria, haciendo este servicio restrictivo para los empleados del Municipio.

A continuación se describirá el proceso por medio del cual se busca impartir capacitación al mayor número de servidores públicos. Como primer paso se elabora la detección de necesidades mediante un formato denominado Detección de Necesidades de Capacitación y Desarrollo 2000 - 2003, que se muestra (Anexo 1), por medio de encuestas al personal del municipio identificando la categoría a la que pertenecen y las funciones que desempeñan, en ella se determinan un universo de posibles candidatos a asistir a los cursos, lo cual no debiera ser preocupante como lo suele ser ya que en realidad es sabido que los empleados por el simple hecho de tener funciones administrativas y de contacto con la ciudadanía son candidatos potenciales para actualizar, inducir y preparar para de esta manera poder hacer frente a las diversas situaciones o problemática que se le presente, una vez que se identifican a los candidatos, se les evalúa a través de un comité administrativo y cada área determina después de un análisis, el personal que reciba los cursos propuestos.

Cada uno de los cursos se programan semestralmente conforme al presupuesto asignado para cada área, dicho presupuesto es importante ya que existe una gran demanda en Informática, formación técnica, diplomados y especializaciones. Y como se puede apreciar en el formato titulado Calendarizado de Presupuesto-Concentrado por Cuenta Contable (Anexo 2), el presupuesto con el que se cuenta para el año 2002, difícilmente cubrirá dichas necesidades, pudiendo notar que incluso en algunas dependencias existe un déficit muy marcado.

Para la impartición de los cursos, el Municipio cuenta con dos aulas, así como con el apoyo de instituciones como el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), el cual costea los cursos y cobra el importe por concepto de viáticos a los instructores del curso. Lo cual se podría aprovechar al máximo, sin

embargo es notorio que los participantes (Mandos Medios, Mandos Superiores, Regidores) prefieren gastar sumas estratosfericas en un curso impartido por una Universidad o Instituto Privado, cuando éste mismo puede ser impartido por el IAPEM, haciendo especial hincapié en que el Instituto solo cobra los viáticos (pasajes o peaje debido a que en ocasiones el instructor viene de la sede de Toluca).

Las fuentes de capacitación externa son diversas, se llevan a cabo por medio de licitaciones de acuerdo al monto de los servicios, existen catálogos de Universidades que llegan a través de correspondencia, entre ellas se puede mencionar: Universidad Iberoamericana, ITAM, UNITEC, Universidad del Valle de México, Universidad Mexicana, ya posteriormente se toman en cuenta institutos privados enfocados a la capacitación como son Capacitación Integral América, Asesoría Cultural, Calidad Mexicana en Capacitación, Capacitación Empresarial en Idiomas, Consultores en Capacitación, entre muchos más, o también se recurre a las Universidades públicas como son la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Metropolitana, Instituto Tecnológico de Tlalnepantla, CONALEP, ICATI, una vez recibida la información acerca del curso que se encuentran promoviendo, se valoran por medio de entrevistas y se analizan las mejores propuestas tanto técnicas como económicas observando la Ley de Adquisiciones y Contratación de Servicios. Con ello se puede identificar que solamente el 20% de los cursos se imparten por el mismo Ayuntamiento y el 80% restante se contrata mediante servicios externos.

Una vez contratado el servicio, se procede a la invitación de los participantes pertenecientes de las diversas dependencias a asistir al curso, se elabora una lista de asistencia en la cual se debe registrar el alumno al inicio de cada sesión, permitiendo de esa manera llevar un mejor control de asistencia y así hacerles valida su participación en el curso, también se les pide una fotocopia de su credencial de empleado del Ayuntamiento ya que en anteriores ocasiones se registra la asistencia a los cursos de personal ajeno a la misma Administración ocasionando así un desaprovechamiento y por ende un atraso por parte de la gente que realmente necesita adquirir el conocimiento que se les proporciona, una vez inscritos los alumnos se pretende que con la finalidad de motivar a los asistentes, se solicita que en la apertura y clausura de los mismos asistan los subdirectores del área interesada.

Una vez concluido el curso, se aplican evaluaciones a los participantes, y es aplicado el formato titulado Evaluación del Desarrollo del Curso (Anexo 3) de esta manera se comprueba y registra el conocimiento que se ha adquirido, así como el resultado de dicho curso.

Por otro lado dentro de este mismo procedimiento se cita el paso del seguimiento el cual pretende rastrear los resultados obtenido en las capacitaciones, sin embargo esto con frecuencia no se realiza debido a que una vez concluido el curso, se abre paso a actividades subsecuentes, y no se le dedique el tiempo necesario a la indagación y correcto registro de esta impresiones.

Cabe señalar que la inducción a la Administración Pública se lleva acabo en esta área, quedando fuera la inducción al puesto próximo a ocupar por el recién ingresado empleado.

"En el presente año se contempla impartir aproximadamente 64 cursos relativos a relaciones humanas, atención al público, equipos de trabajo, secretariales, cómputo, pretendiéndose una cobertura de aproximadamente 1,100 servidores públicos municipales con un presupuesto del orden de \$ 2,150.000 anuales."⁴² Sin embargo y haciendo el análisis correspondiente se percibe que no existe una política institucional con respecto a la impartición de cursos, horas y servidores a los cuales van dirigidos.

Se puede identificar que a quien se le signa mayor presupuesto para aplicarlo en capacitación es a Servicios Urbanos, Servicios Administrativos y Desarrollo Metropolitano en donde se concentra el 73% del presupuesto.

⁴² IDEM

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.5. COORDINACIONES ADMINISTRATIVAS.

Estas áreas son propias de cada una de las Dependencias que forman parte de la Administración Pública Municipal. como son: la Dirección de Servicios Administrativos, Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Tesorería, Ecología, Servicios Públicos, etc..... por lo que exista una estrecha relación con la Subdirección de Recursos Humanos, ya que cada uno de los coordinadores es el enlace para resolver todo lo relacionado con la materia, esto se lleva a cabo principalmente por medio de memorándums, reportes y formatos preestablecidos para cada uno de los conceptos que se requieran.

En lo referente a la capacitación, el coordinador es el encargado de indicar qué empleados serán objeto de capacitación, es él quien confirma la asistencia a la misma Subdirección de Capacitación del personal disponible para acudir a la cita, también se encarga de informarles el día, la hora y el lugar para que asistan puntualmente al curso en cuestión.

En lo tocante a las remuneraciones, prestaciones, premios, estímulos y recompensas, sistema escalafonario y previsión social no intervienen, todo ello se tramita directamente en el área de Recursos Humanos. La evaluación del desempeño se lleva a cabo de manera informal basándose en la observación que realizan los jefes inmediatos de sus subordinados, tomando en cuenta la disposición al trabajo, creatividad, asistencia y puntualidad, para lo cual se recurre a las tarjetas de entrada y salida.

Sin embargo y con objeto de este trabajo se hace necesario aportar ciertos aspectos que si bien no solucionarían la situación actual, si contribuirían a dispersar dudas y aprovechar de mejor manera los recursos, que aunque escasos, se tienen disponibles, propiciando una mayor cobertura en las intenciones y lógicamente en los objetivos y metas trazados. Todo ello se tratará en el siguiente capítulo, así como el argumento acerca del porqué la Capacitación del servidor público es una de las salidas viables para lograr la profesionalización de éstos, especialmente de aquellos que se encuentran en constante contacto con el ciudadano, quien es el mejor juez de la actuación del servidor y sector público.

CAPITULO III
PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACION DE LA PROFESIONALIZACION EN
LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

Establecer los mecanismos apropiados para lograr la implementación de la profesionalización, no es tarea fácil, ello debido al rezago y vicios tan arraigados que posee la misma administración pública. Sin embargo parece el momento indicado para idear e introducir este enfoque, que si bien no es nuevo si viene a innovar la forma de pensar y de actuar de los servidores públicos, quienes indudablemente son el motor de la administración pública y que a su vez son el factor que promueve el progreso y desarrollo del Ayuntamiento.

3.1 PROPUESTAS:

Al iniciar el planteamiento de las propuestas, se pretende que con el paso del tiempo los estudiosos e investigadores de este enfoque, encuentren en este trabajo una vertiente más palpable y realista que proporcione una visión clara para lograr la implementación de la profesionalización, como medio o herramienta útil para lograr de manera eficiente, el desarrollo y evolución de la gestión, debido a que al nivel de atención, de desenvolvimiento y conocimiento de los servidores públicos se verá reflejado en la atención con oportunidad y calidad que le brinde a la ciudadanía.

Este apartado corresponderá al planteamiento en el cual se proyectarán y plasmarán todas aquellas inquietudes que corresponden a una experiencia de la cual surge la necesidad de expresar los diferentes puntos y observaciones que probablemente ayuden a integrar una respuesta o parteaguas para proporcionar una solución que posiblemente dibuje un mejor servicio o calidad en la prestación del mismo a través de servidores públicos eficientes, pero sobre todo capacitados para desempeñar la labor que el Estado y el Gobierno le han encomendado, confiando en que si bien no es el mejor servidor, si pueda desenvolverse correctamente y así proyectar la personalidad de los servidores de mando superior así como la misión y visión de la Dependencia a la cual se encuentre adscrito.



3.1.1 CREACIÓN DE UNA BASE DE DATOS:

Uno de los principales ejes, y como primer punto, para lograr la puesta en marcha de este enfoque es el fortalecimiento de la base de datos del personal municipal de tal manera que se pueda contar con un inventario exacto de recursos humanos desde su ingreso hasta su separación del cargo, esto para lograr un control, así como un seguimiento y evaluación del desempeño y de su actividad de cada uno de los elementos que laboran en el Ayuntamiento.

Incluso en esta área se hace necesario contar con personal profesional, capaz de capturar de manera eficiente, sin temor a que existan errores en la información y que se califiquen como personas responsables, honestas que no sean objeto de sobornos o de prácticas desleales para con el Ayuntamiento, de tal manera que no se pueda alterar la información que de manera confidencial se maneja en esta sección

3.1.2 DESTINO DEL PRESUPUESTO:

Por otro lado es necesario y como punto importantísimo, establecer las previsiones presupuestales que se requieran para instrumentar los programas de capacitación necesarios a efecto de implementar la profesionalización del nivel operativo específicamente.

Es decir, la Subdirección de Capacitación debe adoptar un criterio imparcial y equitativo para hacerse de los recursos necesarios a fin de cumplir con las metas y objetivos que se han trazado al inicio, ya sea de el trienio o del año de actividad. De tal manera que no haya margen de error y mucho menos que no llegue a ser favorable y contribuya a desarrollar los proyectos y programas establecidos, ciertamente el escenario político que se vive continuamente, la austeridad, los recortes presupuestales, y la eliminación de apoyos hacen cada vez más difícil realizar y concretizar la visión y misión que poseen los empleados de esta Subdirección.

Sin embargo como ya se ha señalado anteriormente; no implica una erogación fortísima el pretender impartir, programar los cursos y la capacitación requerida, ya que se puede echar mano de los recursos antes señalados y que en realidad no representan un trabajo adicional.

3.1.2.1 SUELDOS.

Por otro lado, si realmente se requiere contar con un personal profesionalizado, es necesario que éste cuente con sueldos justos y dignos, de esta manera se evitarán prácticas deshonestas o desleales como son la corrupción, el abuso de poder, entre otras, lo cual traería solamente la degradación y retroceso de la imagen del Ayuntamiento y por ende se generalizaría la perspectiva hacia los demás servidores públicos no importando si desempeñan su labor de manera correcta, por ello que en materia de administración de sueldos y prestaciones se debe fortalecer a la misma con sueldos y prestaciones competitivos en el mercado laboral, que estén en concordancia de las responsabilidades de cada uno de los puestos. Se reitera que los sueldos y prestaciones deben ser atractivos de manera que ello garantice el deseo de permanencia y superación del personal del Municipio, aunando algún tipo de incentivos y/o motivaciones que independientemente de poder ser económicos podrían enfocarse a la elevación de autoestima y reconocimiento por parte de los jefes inmediatos, esto mediante la entrega de reconocimientos, diplomas y cartas de felicitación.

Lamentablemente hasta el momento no se ha escuchado o vislumbrado la posibilidad de un incremento en la percepción salarial de los servidores públicos, lo cual se traduce en un estancamiento permanente, además de no encontrarse en la fecha anual en la que el sindicato inicia las negociaciones para obtener mayores beneficios y prestaciones para los sindicalizados.

3.1.3 ESTABLECIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL:

Como parte de la propuesta se hace necesaria la definición exacta del proceso de reclutamiento, selección, contratación e inducción de personal en estricto apego a la planeación de los recursos humanos y a su base legal para lo cual será necesario definir: fuentes de reclutamiento, formatos o mecanismos de solicitud de empleo, reclutamiento mediante registro de candidatos, contar con perfiles de puestos para elegir al candidato idóneo de acuerdo al resultado de la entrevista, de la aplicación de la batería psicológica, así como los resultados de los exámenes médicos requeridos de acuerdo a las características de la vacante y contemplar que en su caso, se realizarán exámenes específicos de antidoping y polígrafo.

Por lo que respecta a estos último pasos, se sabe que dentro de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal ya se encuentra elaborado el manual de procedimientos, así como su respectivo flujograma, ya se encuentra prevista esta planeación, sin embargo los diferentes cambios que se han venido dando, resultado de movimientos políticos, han provocado un estancamiento en la puesta en marcha del proyecto.

Por lo que respecta a la contratación es necesario establecer los requisitos en cuanto a métodos y normatividad, así como la forma en que se contratará al personal, considerando que una vez hecho los exámenes y habiéndolos acreditado se observen candidatos aptos en cuanto a preparación y capacidad, la cual a su vez debe sustentarse y comprobarse, para acceder a ocupar la vacante promocionada.

Por lo que respecta a la inducción se deberá definir y diseñar el tipo de inducción a desarrollar, la forma de programar al personal actual, para prepararlo, acondicionarlo y así ingresarlo a su área laboral, centrarlo en la importancia que tiene el que adopte realmente el enfoque de la profesionalización en su actividad cotidiana y la forma en que se incorporará al ambiente y a la dinámica de atención al ciudadano.

3.1.4 PLANEACION DE LA DETECCIÓN DE NECESIDADES:

Posteriormente y de manera rigurosa y obligatoria se debe considerar el fortalecimiento de los conocimientos mediante la capacitación, misma que tendrá que estar dirigida al puesto a ocupar, por lo que el siguiente paso se orientará a la detección de necesidades, la cual deberá realizarse tomando en consideración la descripción del puesto y el perfil deseado, así como también diseñar la programación de cursos de capacitación que tengan un impacto en casi la totalidad del personal y que a su vez permitan establecer una evaluación del efecto de la misma sobre aspectos de productividad en el puesto.

En este renglón cabe destacar que la misma Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal, cuenta ya con formatos de detección de necesidades (Anexo 1) los cuales deberían estar diseñados de manera clara, lógica y sencilla, con la intención de obtener información fidedigna, certera, clara y que realmente ponga a consideración las necesidades palpables del servidor público. Dicho formato es llenado por los coordinadores de área quienes en realidad no recogen ningún tipo de propuesta o sugerencia emergida de los mismos empleados, por ello que estos formatos se llenen de manera aleatoria y en muchas de las ocasiones no se utilizan, lo cual solo indica la falta de visión y compromiso además de la falta de previsión de las consecuencias favorables que pueden desprenderse del correcto llenado de los mismos.

3.1.5 PLANEACION E IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION:

Sin embargo y entrando en materia de capacitación, que es la propuesta de este trabajo como medio para lograr la profesionalización en el Ayuntamiento, y considerando que se aplicará a los servidores públicos que se encuentran laborando actualmente en el Municipio y que no tuvieron la oportunidad de ingresar por medio de un proceso de reclutamiento y selección de personal correcto y establecido, se reconoce la necesidad de definir la diversidad de cursos, instructores, material, equipo, aulas y demás consideraciones para dar cumplimiento a la acción de

capacitación estableciendo políticas y lineamientos en materia de capacitación que delimiten el número de horas anuales o semestrales obligatorias por puesto, la metodología de operación y los mecanismos de evaluación, considerando que estos últimos proporcionarán la pauta o parámetro de seguimiento y control necesarios para estimar el verdadero valor y repercusión que tiene la programación de la capacitación oportuna, así como los resultados que arrojan cierto tipos de cursos. La misma Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal cuenta con un catálogo o directorio de proveedores en materia de capacitación, debido a que estas instituciones se promueven o promocionan haciendo visitas de manera regular a las instalaciones de la Subdirección.

Uno de los materiales bibliográficos a los que se recurre para cotejar programas de cursos y que es de suma importancia por concentrar los rubros de interés en cuanto al tema de la capacitación es el Programa de Capacitación Municipal (PROCAMUN) De él se obtiene la información necesaria para estructurar los programas de capacitación, ya que especifica tanto el índice de temas que se impartirá en un curso, como las horas de teoría y practica. Se puede observar que en dicha publicación se encuentran cursos, diplomados, seminarios y talleres dirigidos tanto al nivel operativo como a los mandos medios y a la alta dirección, y que casualmente son impartidos y organizados por el personal que labora en el IAPEM.

Por lo que se puede apreciar el IAPEM no ofrece exclusivamente cursos a nivel operativo, en realidad abarca todas las materias que a un buen servidor público, de acuerdo a su nivel, le competen e interesan, ya que un servidor público debe estar continuamente en actualización.

3.1.5.1. INCREMENTO DE LAS HRS/CURSO PARA EL PERSONAL

La Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal necesitaría, de manera particular, un crecimiento que permita la adecuada implementación y mantenimiento de dicho enfoque.

Se conoce que el número de cursos que brinda esta Dependencia es de "64 al año, de los cuales se imparten a un total de 1,122 servidores públicos, éstos datos reflejan un total de 18,625 horas anuales promedio de capacitación a cada servidor público con un presupuesto anual de \$ 2'131,884.00 ."⁴³

Bajo la modalidad de la propuesta de este trabajo es que, para que este enfoque logre el éxito deseado y contemplando se registra que es prácticamente la mitad de los servidores públicos los que reciben capacitación, por ello que se requiera que la capacitación sea intensiva pero además se hace necesario duplicar el número de cursos impartidos al año y con ello alcanzar a cubrir aproximadamente el doble de servidores, por ello que se propone incrementar el número de cursos hasta en 128 al año aproximadamente, logrando alcanzar hasta un total de 2,000 servidores en promedio, lo cual nos reflejaría un aumento de horas hombre de capacitación .

La Administración Pública actual, se encuentra experimentando una gran apatía por adoptar mecanismos que fomenten la participación del empleado, y de esta manera transmitirle el significado del compromiso y la responsabilidad que recae en él, al estar en contacto directo con los ciudadanos.

Ciertamente existe la necesidad de capacitar a los servidores públicos de manera oportuna, lo cual contribuiría a que los empleados se decidieran a asistir a los cursos, teniendo como antecedente que a mayor capacitación tendrían mejor curriculum o historial laboral, lo cual estaría determinando la posibilidad de ascender de manera sencilla y rápida a una mejor posición o escalafón dentro de la Administración Pública.

⁴³ Fuente: Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal. Informe anual 2001, Tlalnepantla de Baz, Estado de México



3.1.6 CREACIÓN DEL MARCO NORMATIVO O REGULATORIO:

Debido a la necesidad de implementar la profesionalización, se hace imperante su regulación, y legitimación; para ello es necesario proporcionar el marco de legalidad a este enfoque, y a su vez darle continuidad por ello que se hace necesario que como mecanismos de control y evaluación se definan las instancias responsables, mecanismos y herramientas de evaluación que permitan realizar auditorías y revisiones periódicas a las Dependencias y que además contemplen la evaluación en términos de resultados entre los objetivos institucionales y el desempeño de las personas.

A su vez es necesario que como resultado de la creación de una Dependencia encargada de la profesionalización del servidor público deberán establecerse las medidas administrativas disciplinarias que se impondrán a quien incumpla en los términos de la reglamentación. Lo cual debe considerarse seriamente ya que es necesario que un servidor público profesionalizado conozca las consecuencias de los actos que sean reprobables por y ante la sociedad y reciba la sanción correspondiente, además se hace necesario que la Dependencia o instancia encargada de imponer dichas sanciones se encuentre exenta de malos elementos que la desprestigien y creen cierta incertidumbre en su actuar, lo cual generara dudas acerca de la rectitud con la que se conduzca.

3.1.7 ELABORACION DE UNA PROYECCION PRESUPUESTAL PARA LOGRAR LA IMPLEMENTACION.

Para lograr y alcanzar los objetivos propuestos, es necesario tomar en cuenta que por sí misma la instrumentación de la profesionalización requiere de una inversión de recursos presupuestales que fortalezcan a la actual Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal, los cuales contribuyan al cumplimiento de la totalidad de los requerimientos contemplados para su cabal puesta en marcha, por ello, que se hayan hecho algunas proyecciones presupuestales, así como se estimaron costos para la adquisición de hardware, software, mobiliario y equipo que serían necesarios para el acondicionamiento de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal, de

donde surgiría la profesionalización del servidor público municipal, ello debido a que el factor y eje rector decisivo para lograrlo es la capacitación del empleado y así desarrollar sus aptitudes y actitudes.

Cabe destacar que los datos que se asientan en el presente capítulo surgen de presupuestos elaborados por la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal y son solamente estimaciones a partir de los costos actuales de los recursos que se requieren y bajo la premisa de los requerimientos que se estiman necesarios para la profesionalización del servidor público.

Como ya se menciona, para lograr el crecimiento de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal, no se puede olvidar que se deben fortalecer los siguientes rubros:

**Adquisición de software para la administración y control de los programas de capacitación con un costo de \$108,358.00, cuyo uso en este caso será exclusivo de los empleados integrantes de la misma Subdirección de Capacitación.

*Se deben modernizar y acondicionar las instalaciones físicas del área de capacitación cuyo costo asciende a \$ 242,000.00, incluyendo el mobiliario necesario para concluir dicha remodelación.

*Por otro lado, dadas las condiciones y necesidades de los mismos servidores públicos se considera indispensable la instalación de un laboratorio de cómputo, cuyo costo es del orden de \$ 280,150.00, el cual se utilizaría para la impartición de cursos, prácticas y algunas tareas extraordinarias."⁴⁴

⁴⁴ Fuente: Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal. Municipio de Tlalnepantla de Baz, Informe realizado por la Técnica Norma Domínguez Carapia.



El costo total adicional que deberá preverse anualmente asciende a \$2'762,392.00 que implica tanto el incremento en cursos como las acciones de crecimiento en el área de capacitación.

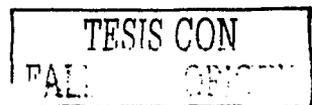
Por otro lado y sin olvidar el rubro económico, si se eleva al doble la actividad, es obvio que se incrementara al doble el presupuesto requerido para realizar dicho objetivo, por ello que el presupuesto anual contemplado asignado a la Subdirección de Capacitación se incrementará a \$4'263,768.00

Para dar conclusión a este apartado, se considera que los costos de instrumentación para la profesionalización tienen un bajo impacto presupuestal, debido a que se parte del supuesto que en realidad más que un gasto innecesario se considera una inversión, ya que la población beneficiada será de aproximadamente 2,000 servidores públicos, independientemente que la sociedad reconocerá la elevación en la calidad de prestación de servicios, en cuanto a eficiencia, eficacia y oportunidad.

3.2. PAPEL DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO (IAPEM).

Una vez contemplado el factor económico dirigido al equipamiento de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal y considerando que solamente se requiere lo necesario para lograr mayor cobertura y calidad en la capacitación, se debe examinar fundamentalmente el papel , el valor y el objetivo que posee el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Se conoce de manera particular, es un Instituto creado para proporcionar, capacitación a los diferentes Ayuntamientos, así como de proveer de los medios, herramientas o recursos necesarios para lograr el éxito en la impartición de capacitación, por ello que toda aquella Administración Pública que contemple a la capacitación como factor indispensable en el desarrollo del recurso humano para concretar metas y objetivos se puede auxiliar del IAPEM .



Sin embargo, por factores políticos, por problemas de presupuesto e incluso por intereses personales mal orientados, este Instituto no ha sido aprovechado y utilizado correctamente el beneficio que posiblemente pudiera proporcionar a los Ayuntamientos y de manera indirecta a la misma sociedad, no se explota adecuadamente.

A continuación se describirá la visión y misión del Instituto de Administración Pública del Estado de México. (IAPEM):

3.2.1 INTEGRACION DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PÚBLICA DEL ESTADO DE MEXICO.

Su cuadro de colaboradores se integra por una planta de especialistas en administración pública, finanzas, economía, sociología, mercadotecnia social y tecnología de la información, cuyos perfiles garantizan excelencia, responsabilidad, ética, profesionalismo e innovación.

El IAPEM hoy es sinónimo de creatividad, honestidad y vanguardia en el desarrollo de procesos administrativos de máxima calidad.

Sus órganos directivos y operativos son los siguientes:

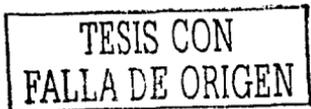
ASAMBLEA GENERAL: Es el órgano de decisión colegiada del Instituto y se integra por todos los asociados.

CONSEJO DIRECTIVO: Se integra por un Presidente, un Vicepresidente, Diez Consejeros, Tesorero y un Secretario Ejecutivo. El Consejo Directivo a su vez se apoya en diez Comités de Trabajo, que encabezan igual número de consejeros.

Los órganos operativos se componen por las siguientes coordinaciones:

Coordinación de capacitación y desarrollo profesional.

Coordinación de Investigación.



Coordinación de Difusión y Vinculación.
Coordinación de Extensión.
Coordinación de Sistemas e informática.
Coordinación de Administración y finanzas

Así como delegaciones regionales ubicadas en:

Tlalnepantla
Valle de Chalco - Solidaridad
Ixtlahuaca
Valle de Bravo ⁴⁵

3.2.2 MISION

La misión del IAPEM es "Promover la profesionalización de servidores públicos y asociados, mediante programas de capacitación, actualización, difusión y extensión, así como fomentar la investigación publiadministrativa y en ciencias afines, contribuyendo al desarrollo integral de la gestión gubernamental en beneficio de la población. ⁴⁶

3.2.3. OBJETIVOS

Los objetivos del IAPEM son:

"Fomentar y coadyuvar a la profesionalización de los servidores públicos de las administraciones locales, asociados y personal directivo y docente del IAPEM, mediante la incorporación permanente de tecnología de punta, tendiendo siempre hacia la calidad, pertinencia y oportunidad de la oferta académica del Instituto. ⁴⁷

⁴⁵ Extraído de la página web del Instituto de Administración Pública del Estado de México(IAPEM).
www.iapem.org.mx

⁴⁶ IDEM

⁴⁷ IDEM

Por lo que respecta a la estrecha relación que existe con el Municipio de Tlalnepanitla de Baz, ésta se ha dado por la cercanía con la que se encuentra la sede del IAPEM, de las instalaciones del Ayuntamiento, además del compromiso activo de este Instituto por ser partícipe y colaborador en el desarrollo de la Administración Pública.

Por lo que respecta a su tradición, origen, misión y objetivos. el IAPEM es un ente identificado y calificado como capaz y competente en la disposición de datos, documentos, experiencia y capacitación necesaria para contribuir en el avance de la labor que realiza el Municipio como entidad creada para satisfacer las demandas de la sociedad.

Cabe comentar que la dimensión de las instalaciones del IAPEM - Tlalnepanitla, bien se podrían aprovechar aún mejor en la impartición de cursos de capacitación, además de como se mencionó anteriormente su cercanía con el Palacio Municipal facilitaría el desplazamiento del personal hacia este destino, pero independientemente de esta circunstancia el equipo y material didáctico con el que cuenta sería de mucha utilidad para hacer más dinámico, interactivo y provechoso un curso de capacitación.

3.2.3 REQUISITOS PARA ACCESAR A LA IMPARTICION DE CURSOS.

Por otro lado, y para hacer aún más notoria la disposición del IAPEM, por profesionalizar a los servidores públicos, sus costos por curso son prácticamente nulos, ya que en realidad quien corre con el costo de operación de esa capacitación es el mismo Instituto, los únicos requisitos con los que debe cumplir el lugar al que vaya dirigido el curso son los siguientes, (los cuales se entiende se deben cubrir con el mínimo de comodidades para el instructor y fácil concentración y aprendizaje del alumno):

⇒Proporcionar al Instituto el perfil genérico de los servidores públicos que participarán en el curso. Los datos permitirán al instructor contar un perfil del grupo para orientar el nivel del programa de capacitación.

- ⇒ Integrar el grupo de participantes.
- ⇒ Destinar un lugar o área para la impartición de los cursos, mismo que deberá contar con privacidad, mobiliario adecuado, rotafolio o pizarrón, televisión y videocasetera.
- ⇒ Designar a una persona del Ayuntamiento que haga las veces de enlace con el Instituto y se responsabilice de recibir al docente, señalarle la ubicación del área destinada para los cursos, presentarlo ante los grupos, y en general, proporcionar el apoyo logístico para la adecuada realización del curso.
- ⇒ Reproducir el material didáctico para cada participante, que será utilizado durante los cursos, el cual se entregara a la persona con quien se establezca el enlace.
- ⇒ Proporcionar viáticos al instructor consistentes en el pago de peajes, gasolina o pasajes en su caso.
- ⇒ Expedir la constancia al instructor que acredite la impartición de los cursos, misma que deberá estar suscrita exclusivamente por el Subdirector de Capacitación y Desarrollo de Personal o en última instancia por el Secretario del Ayuntamiento. Dicha constancia deberá elaborarse en papel oficial, contar con el sello del Ayuntamiento y entregarla en la última sesión del curso.

Como se puede notar son elementos esenciales en el desarrollo de la clase los cuales no generan ningún gasto extra o innecesario, debido a que en el inventario de la Subdirección se tienen registrados: proyectores de acetatos, cañón de diapositivas, pizarrón y rotafolio, el inconveniente en este caso es que este material se encuentra un tanto obsoleto y no se le proporciona el mantenimiento necesario, y en ocasiones este material es pedido prestado por otras dependencias para realizar presentaciones y es en esos momentos cuando resulta insuficiente el número de herramientas disponibles, sin embargo son pocas las ocasiones en las que esto sucede.

Finalmente se considera que este análisis, propicia la identificación de amenazas para la propia Administración, ya que estas se verán reflejadas en aspectos de baja productividad del personal, mala prestación de servicios públicos, menor cobertura de las necesidades de los servicios que presta el municipio a su comunidad y la mala aplicación de los recursos presupuestales en beneficio de la población.

No obstante estas omisiones se percibe disposición por parte de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal por solucionar problemas añejos y seguir proporcionando de la mejor manera posible los elementos y herramientas indispensables a los servidores públicos para que se desempeñen de manera favorable en sus labores, por ello que la oportunidad del Municipio de Tlalnepantla de Baz por modernizar y mejorar su administración de personal no se puede dejar pasar, en virtud de que ha quedado establecido en el mismo Plan Municipal de Desarrollo que es el momento ideal para emprender cualquier acción.

CONCLUSIONES

Derivado del análisis efectuado, se percibe como necesario el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales, para convertirlos en agentes capaces de impulsar el desarrollo, en este sentido, el mejoramiento de sus procedimientos, métodos y esquemas de funcionamiento, así como de los resultados, es decir prestación de servicios y atención ciudadana, se convierte en un área primordial para los decisores y administradores locales, por ello que se persiga el buen uso de los recursos materiales y humanos que, además se oriente a la satisfacción de demandas prioritarias de acuerdo con un proceso de planeación y ejecución que tome en cuenta las particularidades regionales y locales.

Actualmente se ha registrado una presión extra sobre la administración de recursos y la prestación de servicios, que provocan que los Municipios generen mayor creatividad en la solución, implementación y atención, ello construido y fundamentado en el conocimiento crítico de los problemas.

En primer término, la profesionalización si bien representa un cambio en la capacitación tradicional, que se ha practicado en las últimas administraciones, si requiere de voluntad política para llegar su total instrumentación, de lo contrario se vería inhibida la intención y alguna erogación con miras a mejorar el servicio que se le proporciona a la sociedad.

Como segundo punto, la profesionalización debe diseñarse bajo principios de honestidad, eficiencia y transparencia, velando en todo momento por una óptima capacitación y administración del elemento humano, respetando todo el proceso que ello implica desde la fase de reclutamiento hasta la separación del cargo por parte de los servidores públicos involucrados, esto es, no debe de haber excepciones ni favoritismos en su ejecución o administración. Con ello se eliminarían diversos vicios que hasta hoy han permanecido en la administración pública. Haciendo especial hincapié en la etapa de la inducción y capacitación, ya sea al puesto a ocupar, como

al trabajo a desempeñar y la actualización y motivación del servidor de manera constante.

Por otro lado, la profesionalización debe concebirse de manera integral, esto quiere decir que deben alcanzarse todos y cada uno de los elementos que han quedado señalados en capítulos anteriores, pudiéndose adecuar a las necesidades y así solucionando u orientando el proceder y la actividad, así como las aptitudes y las actitudes de los servidores públicos, olvidando los tradicionales recortes o adecuaciones de lo tradicionalmente realizado.

Además, se hace necesario que la estructura organizacional de la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal se fortalezca con todas aquellas unidades administrativas necesarias para su operación, no importando el nivel jerárquico que se le otorgue a las funciones, pero siendo necesario que esté contemplado el proceso de manera total.

De manera inusual y hasta irrisoria y después de concluir este trabajo de investigación, dentro de la Jefatura de Capacitación y Desarrollo de Personal, me fue proporcionado un formato en el cual se fomenta la participación ciudadana, (Anexo 4) ello debido a que este breve cuestionario permite que el usuario externar sus comentarios acerca de la atención que se le brinda al acudir a la Subdirección de Recursos Humanos a solicitar algún tipo de información u orientación, sin embargo esta inquietud e iniciativa se ha visto rebasada por todos aquellos intereses infundados lo cual ha generado que este formato quede en el olvido y que solamente se aprecie la indiferencia de aquellos que trabajan en esta Dependencia por conocer las impresiones del ciudadano.

Por último y como comentario accesorio, a través de la realización de esta investigación se mostró desde su inicio cierto recelo y hermetismo por parte de los Servidores públicos por transmitir o facilitar el uso de la información que pudiera encontrarse disponible, ello debido a que la catalogan como de uso confidencial y a pesar de que se justifico como de uso profesional y con fines de titulación lo cual conllevaría a contribuir al estudio de esta materia y a externar el especial interés por

este Municipio, considerado como el primer lugar a nivel Nacional y que se cataloga como punta de lanza y ejemplo para otros Municipios vecinos, fue nula la respuesta y ayuda que pudiera otorgar especialmente la Subdirectora de Recursos Humanos.

Se comprende que no proporcionen el acceso a esta información, sin embargo ciertamente la inclusión de datos exactos y oficiales hubiera servido de gran apoyo y soporte a este trabajo.

Sin duda alguna al finalizar esta investigación se puede apreciar el gran rezago y la falta de interés por parte de los Funcionarios públicos de nivel Directivo por proporcionar un ambiente de trabajo equilibrado, armónico y profesional. Su desinterés provocado por los vicios, la creación de intereses personales así como los malos manejos de que es objeto la Administración Pública, no propicia el momento ni el tiempo adecuado para pensar en la implementación de algún enfoque innovador que estimule la eficacia, la calidad, y la oportunidad en la prestación de servicios que realmente merece la población, por que a fin de cuentas son los mismos ciudadanos lo que pagan los sueldos de los servidores públicos que irónicamente no les proporcionan la atención, orientación y gestión adecuada o necesaria.

Ciertamente el Municipio de Tlalnepantla de Baz, ha sufrido una evolución notoria y reconocida a nivel Nacional, sin embargo el precio que los mismo servidores públicos han tenido que pagar ha sido muy alto ya que la apertura tecnológica, la cultura de la simplificación de procedimientos, y el mismo avance o desarrollo del Ayuntamiento se han visto acompañados por los despidos masivos, reestructuración de Dependencias, por ello la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de Personal no podía ser la excepción y, considerando que ante el funcionamiento de la Administración Pública de Tlalnepantla de Baz, la actividad que realiza dicha dependencia "*no es trascendental,*" propicio que para Junio del año 2002, se disminuyera su rango, de Subdirección decreció a Jefatura, lo cual provoco que de ser una dependencia con su propio presupuesto y personal, en la actualidad se encuentra limitado en presupuesto, en recursos y como muestra clara y concreta la Jefatura de Capacitación labora con un 60% menos de personal, que hasta Febrero

del mismo año todavía pertenecía a esta Dependencia y aún así se conocía que era completamente insuficiente ya que se registraba un exceso y carga de trabajo.

Ahora, la labor de capacitación y desarrollo de personal se han visto interrumpidas; por un lado, por los aspectos que en anteriores líneas se exponían y que implican la serie de corruptelas y vicios que sufre la Administración así como la falta de preparación y visión de los Directivos, como segundo motivo, para las próximas elecciones (Marzo de 2003), lo mejor es no invertir en un Ayuntamiento, y mantener la Administración lo más austera posible, ello debido a que se debe aplicar todo aquel recurso presupuestario disponible en conservar y concentrar el poder en un solo partido político, otra vez.

Sin duda alguna el proceso de reclutamiento y selección de Personal debe comenzar por los titulares de las Dependencias y de la misma Presidencia Municipal, ya que si son ellos lo que aprueban, reforman o derogan las disposiciones legales existentes, deben poseer la CAPACIDAD, visión y criterios necesarios para tomar las decisiones correctas que además de proporcionar un bien común a la sociedad, promoverán la aplicación de procedimientos, relaciones laborales y ambientes cordiales de trabajo.

ANEXOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
 DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE SERVICIOS
 SUBDIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL



A. J. L. S.

Detección de Necesidades de Capacitación y Desarrollo 2000 - 2003

Fecha: _____

DEPENDENCIA: (1)	AREA DE ADSCRIPCIÓN: (2)	CATEGORIA: (3)
------------------	--------------------------	----------------

Nombre (4)	Función que Desarrolla por Orden de Importancia (5)	Indicador (6)	Razones Manera (7)	Mantener Inexistencia (8)	Inexistencia Voz (9)	Inexistencia Escrit (10)	Anexo Manera (11)	Programa Manera (12)	Formación Manera (13)	Estrategia Manera (14)	Otra / * Especifique (15)
TOTAL											

93

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

PAGINACIÓN DISCONTINUA

H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ
 REC: 2008 DE 9 2008 0000 0000
 DEPARTAMENTO DE CAPACITACIÓN

Calendarizado de Presupuesto Concentrado por Cuenta Costable

1000	Dir. Gral. de Desarrollo Social	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2000	Dir. Gral. de Promoción Económica	84,285.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3000	Dir. Gral. de Desarrollo Metropolitano	0.00	3,543.00	65,384.00	251,829.01	-194,138.88	37,000.00	20,000.00	10,000.00	42,000.00	20,000.00	10,000.00	0.00
4000	Dir. Gral. de Servicios Urbanos	0.00	0.00	0.00	0.00	205,850.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5000	Dir. Gral. de Seguridad Ciudadana	250,000.00	-218,229.77	188,860.01	-219,888.88	794,375.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
6000	Dir. Gral. de Servicios Administrativos	0.00	0.00	0.00	85,478.18	0.00	0.00	0.00	0.00	71,428.57	71,428.57	0.00	0.00
7000	Dir. Gral. de Servicios Jurídicos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
8000	Dir. Gral. de Sistemas	0.00	287,500.00	0.00	247,861.00	10,000.00	2,548.00	10,000.00	85,000.00	10,000.00	15,000.00	50,000.00	25,000.00
10000	Presidencia	0.00	30,881.85	-38,105.00	0.00	7,750.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
10100	Inst. Mpal. de la Juventud y el Deporte	10,000.00	10,000.00	10,000.00	8,000.00	13,573.00	30,000.00	20,000.00	20,000.00	40,000.00	20,000.00	20,000.00	10,000.00
17000	DIF	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
20000	Secretaría del Ayuntamiento	48,272.83	0.00	22,010.00	0.00	83,333.33	0.00	25,000.00	0.00	25,000.00	58,333.33	0.00	0.00
30000	Tesorería Municipal	287,020.00	-307,500.00	-74,980.00	85,500.00	179,500.00	0.00	7,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
40000	Dir. Gral. de Contratación Municipal	0.00	0.00	81.85	855.85	855.85	1,155.85	4,855.85	4,855.85	4,855.85	4,855.85	4,855.85	4,855.85

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Anexo 2

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

EVALUACION DEL DESARROLLO DEL CURSO

NOMBRE DEL CURSO : _____

NOMBRE DEL INSTRUCTOR : _____

FECHA: _____

Instrucciones : lea cuidadosamente cada una de las siguientes asaveraciones y marque con una "X" la que exprese su opinión.

A. ORGANIZACIÓN Y CONTENIDO

	Deficiente	Regular	Bien	Muy Bien
1. Se dió a conocer el curso con oportunidad				
2. El objetivo estuvo señalado con claridad				
3. Los materiales proporcionados fueron adecuados				
4. Existió una relación entre teoría y práctica				
5. El temario es actualizado				
6. El contenido es aplicable y/o aporta nuevos elementos a su trabajo				

B. INSTRUCTOR

	Deficiente	Regular	Bien	Muy Bien
1. Señaló los objetivos al grupo				
2. Propició un ambiente de confianza y ayuda				
3. Estableció la mecánica de trabajo				
4. Dominó el tema y lo cumplió con éxito				
5. Fué preciso y claro en el vocabulario				
6. Mantuvo su puntualidad y buena presentación				
7. Mantuvo la atención y el Interés del grupo				
8. Aclaró dudas a los participantes				
9. Logró los objetivos planteados				
10. Los recursos didácticos facilitaron su aprendizaje				

COMENTARIOS : _____

ALGO QUE LE PARECIO RELEVANTE Y QUIERA COMENTAR : _____



**H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE
TLALNEPANTLA DE BAZ
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE SERVICIOS
SUBDIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN
Y DESARROLLO DE PERSONAL**



INSTRUCCIONES:

MARQUE CON UNA "X" LA RESPUESTA QUE MÁS SE ACERCA A LA OPINIÓN QUE TIENE ACERCA DEL SERVICIO QUE RECIBE POR PARTE DEL PERSONAL DE LA SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

1) ¿Qué requieres de mí cuando tienes que acudir al Área de Recursos Humanos?

- CORDIALIDAD ORIENTACIÓN RAPIDEZ
 TODAS LAS ANTERIORES OTRA _____

2) Considera que los aspectos que se mencionan a continuación los desempeño con calidad:

ASPECTO	CASI NUNCA	A VECES	CASI SIEMPRE	SIEMPRE
ORIENTACIÓN				
CORDIALIDAD				
RAPIDEZ				
PRESENTACIÓN PERSONAL				

3) Entonces considera que mi función como servidor público es:

- MALA REGULAR BUENA EXCELENTE

4) ¿Qué es lo que no le gusta de mí cuando lo estoy atendiendo?

- DESCORTESÍA LENTITUD INFORMACIÓN ERRÓNEA
 REZAGO EN EL TURNO DE ATENCIÓN PRESENTACIÓN PERSONAL
 TODAS OTRA _____

5) Dime tres aspectos en los que considera debo de mejorar mi servicio.

- A) _____
B) _____
C) _____

III
Anexo 4
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 3era. edición, México, Porrúa, 1979.

AGUILAR Villanueva, Luis F. "Colección de Antologías de Políticas Públicas. El Estudio de las Políticas Públicas." México. Porrúa. 1997.

AYALA Espino, José. "Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado". Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México, 1996.

BANDO MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO, 2000.

BUENDIA Vázquez, Alejandro. "Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas." en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. (IAPEM) #35, México. 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ED. PORRUA, MEXICO, 2002.

ESTRADA Almazán, Ernesto. "Calidad Total en la Administración Pública del Estado de México" en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, # 24, Octubre-Diciembre, México, 1994.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 19a. Edición, México, Porrúa, 1979.

GALINDO Camacho, Miguel. "Teoría del Estado", México, Editorial Porrúa, 2001.

GARCIA del Castillo Rodolfo. "La Modernización Administrativa y los Servicios Públicos Municipales", en Cuaderno de Discusión de la Agenda para la Reforma Municipal, Centro de Investigación y Docencia Económica A.C., México 1999.

GONZALEZ Avelar, Miguel. "Un Servicio Civil de Carrera", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) # 31 Julio- Septiembre México, 1996.

Información proporcionada por la Técnico Norma Domínguez Carapia.

JENKINS, William. "Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective". Inglaterra. 1978.

JIMENEZ Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral", México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1976.

KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado", México, Editorial Nacional, S.A., 1951.

LAHERA Parada, Eugenio. "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas." en Revista del Centro Latinoamericano de Administración (CLAD), #16. Caracas. Febrero 2000.



LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

LOPEZ Presa, Octavio. en el Foro Nacional de "La Profesionalización del Servicio Público"convocado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, del 9 al 11 de Septiembre de 1996 en las instalaciones del INAP.

MUÑOZ Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública" Editorial Fondo de Cultura Económica, México,1978.

OSLAK, Oscar. extracto de un informe"La Reforma del Estado. El día después". , en www.hlatino.com/htdocs.

PARDO, Maria del Carmen. en parte Introdutoria de"La Modernización Administrativa en México". Instituto Nacional de Administración Pública. México 1998.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, 2000-2003, TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO, 2000.

PORRUA Pérez, Francisco. "Teoría del Estado",México, Editorial Porrúa, S.A.,1954.

REGLAMENTO ORGANICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ

REGLAMENTO DE SERVICIOS MEDICOS Y DE PRESTACIONES ECONOMICAS

SANCHEZ González, José Juan. "Administración Pública y Reforma del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública. México,1998.

Extraldo de la pagina web del Instituto de Administración Pública del Estado de México(IAPEM). www.iapem.org.mx

VEDEL,George."Droit Administratif" 7a.edición, Paris, Press Universitaires de France,1980.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**